الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مخبر البحث في السياحة، الإقليم والمؤسسات

ميزانية البلدية بين الاستقلالية والتبعية
(دراسة مقارنة)

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل م د)، تخصص: قانون الجماعات المحلية

إعـداد الطـالب
هاشم علي

إشراف الأستاذ الدكتـور
الراعي العيد

لجنة المناقشة:

رقم	اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
01	سويلم محمد	أستاذ	غرداية	رئيساً
02	الراعي العيد	أستاذ	غرداية	مشرفاً ومقرراً
03	لحرش عبد الرحيم	أستاذ محاضر أ	غرداية	مشرفاً مساعداً
04	عاشور نصر الدين	أستاذ	بسكرة	ممتحناً
05	جدي نجاة	أستاذ	الجلفة	ممتحناً
06	زرباني عبد الله	أستاذ محاضر أ	غرداية	ممتحناً

السنة الجامعية 2026/2025

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l' Enseignement Supérieur Et de la Recherche Scientifique

Université de Ghardaïa

Vice rectorat chargé de la formation supérieure de troisiéme cycle, l'habilitation universitaire, la recherche scientifique, et la formation supérieure de post-graduation.

جامعة غرداية
نيابة المديرية للتكوين العالي في الطور الثالث والتأهيل الجامعي والبحث العلمي وكذا التكوين العالي فيما بعد التدرج.

نموذج التصريح الشرفي بالالتزام

بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا المضي أدناه،

السيد: هاشم علي الصفة (طالب)

الحامل البطاقة التعريف الوطنية رقم 207748132 والصادرة بتاريخ 11-04-2022

المسجل بكلية: الحقوق والعلوم السياسية قسم: الحقوق

والمكلف بإنجاز أعمال بحث (أطروحة دكتوراه)،

عنوانها: ميزانية البلدية بين التبعية والاستقلالية (دراسة مقارنة)

أصرح بشرفي أني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في انجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ 02 أكتوبر 2025

إمضاء المعني

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتمّ الصالحات، أحمده سبحانه وأشكره على ما وفقني إليه من إنجاز هذا العمل،

الذي ما كان ليرى النور لولا عونه وتيسيره.

أتوجه بأسمى عبارات الشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل الدكتور الراعي العيد، المشرف على هذا العمل، على صبره وتعاونه ونصائحه وتفهمه لظروفي. فقد كان دعمه العلمي والإنساني ركيزة أساسية في إنجاز هذا البحث، فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى السادة الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه الدراسة لأجل تقويمها وإثرائها.

كما لا يفوتني في هذا المقام أيضا التقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أسرة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة غرداية، وبخاصة الفريق الإداري على كل أشكال العدم والساعدة التي قدموها لي لإتمام هذه الأطروحة.

وأخيرا لكل من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل، نصحا وتوجيها وتشجيعا.

لكم منّي جميعا كل المحبة والتقدير والامتنان.

هاشم علي

إهداء

أهدي ثمر جهدي إلى:

والدي طيب الله ثراه

أمي أطال الله في عمرها

رفيقة دربي زوجتي العزيزة متعها الله بالصحة والعافية،

أولادي حفظهم الله

أخي الذي لم تنجبه أمي: نزير شوقي

زملائي في كلية الحقوق والعلوم السياسية

وإلى كل من دعمني في مسيرتي ولو بكلمة طيبة

أهدي هذا العمل المتواضع.

هاشم علي

قائمة أهم المختصرات

Liste principales Abréviation

أولا: باللغة العربية

ج. ر .ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ر. ر. ج ت: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية

م. ج. م. ت: مجلة الجماعات المحلية التونسية

م. م. ع. ت: مجلة المحاسبة العمومية التونسية

ط: طبعة

ص: صفحة.

ثانيا: باللغة الفرنسية

C. J.F. F : Code des Juridictions Financières Française.
C.G.C.T : Code Général des Collectivités Territoriales
G.B.C.P : Gestion Budgétaire et Comptable Publique
J.O.R.F: Journal Officiel de la République Française.
O.P.U: Offices des Publications Universitaires.
PUF : Presses Universitaires de France
Art : Article
CE : Conseil d'ETAT
Ed : Edition
N° : Numéro
P : Page.
Vol : Volume.

مقدمة

يشكل الاعتراف بوجود وحدات محلية لامركزية، وفي مقدمتها البلدية، والتي تعد خيارا مؤسساتيا تهدف من خلاله الدولة إلى إعادة تنظيم تدخلها على المستوى المحلي، عبر تقاسم الأعباء بينها وبين هذه الجماعة، وذلك انطلاقا من تصور مفاده بأن تحقيق التنمية المحلية لا يمكن أن يتم إلا بإشراك فعلي للبلديات، باعتبارها الأقدر على معرفة حاجات المجتمع المحلي وتسيير شؤونه.

وفي هذا الإطار؛ تبرز الميزانية البلدية باعتبارها الأداة القانونية والمالية والمحاسبية التي تتجسد من خلالها هذه الأهداف التنموية؛ فهي الإطار الذي تحدد ضمنه أولويات البلدية وتترجم عبره مختلف نشاطات المجالس البلدية المنتخبة، ولا يمكن ممارسة الاختصاصات المحلية أو تنفيذ البرامج التنموية من دون تشريع مالي ومحاسبي منظم يتيح تحصيل الإيرادات وتوجيهها للنفقات ذات الصلة. ومن ثمة؛ فإن استقلالية هذه الميزانية تشكل الركيزة الأساسية لمبدأ التسيير الحر للشؤون المحلية.

غير أن تجسيد هذه الأهداف على أرض الواقع يطرح تساؤلات جوهرية حول مدى تمتع البلدية باستقلالية مالية حقيقية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بحرية، خاصة في ظل اعتمادها الواسع على الموارد المحولة من الدولة وخضوعها لمختلف أشكال الرقابة والإشراف المالي. ومن هنا تبرز جدلية العلاقة بين الاستقلالية التي تتمتع بها البلدية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية، والتبعية التي تفرضها اعتبارات قانونية ومالية وتنظيمية، وهي الجدلية التي شكلت منطلق هذه الدراسة ومحورها الأساسي.

ينظر في الفقه المالي والإداري إلى الاستقلال المالي، وفي صميمه الاستقلال الجبائي، باعتباره أحد المرتكزات الأساسية لترسيخ مبدأ الإدارة الحرة للشؤون المحلية، غير أن مدى تحقق هذا الاستقلال في الواقع يبقى محل تساؤل في ضوء درجة تدخل السلطة المركزية في تمويل ميزانية البلدية وآليات الرقابة الإدارية والمالية. فكلما ازدادت قدرة البلدية على تحقيق مواردها الخاصة ازدادت معها درجة استقلالية ميزانيتها، وكلما ضعفت هذه القدرة اتسع مجال تدخل الدولة في توجيه اختياراتها.

في ظل هذه الوضعية، تجد كثير من البلديات نفسها في مواجهة تحديات مالية قد تفضي إلى اختلال في توازن ميزانيتها نظرا ضعف الإمكانيات الضريبية وكذا الوسائل التنظيمية التي تتيح لها تحصيل الإيرادات، من أجل تجاوز الاعتماد التقليدي على إعانات الدولة والتحول بصفة تدريجية إلى نموذج جديد من اللامركزية المالية التي تستند بدورها على فكرة الاستقلالية الجبائية والعدالة المالية بين البلديات. مما دفع بالمشرع الجزائري إلى الاهتمام بمسألة الاستقلال المالي للبلديات، وهو توجه انعكس بوضوح عبر القوانين البلدية المتعاقبة والنصوص ذات الصلة. وقد انصبّت هذه الجهود على تعزيز الموارد الذاتية للبلديات من خلال تطبيق مجموعة من الإصلاحات المالية والإدارية التدريجية، التي استهدفت تقليل اعتمادها المطلق على الإعانات الحكومية. يظهر هذا الاهتمام جليا في السعي نحو توسيع الأسس الجبائية المحلية ومنح البلديات صلاحيات أوسع في مجال تحصيل الإيرادات وإدارتها، وكذا عصرنة الإدارة الجبائية وتنويع مصادر الثروة بما يتوافق مع مبدأ الإدارة الحرة للشؤون المحلية.

وبناء على ذلك، فإن الإقرار بميزانية مستقلة لا يمثل مجرد استجابة لحاجات الجماعة المحلية، وإنما يشكل أيضا حلقة انتقالية في مسار تطور النظام اللامركزي، حيث يتم الانتقال من نمط اللامركزية التقليدية الممركزة إلى نموذج اللامركزية المالية القائم على الاستقلالية الجبائية وتكريس العدالة الجبائية بين البلديات.

تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة نظرا لما تثيره ميزانية البلدية من تحديات متعددة الأبعاد القانونية والمالية والسياسية. حيث تشكل الميزانية أداة محورية لتجسيد مبدأ الإدارة الحرة للبلديات، ومؤشرا على مدى استقلاليتها الفعلية في ممارسة اختصاصاتها المالية. كما تمثل التبعية المالية أحد أبرز مظاهر استمرار المركزية في النظام الإداري، ما يجعل من تحليل هذه الإشكالية ضرورة لفهم حدود التحول نحو اللامركزية الحقيقية، خاصة في بعدها المالي.

وعليه، يمكن افتراض أن استقلالية الميزانية تشكل شرطا أساسيا لتمكين المجالس المنتخبة من الاضطلاع بدورها التنموي المحلي، بما يستدعي تمكين البلديات من هامش أوسع لتمويل برامجها ومشاريعها عن طريق حرية المبادرة وبالقدرة على تكييف برامجها ومخططاتها وفقا لحاجاتها وظروفها والتي تختلف من بلدية لأخرى.

كما تكمن أهمية هذه الدراسة، في عدم اقتصارها على تسليط الضوء على مواطن تبعية ميزانية البلدية فحسب، وإنما في البحث عن آليات تحقيق استقلالية ميزانية البلدية فعلياً، من خلال التوصل إلى تكريس هذه الاستقلالية دستوريا وتشريعيا في مرحلة أولى، ثم الاستفادة من التجارب المقارنة على النحو الذي يسمح بتجسيد اللامركزية الإدارية والمالية على حد السواء.

ومن حيث الأسبابُ الدافعة لاختيار موضوع ميزانية البلدية بين التبعية والاستقلالية، فقد تولّت لجنة التكوين صياغة المواضيع البحثية، غير أن اختيارها لهذا الموضوع جاء منسجما تماما مع اهتماماتي العلمية وميولي البحثية السابقة، ذ استأثر باهتمامي دون غيره لما يطرحه من إشكالات قانونية وعملية بالغة الأهمية، وما يتيحه من فرص للتعمق في مجال ظل محل اهتمامي الشخصي والأكاديمي على حد سواء. كما أنه نقطة انطلاق مساري الأكاديمي في مرحلة الماجستير، بالإضافة إلى اهتمامي بشكل خاص بقضايا بالبلدية، لاسيما في شقها المرتبط بالميزانية، باعتبارها الهيكل المؤسساتي الأقرب للمواطنين على المستوى المحلي، وعلاقة هذه الأخيرة بالدولة، وحجم النصوص القانونية والتنظيمية المرتبط بها. وبالتالي هذا الموضوع يتلاءم تماما مع مجال اهتماماتي البحثية، بل ويحفزني على استثمار قدراتي التحليلية التي اكتسبتها خلال مسيرتي المهنية لخدمة إشكالية أراها بالغة الأهمية في الوقت الراهن.

ومن الناحية الموضوعية، يشكل موضوع ميزانية البلدية بين التبعية والاستقلالية نقطة ارتكاز محورية في تحليل التوازن بين تطبيق النظام اللامركزي وما يستتبعه من متطلبات ترتكز أساسا على الاعتراف بالاستقلال المالي والإداري، والذي تشكل فيه الميزانية عموده الفقري، والأداة الرسمية للتعبير عن هذا الاستقلال، وبين متطلبات الحفاظ على الدولة موحدة ومركزية من خلال وجود علاقة تربط بينهما، تعتمد على احتكار السلطة الضريبية، ومركزية التمويل، ووجود آليات رقابية عديدة ومتنوعة. كما أن اختيار هذا الموضوع، يرتكز إلى التحديات التي يطرحها في ظل الإصلاحات المتتالية التي تشهدها منظومة المالية العمومية، سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة، والمرتكزة على مراجعة علاقة الدولة بالبلديات، خصوصا فيما يتعلق بتوسيع صلاحياتها المالية وتعزيز استقلاليتها المالية. فضلا عن ارتباط هذا الموضوع بمجموعة من القوانين ذات الصلة، وعلى رأسها القوانين العضوية المتعلقة بقوانين المالية، وقانون البلدية، وقانون

المحاسبة العمومية، والنصوص التنظيمية المطبقة لها، مع الأخذ بعين الاعتبار دور مؤسسات الرقابة المالية والإدارية، والمحاكم المالية المتخصصة في الكشف عن نطاق اتساع أو ضيق استقلالية ميزانية البلدية.

إنّ كل ما سبق بيانه يجعل الموضوع جديرا بالبحث، سعيا إلى تقديم مساهمة علمية رصينة حول مدى تجاوز الطابع الشكلي لاستقلالية البلدية إلى مضمون فعلي يعكس مبدأ التدبير الحر للموارد المحلية.

تهدف هذه الدراسة، إلى تحليل الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم ميزانية البلدية، من خلال مقاربة تسعى إلى الكشف عن مدى تكريس استقلالية ميزانية البلدية أو استمرار للسلطة المركزية. ويتضح ذلك من خلال تفكيك الجوانب الإجرائية والموضوعية للميزانية البلدية، وإبراز مظاهر تدخل الدولة، تشريعا ورقابة وتمويلا، يمكن من خلاله تقييم فعالية النصوص القانونية في تكريس حرية البلدية في تسيير شؤونها المحلية. كما تسعى هذه الدراسة إلى تقديم مقاربة بين النماذج القانونية المعتمدة في توزيع الاختصاصات المالية بين الدولة والبلديات، مع التركيز على التشريع الجزائري ومقاربته بالتجربتين الفرنسية والتونسية، نظرا لوحدة الفلسفة التشريعية، وذلك قصد استخلاص أبرز أوجه التفاوت أو التقاطع، واستجلاء الآليات القانونية التي من شأنها دعم استقلالية البلدية في تسيير ميزانيتها.

وتهدف الدراسة في هذا السياق إلى اقتراح بعض الإصلاحات الممكنة، سواء على المستوى التشريعي أو المؤسساتي، بما يعزز من فاعلية البلدية في تحقيق التنمية، وفي الوقت نفسه يحافظ على وحدة وتوازن النظام المالي الوطني، وذلك في إطار تصور عام يربط بين ميزانية البلدية ومبادئ اللامركزية والحكامة الرشيدة.

يتطلب التقيد بموضوع الدراسة رسم الحدود الفاصلة بينه وبين غيره من المواضيع المشابهة، من خلال التركيز على القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مع التوسع في النصوص ذات الصلة بالتسيير المالي المحلي، بما في ذلك مشروع قانون البلدية الجديد لسنة 2024، في ضوء ما يعكسه من توجهات مستقبلية. كما يشمل الإطار الزماني للتشريعات المقارنة النصوص القانونية الجاري بها العمل في تونس وفرنسا.

أما على مستوى **الإطار المكاني**، فتتمحور الدراسة حول البلدية الجزائرية كنموذج مركزي، مع اعتماد التشريعين التونسي والفرنسي كنماذج مرجعية للمقارنة القانونية. **ومن الناحية الموضوعية**، تركز هذه الدراسة على مواطن الاستقلالية والتبعية في الميزانية البلدية، من خلال التحليل الشكلي المرتبط بالإجراءات والمسار المؤسساتي للميزانية، والتحليل الموضوعي الذي يتناول حرية التصرف في الإيرادات والنفقات، ومدى تأثير التمويل الخارجي على استقلالية الميزانية البلدية، دون التوسع في المفهوم العام للاستقلال المالي، إلا من حيث ارتباطه المباشر بموضوع الميزانية.

على الرغم من تبني الجزائر مبدأ اللامركزية الإدارية منذ الاستقلال، تظل العلاقة بين ما يُخوّله الإطار التشريعي للمجالس المحلية المنتخبة من صلاحيات في مجال الميزانية، وما تفرضه الممارسة الفعلية من ضوابط تشمل تدخل السلطة الوصية ومحدودية الموارد الجبائية وهيمنة التحويلات المركزية، موضع تساؤل جدي يستدعي البحث والتمحيص. تتزايد هذه التحديات في ظل تباين التجارب المقارنة فيما يتعلق بمدى تمكين البلديات من صلاحيات فعلية في الميزانية، واختلاف نماذج الرقابة والتمويل المعتمدة في هذه التشريعات، مما يجعل الاستفادة من هذه التجارب مدخلاً ممكنا لإعادة النظر في نماذج تنظيم ميزانية البلدية وعلاقتها بالسلطة المركزية.

وفي هذا الإطار، تتمحور إشكالية البحث حول السؤال الآتي:

هل أسهم الإطار القانوني الإجرائي والمالي لميزانية البلدية في الجزائر في تعزيز استقلاليتها أو تبعيتها للسلطة المركزية، بناء على التجارب المقارنة؟

ترتكز هذه الدراسة على تحليل مقارن لمجموعة من التشريعات الوطنية التي تنتمي إلى المدرسة اللاتينية في القانون العام المالي، وهي: الجزائر، تونس، وفرنسا. ورغم ذلك، فإن التطور التشريعي في كل دولة، واختلاف محتوى النصوص التشريعية والتنظيمية، قد أدى إلى تباين في تنظيم ميزانية البلدية، وبخاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات المالية بين الدولة والبلديات، ومدى تقييد أو توسيع السلطات الممنوحة للمجالس المحلية المنتخبة. ولهذا السبب، تنطلق هذه الأطروحة من تحليل قانوني يسعى إلى رصد الفوارق في التطبيق والهيكلة، من خلال الجمع بين منهجين متكاملين:

أولا، المنهج الوصفي التحليلي، الذي يعد الركيزة المنهجية الأساسية لهذه الدراسة، إذ يقوم على استعراض النصوص التشريعية والتنظيمية الناظمة لميزانية البلدية وصفا دقيقا، ثم تفكيك مضامينها وتحليل دلالاتها القانونية، بما يمكن من فحص فروع الإشكالية المتعلقة بالإطار الإجرائي والبنيوي للميزانية. ويتجلى توظيف هذا المنهج تحديداً في فهم الأسس القانونية التي تضبط تسيير ميزانية البلدية وآليات إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها. إضافة إلى دراسة طبيعة العلاقة بين صلاحيات البلديات في تسيير ميزانيتها والضوابط القانونية الناشئة عن وحدة النظام المالي العام للدولة، وذلك بالاستناد إلى النصوص والفقه وبعض التطبيقات العملية كلما أمكن ذلك.

ثانيا، المنهج المقارن، الذي يوظف أداةً تحليلية مكملة للمنهج الوصفي التحليلي، إذ يقوم على المقابلة المنهجية بين النماذج القانونية الثلاثة: الجزائري والفرنسي والتونسي، من حيث الأسس التشريعية الناظمة لميزانية البلدية وآليات تمويلها ورقابتها، بهدف استجلاء أوجه التقاطع والاختلاف بين هذه الأنظمة، وتحديد مدى ميل كل منها نحو تعزيز استقلالية الميزانية البلدية أو إبقائها في نطاق التبعية للسلطة المركزية. ويُفضي توظيف هذا المنهج إلى بناء تصور قانوني متوازن يستند إلى التجربة الجزائرية كنموذج مركزي، ويستثمر التجربتين الفرنسية والتونسية كمرجعين مقارنين، قصد استخلاص جملة من المقترحات القانونية الكفيلة بتعزيز الإطار التشريعي لميزانية البلدية.

وفي هذا السياق، تشكل الدراسات السابقة جزءًا مهما من المادة العلمية لإثراء البحث موضوع الدراسة، على الرغم من أنها ركزت في أغلبها على التشريع الوطني، ومن زوايا أخرى غير الميزانية، كالاستقلال المالي والإداري، أو التمويل المحلي، أو الجماعات المحلية، والخدمة العمومية. غير أن تسارع وتيرة التعديلات التشريعية جعل كثيرا من هذه المقارنات في بعض جوانبها قديمة لا تساير السياق الحالي الذي تعالجه هذه الدراسة.

يمكن إجمال هذه الدراسات، وفق ما سيأتي أدناه:

أولا-أطروحة بعنوان: النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر للباحث بن سديرة جلول، 2024-2025: توصلت هذه الدراسة إلى أن ميزانية البلدية تمثل الركيزة الأساسية للنشاط

الإداري المحلي، فهي الأداة القانونية التي تعكس السياسة التنموية للدولة على المستوى البلدي. أوضح الباحث من خلالها إلى أن مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية تخضع لإطار قانوني صارم، وأن رؤساء المجالس الشعبية للبلديات يتحملون مسؤولية تقدير الإيرادات والنفقات وفق حاجيات السكان، غير أن هذه العملية تواجه تحديات عدة، منها ضعف التأهيل الإداري والتقني للمنتخبين، وتأثير الرقابة المركزية على استقلالية القرار المالي المحلي. كما أظهرت الدراسة أن تنفيذ الميزانية يرتبط برخصة مالية تتداخل فيها جهات رقابية متعددة، مما يؤدي غالباً إلى بطء وتعطيل البرامج التنموية. وأشار الباحث إلى أن التعديلات المتكررة على الميزانية تعكس هشاشة التخطيط المالي المحلي. أما الرقابة اللاحقة على التنفيذ، فرغم أهميتها، تبقى محدودة بسبب ضعف التنسيق وغياب المساءلة السياسية. وفيما يخص البعد التنموي، خلصت الدراسة إلى أن المنتخبين المحليين عاجزون عن وضع استراتيجيات تنموية فعالة بسبب ضعف التكوين والكفاءة وغياب الإرادة السياسية، مما جعل القرار المالي للبلديات تابعاً للسلطات المركزية. وأوصى الباحث بضرورة تعزيز القدرات البشرية، توسيع الوعاء الجبائي، إعادة هيكلة التمويل المحلي، رقمنة الميزانية، تكريس ثقافة التقييم والمساءلة، تفعيل دور المنتخبين في تحصيل الإيرادات، واستحداث آليات تمويل مرنة كاللجوء إلى القروض والشراكات الاستثمارية، بهدف تحسين الإطار المعيشي للمواطن وتحقيق فعالية القرار المالي المحلي.

ثانيا-النظام المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر للباحثة زواقي نعيمة 2023-2024

خلصت هذه الدراسة إلى أن المالية المحلية، رغم تعدد مصادرها، تبقى عاجزة عن تغطية الاحتياجات التنموية بسبب اختلالات هيكلية، لاسيما ضعف الموارد الجبائية وسوء التسيير. كما أبرزت أن الاستقلالية المالية الممنوحة للبلديات والولايات تظل نسبية، في ظل خضوعها لرقابة وصائية قوية وتبعية واضحة للسلطة المركزية، سواء في إعداد الميزانية أو تنفيذها أو المصادقة عليها. وأشارت الدراسة إلى أن النظام المالي المحلي يعاني من ضعف استغلال الإيرادات الذاتية، وعدم عدالة توزيع الجباية، والاعتماد الكبير على الإعانات والتحويلات، مما يحد من فعاليته التنموية. وفي ضوء ذلك، أوصت الباحثة بضرورة تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، وتنويع مصادر التمويل، وتحسين آليات التحصيل الجبائي، وترشيد النفقات، وتطوير صيغ التمويل

البديلة كالشراكات، إلى جانب إصلاح منظومة الرقابة بما يحقق التوازن بين حماية المال العام وفعالية التسيير.

ثالثا- أطروحة بعنوان: الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، للباحث: خير الدين خوخة، 2020-2021: خلصت هذه الدراسة إلى أن المشرع لم يكرس استقلالية مالية حقيقية، بل اكتفى بتكريس شكلي ومحدود لبعض عناصرها، في ظل هيمنة واضحة للسلطة المركزية على الموارد والقرارات المالية المحلية. وأبرزت الدراسة ضعف التمويل الذاتي، سواء الجبائي أو غير الجبائي، وعدم كفايته لتغطية النفقات، مقابل اعتماد شبه كلي على إعانات الدولة، وهو ما يؤدي إلى تبعية الجماعات الإقليمية ويقيد سلطتها في التخطيط والتسيير، خاصة مع طابع هذه الإعانات الموجه. كما بينت أن استقلالية الميزانية تبقى شكلية بفعل خضوع إعدادها وتنفيذها لرقابة وصائية مشددة وتدخل فعلي لممثلي السلطة المركزية، إلى جانب محدودية صلاحيات الجماعات في تحديد إيراداتها ونفقاتها. وانتهت الدراسة إلى أن النظام المالي المحلي في الجزائر يغلب عليه الطابع المركزي، وأن تكريس استقلالية مالية فعلية يقتضي إصلاحات جوهرية.

يقترح الباحث هنا كخطوة أولى لا غنى عنها تكريس هذه الاستقلالية دستوريا على غرار التجربة الفرنسية، مع إعادة توزيع الاختصاصات الجبائية وترسيخ مبادئ الحكم الراشد وتعزيز التعاون بين الجماعات الإقليمية، مؤكدا أن ذلك كله مشروط في نهاية المطاف بتوفر إرادة سياسية حقيقية.

تكشف الدراسات السابقة أن أغلبها تناول المالية المحلية ضمن إطار عام يتعلق باستقلالية البلدية أو الجماعات المحلية، دون تخصيص معالجة مستقلة لميزانية البلدية باعتبارها محورا قائما بذاته، باستثناء أطروحة حديثة حول النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر أودعت على المنصة الوطنية للأطروحات مطلع 2026، مما أعاق الاعتماد عليها بشكل مباشر. وتتقاطع هذه الدراسات في جملة من النتائج، أبرزها أن الاستقلالية المالية المعترف بها قانونا لا تعدو كونها اعترافا شكليا يفتقر إلى مقوماته الجوهرية، وأن ميزانيات الجماعات المحلية أقرب إلى ميزانيات تسيير منها إلى ميزانيات استثمار، في ظل احتكار الدولة للجبايات ذات المردودية العالية وانعدام أي سلطة جبائية حقيقية للبلديات، مما أفضى إلى تبعية مالية جعلت من الإعانات المركزية أداة

للوصاية المقنّعة لا آلية للدعم الفعلي، يضاف إليها هيمنة السلطة المركزية على كل مراحل الميزانية وشدة آليات الرقابة على حساب المجالس المنتخبة. فضلا عن أن عددا من هذه الدراسات لم تعد مواكبة للتحولات التشريعية الحديثة مما يستدعي معالجة معاصرة للموضوع.

وتحاول هذه الأطروحة إلى تجاوز هذه الثغرات بتركيزها على ميزانية البلدية إشكاليةً مركزية مستقلة، مستندة إلى جديد النصوص القانونية والتجارب المقارنة، في أفق إعادة قراءة جدلية الاستقلالية والتبعية ضمن إطار تحليلي معاصر.

ولأجل الإحاطة بجوانب الموضوع من مختلف زواياه القانونية والإجرائية والمالية، تم تقسيم الدراسة إلى بابين: يتناول **الباب الأول** حدود الإطار الإجرائي في تكريس استقلالية ميزانية البلدية، ويستهل هذا الباب بـ **الفصل الأول** الذي يعالج الصياغة القانونية لميزانية البلدية، ثم يتبع بـ **الفصل الثاني** الذي يسلط الضوء على الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية وآليات الرقابة المختلفة التي تخضع لها، قصد الكشف عن مدى تأثير هذه الإجراءات على الاستقلالية الفعلية لميزانية البلدية.

أما **الباب الثاني**، فيخصص لدراسة استقلالية ميزانية البلدية من حيث المضمون والآثار المترتبة عنها على المستوى المالي، ويفتتح بـ **الفصل الأول** الذي يوضح حدود حرية البلدية في تدبير الإيرادات والنفقات، من خلال استقراء النصوص المنظمة والواقع العملي لتوزيع الصلاحيات المالية. أما **الفصل الثاني**، فيتطرق إلى أبرز أسباب العجز المالي الذي تعاني منه ميزانيات البلديات، ويقترح في ضوء ذلك جملة من سبل الإصلاح الممكنة التي من شأنها تعزيز الاستقلالية المالية وتحقيق قدر من النجاعة في تسيير المال العام المحلي.

الباب الأوَّل

حدود الإطار الإجرائي في تكريس استقلالية ميزانية البلدية

للإحاطة بالإطار الإجرائي للميزانية يطلب التعرض بالدراسة للصياغة القانونية، باعتبارها وثيقة تقديرية سنوية لمجموع الإيرادات والنفقات، يسهر على إعدادها الجهاز التنفيذي للبلدية ويصادق عليها المجلس الشعبي البلدي. تشكل هذه الوثيقة بما تحتويه من خصائص وما تقوم عليه من مبادئ ووثائق، مؤشرا على مستوى استقلالية ميزانية البلدية.

كما تخضع الدورة الميزانياتية لجملة من المراحل التي تعكس في كل مرحلة منها حجم التداخل بين البلدية وسلطة الوصاية، انطلاقا من إعداد مشروع الميزانية، ثم المناقشة والتصويت، إلى إخراجها النهائي عن طريق المصادقة، لتأتي بعد ذلك مرحلتي التنفيذ والرقابة. وهو ما يطرح إشكاليات متعددة تتعلق بمدى واقعية الاستقلالية المعلنة، ومحدودية هامش القرار، على ضوء القيود القانونية والتنظيمية المفروضة على البلدية. في هذا الإطار، يسعى هذا الباب إلى تحليل الإطار الإجرائي المنظم لميزانية البلدية، من خلال الخطة التالية:

الفصل الأول: الصياغة القانونية لميزانية البلدية

الفصل الثاني: النظام القانوني لتنفيذ ميزانية البلدية وآليات الرقابة عليها

الفصل الأوَّل

الصياغة القانونية لميزانية البلدية

تشكل ميزانية البلدية التعبير المالي الرسمي عن السياسات العامة المحلية التي تنجزها البلدية باعتبارها هيئة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبقدر ما تشكل هذه الميزانية مرآة عاكسة لحجم الإمكانيات والموارد المتاحة، فإنها في الوقت ذاته تكرس أيضا طبيعة الخيارات والتوجهات التنموية التي تعتمدها البلدية ضمن صلاحياتها الذاتية.

ومن هذا المنطلق، تكتسب دراسة الميزانية أهمية خاصة، ليس فقط كوثيقة مالية تقنية، بل باعتبارها إحدى أدوات التسيير المالي المحلي، تتقاطع فيها الاعتبارات الاقتصادية مع التوجهات السياسية والاجتماعية. ولأجل الإحاطة الشاملة بهذا المفهوم، ينبغي بداية التعرض لتعريف الميزانية، وبيان عناصرها الأساسية والمبادئ التي تقوم عليها، إلى جانب الوثائق التي يجب أن ترفق بها باعتبارها الإطار الهيكلي الذي تقوم عليه. ثم تأتي مراحل إعداد الميزانية البلدية، بوصفها عملية منهجية تتطلب تعبئة الموارد البشرية والإدارية، وتنطلق من تقدير النفقات والإيرادات، إلى غاية التصويت من طرف المجلس الشعبي البلدي. حيث تتميز هذه المراحل بتعدد الأجهزة المتدخلة في عملية، بدءاً من المصالح التقنية والإدارية التي تتولى الإعداد المادي، وصولاً إلى المنتخبين الذين يقومون بدور جوهري في رسم الخطوط الكبرى لهذا التصور المالي.

وبناءً على ذلك، يمكن تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لميزانية البلدية

المبحث الثاني: مراحل إعداد ميزانية البلدية

المبحث الأول: مفهوم ميزانية البلدية

لأجل إعطاء مفهوم واضح وشامل حول ميزانية البلدية، لابد من وضع تعريف للميزانية من الزاويتين المحاسبية والقانونية، مع بيان خصائصها التي تميّزها، وكذا المبادئ الأساسية التي تؤطر إعدادها وتنفيذها. وتستكمل هذه الصورة المفاهيمية من خلال التعرض لوثائق المرافقة للميزانية، التي تشكل الإطار الهيكلي والتنظيمي لميزانية البلدية.

يظهر هذا البعد المفاهيمي في حد ذاته مدى استقلالية أو تبعية ميزانية البلدية؛ فكونها وثيقة قانونية ومحاسبية وأداة للتخطيط المالي المحلي تعكس من خلالها اختيارات المجلس المنتخب للشأن المحلي. كمظهر من مظاهر من الاستقلالية المالية، غير أن هذه الحرية لست مطلقة وإنما مقيدة بجملة من القواعد القانونية الموحدة أثناء صياغتها، والتي تحد مصدرها في وحدة التشريع المالي للدولة تتجسد من خلاله تبعية تنظيمية واضحة.

وبناء على ذلك، تستعرض الدراسة من خلال هذا المبحث قواعد ومبادئ ميزانية البلدية في (المطلب الأول)، ثم وثائق الميزانية البلدية في (المطلب الثاني)، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: قواعد ومبادئ ميزانية البلدية

تعتبر ميزانية البلدية بمثابة وثيقة تقديرية وإلزامية في الوقت ذاته، وتتميز هذه الوثيقة بجملة من الخصائص الجوهرية، على غرار طابعها السنوي، وطابعها التقديري، ووظيفتها الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب بعدها السياسي، ما يجعل منها أداة حيوية في يد المنتخبين لتجسيد السياسات التنموية على المستوى المحلي. يمكن تفصيل ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الميزانية البلدية؛

الفرع الثاني: خصائص الميزانية.

الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية

تعد الميزانية حجر الزاوية في نظام التسيير المالي المحلي، وقد أولاها المشرع الجزائري وكذا التشريعات المقارنة أهمية خاصة، سواء من حيث تعريفها أو بيان طبيعتها القانونية ووظائفها. وفي هذا الإطار، تتعدد التعريفات، بين ما ورد في النصوص القانونية وما استقر عليه الفقه، مما

يعكس تطور النظرة إلى الميزانية من مجرد وثيقة محاسبية إلى أداة قانونية ذات بعد تنموي وسياسي.

أولا- التعريف التشريعي للميزانية:

عرف المشرع الجزائري ميزانية البلدية في المادة 176 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية[1] على أن:((ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار)). وعند مقارنة هذا التعريف مع سابقه في نص المادة 149 من القانون للبلدية رقم 90-08 [2]، المتعلق بالبلدية، يلاحظ أن المشرع استقر في بداية تعريفه على فكرة أن الميزانية هي عبارة جدول تقديرات الإيرادات والنفقات، وهذا هو الشق المحاسبي من الميزانية. إلا أنه كان في موقف متباين عند تعريفه للميزانية في شقها القانوني، ويظهر ذلك من خلال العبارات التي استبدلها أو أضافها للنص الجديد، ففي البداية استبدل عبارة ((أمرا بالإذن والإدارة)) بعبارة ((عقد ترخيص وإدارة)) من جهة، كما أضاف عبارة ((... وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار)) من جهة أخرى.

تحتاج هذه العبارات إلى توضيح، ففي الحالة عند مقابلة لفظ **أمراً** بعبارة **عقد** تبدو العبارة الأولى أقرب للصواب لطبيعة الميزانية كعمل إداري انفرادي؛ لأن الأمر أو القرار من خصائص العمل الإداري الانفرادي، في حين أن لفظ عقد يوحي بوجود اتفاق ثنائي بين إرادتين، وهو ما لا ينسجم مع تعريف الميزانية البلدية التي يتم إعدادها وإقرارها من طرف المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ثم تخضع لرقابة الوصاية إما بالمصادقة، أو بالتعديل، أو بالإلغاء. ويزداد هذا الإشكال وضوحا عند الرجوع إلى النص الفرنسي المقابل، إذ إن الصيغة الأصلية في كلا القانونين

---

[1] – قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية (ج. ر. ج. ج عدد 37 لسنة 2011) المعدل والمتمم بالأمر رقم21-13 مؤرخ في 22 محرم عام 1443 الموافق 31 غشت سنة 2021 (ج. ر ج. ج عدد 67 لسنة 2021).

[2] – قانون رقم 90 – 08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية. (ج. ر ج. ج عدد 15 لسنة 1990).

هي ذاتها «C'est un acte d'autorisation et d'administration» وبالنظر إلى سياقها اللغوي والقانوني وارتباطها بالميزانية، فإن عبارة **Acte** في الفقه الإداري الفرنسي يقصد بها أن الميزانية بمثابة عمل قانوني إداري انفرادي، ليس هذا فحسب، بل إن الميزانية بوصفها قرار إداري تتوافق مع فكرة الاستقلال المالي والإداري المعترف به للبلدية في الدستور والتشريع. وعموما، فإن المعنى الصحيح المستفاد من النص الفرنسي يتقاطع مع التعريف الكلاسيكي لميزانية البلدية في التشريع الفرنسي قبل إلغائه[1].

في المقابل، يحسب للمشرع الجزائري في أنه وفق في إتمام المعنى الوظيفي لميزانية البلدية، حيث إنه أضاف للعبارة السابقة والتي كانت تحصر الميزانية فقط من خلال عبارة سير المصالح العمومية، وهي لا تعني إلا قسما واحد منها وهو قسم التسيير، في حين أن الإضافة الجديدة تتعلق بقسم التجهيز والاستثمار، وبذلك يكون قد منح البلدية هامشا أوسع من الاستقلالية في تنفيذ مهامها التنموية، لا سيما ما تعلق منها ببرامج التجهيز والاستثمار.

في حين عرف المشرع التونسي ميزانية الجماعات المحلية بأنها: ((تنص ميزانية الجماعات المحلية بالنسبة لكل سنة على جملة نفقات هذه الجماعات ومواردها وتأذن بها وذلك في نطاق أهداف مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية))[2] ، وهو ذات التعريف الوارد في نص المادة 166 من مجلة الجماعات المحلية التونسية[3] . ما يحسب للتشريع التونسي في هذا المجال، هو أنه حرص على المزاوجة بين مبدأ سنوية الميزانية وتعدد سنوات تنفيذ الخطط والبرامج. بمعنى؛ أن

---

(1) - Art. 2311-1 « Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune » . Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), Dernière mise à jour des données de ce code : 01 juillet 2025. disponible sur le site :
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2025-01-01. Consulté le : 2025-05-23.

(2) – انظر الفصل الأول الجديد قانون أساسي عدد 65 لسنة 2007 مؤرخ في 18 ديسمبر 2007 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات العمومية المحلية (ر. ر. ج. ت عدد 103 لسنة 2007). تاريخ الاطلاع: 23-05-2025. متاح على الرابط:
https://drive.arp.tn/index.php/s/JCTmsPfCnbx752j

(3) – قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 09 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية (ر. ر. ج. ت عدد 39 لسنة 2018). تاريخ الاطلاع: 23-05-2025. متاح على الرابط:
https://igppp.tn/sites/default/files/Loi%202018-29%20version%20AR.pdf .

الميزانية تعد سنويا، ولكن في إطار رؤية متوسطة المدى لثلاث سنوات لتحقيق الاستمرارية في تنفيذ البرامج والأهداف.

جدير بالذكر، أن التشريع الفرنسي الجديد لم يركز على البنية الشكلية للميزانية، بل ذهب في نفس الاتجاه الذي ذهب إليه المشرع التونسي، من خلال تحويل ميزانية البلدية إلى أداة برمجة وتوجيه عملي للاستثمار المحلي، وهو ما يعزز من استقلالية الميزانية، لأنه يمكن المجلس المنتخب بصريح النص من تحديد أولويات الأعمال المطلوب تنفيذها وفقا لدرجة إلحاحها وضرورتها، ولكنه في الوقت نفسه قيّد استقلاليتها من خلال إخضاعها لمنطق التقدير المسبق والتوازن والبرمجة متعددة السنوات[1].

ما هو مطلوب حاليا من المشرع الجزائري من أجل مسايرة التشريعات المقارنة، هو إعادة النظر في نص المادة 176 السالفة الذكر، على نحو يعزز من استقلالية ميزانية البلدية تماشيا مع الأهداف المسطرة في القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية. خاصة إذا علمنا أن النص المقترح في مسودة مشروع قانون البلدية لسنة 2024 لا يرق إلى هذا المستوى.

ثانيا- التعريف الفقهي لميزانية البلدية:

سار بعض الفقهاء على ذات المنهج الذي اعتمده المشرع الجزائري في تعريفه لميزانية البلدية، حيث عرفت بأنها: ((وثيقة رسمية تتضمن تقديرا للإيرادات والنفقات لمدة سنة قادمة كقاعدة عامة. وتعتبر هذه الميزانية جدولا مفصلا ومنظما للسنة المالية المقبلة، يشتمل على الإيرادات المتوقعة لتغطية النفقات خلال فترة زمنية محددة)) [2]. ومع ذلك، ما يلاحظ على هذا التعريف أنه يقتصر على وضع الميزانية المحلية في إطار الأهداف المالية المحددة فقط، دون أن يتطرق إلى

---

[1] – عفان يونس، محاضرات في المالية المحلية، ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر تخصص: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف 2، 2023-2024، ص 36. متاح على الرابط: http://en.univ-setif2.dz/mod/resource/view.php?id=2823&forceview=1 . تاريخ الاطلاع: 25-05-2025.

[2]– Voir Art : Art. L. 2311-2 du CGCT.

الأدوار التي تؤديها الميزانية كخطة مالية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية. فالميزانية تمثل المعيار الحقيقي الذي يعكس العلاقة الوثيقة بين التمويل المحلي والتنمية المحلية.

وعرفها البعض الآخر بأنها: ((عبارة عن وثيقة تحتوي على تقدير لنفقات وإيرادات البلدية لمدة زمنية محددة ومقبلة غالبا ما تكون سنة، يتم تقديرها على أساس الأهداف التي وضعتها المجالس المنتخبة)) [1].

وهناك من عرفها بأنها عبارة عن: ((برنامج منسق ومفصل ومرقم يستغرق خلال السنة كقاعدة عامة بالاعتماد على إمكانيات الجماعة المحلية، والتي تم تحديدها مسبقا قصد ضمان الأهداف المرجوة من طرفه)) [2].

وتعرف ميزانية البلدية كذلك بأنها: ((المنهج الحقيقي للجماعة المحلية الذي تسعى تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين)) [3].

يتضح مما سبق أن ميزانية البلدية، في ضوء الأحكام التشريعية الجزائرية والمقارنة، هي عمل قانوني-مالي تصدره المجالس الشعبية البلدية في شكل وثيقة سنوية تتضمن تقديرا لجميع إيرادات البلدية ونفقاتها، وتتم المصادقة عليها بموجب مداولة، فتكتسب بذلك صفة القرار الإداري الذي يسمح بتحصيل الإيرادات وإنفاقها في إطار الأهداف التنموية.

---

[1] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 37.

[2]– الطاهر زروق، المالية المحلية، سلسلة الكتب الالكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية، ص 06 تاريخ الاطلاع : 04-08-2024، متاح على الرابط : https://moufid.jimdofree.com

[3]–عقون سعاد، محاضرات في إدارة ميزانية الجماعات المحلية، ألقيت على طلبة السنة الأولى ماستر تخصص : تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس، 2021-2022، ص 41. متاح على الرابط: http://dlibrary.univ-boumerdes.dz:8080/jspui/handle/123456789/8032 تاريخ الاطلاع: 25-05-2025.

الفرع الثاني: خصائص الميزانية البلدية

تتسم ميزانية البلدية بعدد من الخصائص الجوهرية التي تبرز طبيعتها القانونية والتنظيمية، ويمكن إجمال هذه الخصائص في كونها ذات طابع تقديري (أولا)، وترخيصي (ثانيا)، وإداري (ثالثا)، وتنظيمي (رابعا)، وأخيرا ذات طابع دوري (خامسا). وتمثل هذه الخصائص الأساس لفهم دور الميزانية في تسيير الشأن المحلي، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي.

أولا- الميزانية البلدية ذات طابع تقديري:

لكونها تحدد بالأرقام المبالغ التي يتوقع تحصيلها من الموارد المختلفة لإيرادات البلدية، وتحدد أيضا تقديرا للأرقام التي يتم إنفاقها خلال مدة زمنية قادمة. ولكن هذا التقدير الاحتمالي المفصل للإيرادات والنفقات ليس نهائيا، وإنما يمكن أن تكون هذه الأرقام قابلة للنقصان أو للزيادة، لأنها قامت على نظرة مستقبلية استشرافية، وهذا يعني أن الجزم بصحة ما تم تدوينه في وثيقة الميزانية لا يكون إلا بعد إتمام إجراءات اعتمادها بالتصويت والمصادقة [1]. وبالتالي تطغى خاصية التقدير أثناء مرحلة الإعداد للميزانية بينما تبرز خاصية الترخيص أو الإذن بمجرد التصويت عليها من قبل الهيئة التداولية المحلية [2]. ويعود السبب في كون إيرادات الميزانية تقوم على خاصية التقدير لا اليقين لارتباطها بعوامل وأطراف خارجية لها تأثير مباشر على عناصر الميزانية، وعلى هذا الأساس يتم وضع الميزانية الإضافية [3]، بينما ترتبط النفقات بتصرفات الآمرين بالصرف، فلا يمكن تجاوز التقديرات بعد اعتمادها في الميزانية إلا بترخيص من الوزارة

---

[1] – عفان يونس، المرجع السابق، ص ص 37و38.

[2]– مزيتي فاتح، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي– أم البواقي، 2013–2014، ص 09.

[3] – صياف عصام، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2017–2018، ص 31.

الوصية عن طريق الإعانات أو الحصول على قروض، غير أنه يجوز إنفاق مبالغ أقل من التقديرات بما في ذلك إلغاء بعضها [1].

وهكذا، إن الطابع التقديري لميزانية البلدية يشكل أداة هامة لإدارة المخاطر المرتبطة بعدم اليقين المالي؛ إذ يمكن البلدية من التوفيق بين ضرورة الالتزام بقواعد التوازن والشرعية الميزانياتية من جهة، وبين تقلبات السياق الاقتصادي والجبائي من جهة أخرى. ذلك أن إلزام البلدية بأرقام جامدة قد يؤدي إلى عجز مالي حقيقي أو إهدار للإيرادات المرصودة. كما أن الفهم الدقيق لأساس التقدير يساعد على قراءة الفجوة المحتملة بين ما تم تدوينه في وثيقة الميزانية وما تحقق فعليا. وهنا تكمن أهمية التوقع، في تقدير مدى الحاجة إلى اللجوء إلى ميزانية تعديلية أو إضافية.

ثانيا– الميزانية البلدية ذات طابع ترخيصي:

إن اعتماد ميزانية البلدية لا يكون صحيح من الناحية القانونية إلا بعد الحصول على الحصول على رخصة من خلال المداولة التي يجريها أعضاء المجلس المنتخب بالموافقة عليها عن طريق التصويت. فإذا كان تحضير مشروع الميزانية من اختصاص الجهاز التنفيذي، فإن الهيئة التداولية المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي تتولى المشاركة في المناقشة أثناء التصويت من خلال التوجيهات العامة للميزانية [2].

يظهر الطابع الترخيصي لميزانية البلدية أنها ليست مجرد إجراء شكلي داخل المجلس المنتخب، ولكنها تعبير حقيقي لممارسة الديمقراطية المحلية ومدى استقلالية المجلس المنتخب في تسيير الشؤون المحلية عن طريق الإذن بتحصيل الموارد وتوجيه الانفاق المحلي في أن واحد، وهي بذلك ترسم الحدود الفاصلة بين ما وضعه الجهاز التنفيذي من تقديرات واختيارات، وما يرخص به فعلا المجلس المنتخب من شرعية قانونية وسياسية لهذه الاختيارات.

---

[1] – دلندة مراد، الإدارة المحلية بين واجب الخدمة العمومية ومعوقات الإيرادات المالية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق الطور الثالث تخصص إدارة محلية، جامعة الحاج لخضر –باتنة1، 2021–2022، ص 148.

[2] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 38.

ثالثا– الميزانية البلدية ذات طابع إداري:

تعد ميزانية البلدية بمثابة عمل إداري لأنها تتصل بالإدارة وحسن سير مختلف المصالح والمرافق الإدارية التابعة للبلدية، وهي بمثابة خطة العمل التي تعطي معلومات حول النشاطات التي تريد البلدية تنفيذها في المجال الإداري، أو المالي، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي [1]، لأنه من غير هذه المعلومات لا يمكن للبلدية معرفة وضعيتها الحقيقية. وتتجسد هذه الخاصية أيضا في أنها تخضع للرقابة الإدارية من جهات الوصاية المختلفة بما يفيد معه إمكانية المصادقة عليها أو إلغائها، وذلك حتى بهدف ضمان عدم تجاوز البلديات للاعتمادات أو الإيرادات المقررة. كما تشكل الميزانية مرجعا الذي تأخذ منه معلومات حول نشاطات البلدية في المجالات المشار إليها أعلاه [2].

يظهر مما سبق، مدى أهمية خاصية الطابع الإداري لميزانية البلدية باعتبارها امتداد عملي لخاصية الترخيص، ذلك أن ميزانية البلدية ليست مجرد وثيقة تقديرية، بل هي وسيلة فعلية لتسيير المرافق العمومية البلدية وضمان حسن سيرها. وتعكس مضمون اختيارات البلدية في مختلف المجالات التي تعود لها، وتجعل منها برامج قابلة للتنفيذ، وهي أيضا عبارة عن خطة عمل سنوية موجّهة للنشاط الإداري المحلي. وبالنسبة لسلطة الوصاية فهي تشكل مرآة تعكس مدى التزام البلدية بحدود صلاحياتها واحترامها لمبدأ المشروعية الميزانياتية.

رابعا– الميزانية البلدية ذات طابع تنظيمي:

تخضع ميزانية البلدية في إعدادها ومضمونها وآليات تقديمها للتصويت عليها وكيفية تنفيذها لأحكام قانونية مختلفة، ومن ذلك قانون البلدية رقم 11–10، بالإضافة إلى المراسيم التنفيذية لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 12–315[3] وكذا القرارات الوزارية كالقرار الوزاري المشترك المؤرخ

---

[1] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 38.

[2] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 149.

[3] – المرسوم التنفيذي رقم 12 – 315 المؤرخ في 3 شوال عام 1433 الموافق لـ 21 غشت سنة 2012، الذي يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها. (ج. ر. ج. ج عدد 49 لسنة 2012).

في 2014/01/06[1]، وهناك العديد من التعليمات الوزارية مثل التعلمية الوزارية المشتركة الصادرة عن وزارتي الداخلية والمالية والمتعلقة بالعمليات المالية للبلدية[2].

إن الطابع التنظيمي لميزانية البلدية يظهر بجلاء أن المسار الذي تتخذه هذه الأخيرة من الإعداد إلى التنفيذ لا يترك مجالا للاجتهاد الحر خارج الأطر التنظيمية المحددة، فالميزانية بهذا الوصف ليست مجرد تعبير عن إرادة الجماعة المحلية في تجسيد اختياراتها، ولكنها أيضا عملية محددة تضبط شكلها ومضمونها وآليات عرضها والتصويت عليها، وكيفية تنفيذها ومراقبتها ضمن أطر قانونية وتنظيمية مضبوطة. ومع ذلك فإن الواقع الميداني يظهر في كثير من الأحيان مدى تأثر المجالس المنتخبة بشدة هذه القيود إلى درجة تحد من هامش المناورة والاجتهاد.

خامسا- الميزانية البلدية ذات طابع دوري:

الميزانية البلدية هي أيضا عبارة عن عمل قانوني يتجدد كل سنة وفي تاريخ محدد سلفا بموجب القانون، بحيث يتم لزوما إعداد الميزانية الأولية والمصادقة عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة إنجازها وقبل 25 جوان من السنة المالية التي يتم تنفذها فيها. في حين يتم تنفيذ الميزانية الإضافية في مدة المحددة تسمى بالسنة المالية وتحتوي على مرحلتين: المرحلة الأولى وتبدأ من 01 يناير وإلى غاية 31 ديسمبر، وهذا ما تقره المادة 181 قانون البلدية. أما المرحلة الثانية تمتد إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية فيما يتعلق بعمليات التصفية ودفع النفقات وإلى غاية 31 مارس تاريخ غلق السنة المالية لعملية التصفية ودفع النفقات وتحصيل الإيرادات طبقا للمادة 187 من قانون البلدية [3].

إن ما يمكن استخلاصه حول خاصية الدورية في الميزانية البلدية يعد ضمانة قانونية جوهرية لاستمرارية المرفق العام المحلي. حتى لا يترك التسيير المالي للبلدية للاجتهاد. وهذا ما

---

[1]- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 4 ربيع الأول عام 1435 الموافق لـ 6 يناير سنة 2014، الذي يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات. (ج. ر. ج. ج عدد 23 لسنة 2014).

[2] - INSTRUCTION C1 sur les opérations financières des Communes, Mise à jour 1er juillet 1971, disponible sur le site: https://www.interieur.gov.dz/images/budg_comm-1.pdf, consulté le: 05-08-2024.

[3] – عقون سعاد، المرجع السابق، ص 44.

يظهر بوضوح من خلال إلزام المنتخبين المحليين بإعداد الميزانية الأولية والمصادقة عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، ثم ربط تنفيذها بآجال إضافية في حدود السنة المالية، يجعل الميزانية أداة انضباط وإدارة للمدة، لا مجرد وثيقة صماء. كما أن تقسيم السنة المالية إلى مرحلتين بالنسبة لعمليات التنفيذ خلال الفترة من 01 يناير إلى 31 ديسمبر، مع إتاحة فترة تكميلية محاسبية تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية لتصفية الأوامر ودفع النفقات المرتبطة بالسنة المغلقة، يعزز شفافية قفل الحسابات ويحدِّد بدقة نطاق كل دورة مالية.

المطلب الثاني: مبادئ ووثائق ميزانية البلدية

تستند الميزانية البلدية إلى مجموعة من المبادئ القانونية التي تضمن سلامة إعدادها وفعالية تنفيذها، ويمكن تصنيف هذه المبادئ إلى مبادئ موضوعية وأخرى شكلية في (الفرع الأول)، وترفق هذه الميزانية بعدد من الوثائق التي تعزز شفافيتها وتمكن من تتبع تفاصيلها بدقة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبادئ ميزانية البلدية

تتعلق المبادئ الموضوعية بمضمون الميزانية ذاته، من حيث ضرورة التقيد بمبدأ السنوية الذي يربط تنفيذ الميزانية بسنة مالية محددة، ومبدأ الوحدة الذي يقتضي أن تشمل الميزانية جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، إضافة إلى مبدأ الشمول الذي يفرض إدراج كل الموارد والنفقات بدون استثناء، ومبدأ التوازن الذي يتطلب أن تتساوى النفقات مع الإيرادات على الأقل. أما المبادئ الشكلية، فهي ترتبط بشكل الوثيقة وآليات عرضها والمصادقة عليها، من خلال مبدأ التخصص الذي يوجب تخصيص كل اعتماد لغاية معينة، ومبدأ الوضوح الذي يستلزم أن تكون البيانات المعروضة قابلة للفهم والتتبع من قبل جميع المتدخلين في العملية المالية.

أولا- المبادئ ذات الطبيعة الشكلية:

يقصد بها مجموع المبادئ التي تعنى بتأطير الجانب الشكلي للميزانية المحلية، كمبدأ الوحدة الذي يقضي بإدراج مجمل تقدير إيرادات ونفقات الجماعات الترابية في وثيقة واحدة لتسهيل عمل المجالس المنتخبة، وهذا كقاعدة عامة. ويشترط أيضا أن يكون تقدير هذه الميزانية لمدة سنة مالية.

(أ)- مبدأ وحدة الميزانية: يتطلب هذا المبدأ أن تسجل جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، مما يتيح معرفة الوضع المالي للبلدية بسهولة من خلال مقارنة إجمالي الإيرادات بإجمالي النفقات، بهدف تحديد العجز أو الفائض أو التوازن المالي الذي تم تحقيقه [1]. كما يتيح هذا المبدأ للمجلس المنتخب ممارسة رقابة فعالة على الميزانية، لأن وجود عدة وثائق قد يحد من إمكانية المقارنة والرقابة ويحول دون التوزيع العقلاني للإيرادات المتاحة بين النفقات. ولذلك، من الضروري تجميع الترخيصات المالية المعتمدة في وثيقة واحدة، أي أن تدرج الإيرادات في عمود والنفقات في عمود آخر ضمن الوثيقة نفسها. وسيسمح ذلك، من ناحية، بترسيخ مبدأ التوازن المالي، ومن ناحية أخرى، بتقييم الخطوط العريضة للعمليات المالية للبلدية، وكذلك بتحديد الحجم الفعلي للنفقات ومقارنته بالإيرادات المقدرة.

ولكن لا يعني هذا المبدأ أن ميزانية البلدية تتكون من وثيقة واحدة، بل يمكن أن تتكون من عدة وثائق تشكل معا الميزانية بالمعنى الشامل والموحد للكلمة، والتي يمكن تعديلها عدة مرات خلال السنة المالية [2]. في حين تعتبر الميزانية الأولية في التشريع الفرنسي، العمل الإلزامي الوحيد. وتشمل الميزانية الرئيسية، وعند الاقتضاء، ميزانية ملحقة واحدة أو عدة ميزانيات ملحقة للخدمات العمومية (لا سيما ذات الطابع الصناعي والتجاري: الماء، النقل، إلخ) التي تتطلب محاسبة مستقلة. وبطبيعة الحال فإن دور هذه الميزانيات الفرعية هو التخفيف من المبدأ التقليدي للوحدة، كما تساهم أيضا في الامتثال لمبدأ آخر وهو مبدأ الشفافية الحديث [3].

وفي التشريع التونسي فإن إعمال مبدأ الوحدة يتم من خلال تجميع كل موارد ونفقات البلدية في وثيقة واحدة وفقا للأنموذج المقيس الصادر بمقتضى الأمر الحكومي عدد 52 لسنة 2020

---

[1] – موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر – باتنة1، 2014–2015، ص 110.

[2] – تتكون ميزانية البلدية في التشريع الجزائري من خمسة (05) وثائق حيث ترتبط ببعضها البعض وتتكامل لتشكل صورة موحدة لميزانية الجماعة المحلية وهي: الميزانية الأولية وهي الوثيقة الأهم، والميزانية الإضافية، والحساب الإداري، والأمر بالصرف وحساب التسيير للمحاسب العمومي، والاعتماد المالي االمسبق والترخيص الخاص.

[3]- Philippe-Jean Quillien, *Les collectivités territoriales en 75 fiches*, 8e éd., Ellipses, Paris, 2024, p 270.

المؤرخ في 23-01-2020 الذي يأخذ بعين الاعتبار النظام المحاسبي الخاص بالجماعات المحلية، ويمكن هذا المبدأ المجلس البلدي وكل متدخل ومراقب من الإلمام بمجمل نشاط البلدية ومتابعة تطور وضعها المالي [1]، وأيضا تم الأخذ بهذا المبدأ في مجلة الجماعات المحلية [2].

يستنتج من خلال ما سبق، أن مبدأ وحدة الميزانية لا يقتصر على كونه قاعدة شكلية، وإنما يشكل وسيلة جوهرية لضمان وضوح الوضعية المالية وتعزيز رقابة المجلس البلدي المنتخب. ومع ذلك يظل مبدأ مرنا يمكن تكييفه من خلال الميزانيات الملحقة دون المساس بجوهره، بما يسمح بالتوفيق بين متطلبات الشفافية وضرورات التسيير العملي.

(ب)- مبدأ سنوية الميزانية: يقصد بمبدأ السنوية أن ترخيص الميزانية له مجال زمني محدود، ويجب تجديده في كل سنة، وهذا يعني أنه لا يمكن الاستناد عليه للسنة الموالية دون ترخيص جديد، إلا في أحوال استثنائية [3]. تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى بحسب النظام القانوني والاختيارات الاقتصادية المعتمدة. ففي بعض الدول، مثل الجزائر وتونس [4]وفرنسا [5]، تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية، وتمتد من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر، مما يسهل الربط بين التخطيط المالي والتنفيذي خلال نفس السنة التقويمية. في المقابل، تعتمد دول أخرى، مثل مصر والولايات المتحدة الأمريكية، سنة مالية تبدأ في 1 جويلية وتنتهي في 30 جوان من السنة الموالية، وهو ما يعكس تكييفا خاصًا لأجندة الميزانية مع دورات اقتصادية أو سياسية مغايرة [6].

ويرجع سبب اختيار مدة السنة كونها أصلح فترة لوضع تقديرات للإيرادات والنفقات، لأنها تعتبر بمثابة حد طبيعي لتكرار مختلف العمليات المالية لأنها تحتوي على دورة كاملة للفصول.

---

[1] – ميزانية البلدية –الدليل عدد 1، الدليل الإجرائي لإعداد ميزانية البلدية والمصادقة عليها وتنفيذها وختمها، الإدارة العامة للموارد وحوكمة المالية المحلية، وزارة الداخلية، الجمهورية التونسية، 2022، ص 12.

[2] – انظر الفصلين 130 و167 من م ج م ت.

[3] – عقون سعاد، المرجع السابق، ص 45.

[4] – انظر الفصل 2/136 من م ج م ت

[5] - Voir art .1612-1 du CGCT

[6] – طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر1، 2008-2009، ص 36.

وهي تتماشى مع الإيرادات المستمدة من الضرائب وباقي الموارد المالية المحلية الأخرى التي ترتبط غالباً بمدة سنة. كما أنها تلائم مع النفقات التي تتفاوت باختلاف فصول السنة، وتتكرر كل سنة [1]. بالإضافة إلى أن المراحل التي تمر بها الميزانية من إعداد واقتراع ومصادقة وغلق تتأثر كلها بهذا المبدأ لأنها تتكرر وجوبا كل سنة [2].

من الناحية السياسية يهدف إعمال هذا المبدأ إلى ضمان رقابة منتظمة على النشاط المالي للبلدية حيث تجد نفسها مضطرة في الرجوع للسلطة الوصية للحصول على موافقتها بصفة دورية وبذلك تتمكن هذه الأخيرة من الحصول على تفاصيل نشاط هذه الأخيرة. أما من الناحية المالية فإن إعمال هذا المبدأ، يعود إلى أن عملية إعداد الميزانية اعتمادها والمصادقة عليها تتطلب وقتا طويلا، ومن الصعوبة بما كان أن يتكرر في كل مدة قصيرة من الزمن. كما سيكون من الصعب أيضا وضع تقديرات دقيقة للإيرادات والنفقات خلال مدة تتجاوز السنة [3]. كما يرتبط تحديد تقديرات الميزانية لمدة سنة واحدة بمبدأ سنوية الضريبة، باعتبار أن هذه الأخيرة تفرض وتستوفى لمدة اثني عشر شهرا. وقد كرست هذا المبدأ المادة 03 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وهو ما يسري أيضا على ميزانية البلدية [4]. غير أن مبدأ السنوية ليس مطلقا، إذ ترد عليه استثناءات، من أبرزها اللجوء إلى نظام الاعتمادات الإثني عشرية في حالة تعذر المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية. ففي هذه الحالة، ترخص الإدارة العامة بفتح اعتمادات مؤقتة على أساس شهري، تُحسب على حساب ميزانية السنة المقبلة [5].

---

[1] – محمود رياض عطية، الوجيز في المالية العامة، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 1969، ص 431.

[2] – الطاهر زروق، المالية المحلية، المرجع السابق، ص 07.

[3] – محمود رياض عطية، المرجع السابق، ص 432.

[4] – انظر المادة 149من قانون البلدية.

[5] – انظر المادة 69 من القانون 84-17، والمادة 157 من قانون البلدية رقم 11-10.

ولم يخرج التشريع التونسي عن هذا النهج، إذ نص على الاستثناءات الواردة على مبدأ السنوية في عدة فصول من مجلة الجماعات المحلية [1]. وسار على نفس المنوال التشريع الفرنسي، الذي يجيز التصويت على الميزانية الأولية حتى تاريخ 15 أفريل من السنة المعنية، مع إمكانية تمديد هذا الأجل إلى غاية 30 أفريل في سنة الانتخابات، نظرا لأن إعدادها عملية طويلة ومعقدة تستند جزئيًا إلى المعطيات المصادق عليها من قبل الجمعية الوطنية ضمن قانون المالية. وخلال هذه الفترة، يمكن للسلطة التنفيذية الشروع في تحصيل الضرائب والقيام بنفقات محدودة. وبعد التصويت على الميزانية الأولية، يمكن تعديلها من خلال ميزانية تكميلية أو قرارات تعديلية، وهي آليات تتيح ملاءمة الميزانية مع التغيرات التي قد تطرأ، نظرا لأن التقديرات، رغم صدقيتها، لا يمكن أن تكون دقيقة بشكل تام.

كما اعترف المشرع الفرنسي بإمكانية اعتماد تفويضات متعددة السنوات في بعض الحالات، تمثل هذه التفويضات سقفا ماليا موجها لإنفاق معين دون تحديد أجل زمني لتنفيذه، وتخضع هذه التفويضات لقواعد صارمة. ويمكن للجماعات المحلية أيضا استخدام مخطط استثماري متعدد السنوات (PPI) لتحسين حكامة الإنفاق الاستثماري، وأخيرا سمح التشريع الفرنسي بإمكانية إضافة فترة تكميلية هدفها التخفيف من صرامة مبدأ السنوية من منظور محاسبي، من خلال الترخيص للآمر بالصرف بتنفيذ بعض النفقات في حدود معينة حتى تاريخ 21 يناير من السنة التالية [2].

---

[1] – انظر الفصل الثالث فيما يتعلق بالفترة التكميلية التي تتعلق بالإذن بصرف النفقات إلى غاية 20 جانفي من السنة المالية الموالية، الفصلين 157و158 فيما يتعلق باعتمادات التعهد بحيث تبقى نافذة من سنة لأخرى ويمكن إلغاؤها عند الاقتضاء، والفصل 166 فيما يخص التصرف في الميزانية حسب الأهداف والتي تمتد إلى ثلاث (03) سنوات لأنها تتعلق بالبرامج الأمر الذي يستوجب معه حرص البلدية على التوفيق ما بين مبدأ السنوية وتعدد سنوات تنفيذ الخطط والبرامج. ميزانية البلدية –الدليل عدد 1، المرجع السابق، ص 12.

[2] -*Les grands principes budgétaire d'une collectivité*, Équipe Manty
Disponible sur le site : https://www.manty.eu/fiches/les-grands-principes-budgetaires-d-une-collectivite, consulté le : 16-06-2025.

ثانيا– المبادئ ذات الطبيعة الموضوعية:

تهدف هذه المبادئ إلى ضبط محتوى الميزانية من حيث البنية والمضمون، بما يضمن التناسق بين الإيرادات والنفقات، ويضبط الرقابة على التصرف في الاعتمادات. وتندرج ضمن هذه المبادئ الموضوعية ثلاثة أعمدة رئيسية:

(أ)– مبدأ توازن الميزانية: يعد مبدأ توازن الميزانية من المبادئ الجوهرية التي تقوم عليها الميزانية. ويقصد به أن تتساوى تقديرات الإيرادات مع تقديرات النفقات ضمن الميزانية السنوية التي تعتمدها البلدية. غير أن المقصود بهذا المبدأ، ليس مجرد التوازن الحسابي الشكلي، بل التوازن الحقيقي القائم على صدقية التقديرات، بمعنى أن تضبط النفقات المتوقعة بناءً على الإيرادات الفعلية المرجح تحصيلها خلال سنة التنفيذ، مضافا إليها الفوائض المحققة في السنة السابقة. ولذلك اشترط المشرع أن يكون التوازن حقيقيا وليس تقديريا [1].

يفسر مبدأ التوازن، من جهة، باعتبارات سياسية ترتبط بكون البلديات لا تمتلك اختصاصا ضريبيا حقيقيا، ومن جهة أخرى، بأسباب تقنية بحتة، فأي عجز في ميزانية هذه الجماعة المحلية يترجم إلى عبء على مستوى الدولة المركزية. لا ترغب الدولة في تحمل تسيير قد يوصف بالمتهور من قبل المسؤولين المحليين المنتخبين [2]. إذ يشكل هذا المبدأ أداة لضمان الانضباط في التسيير المحلي، حيث يساهم تطبيقه في حماية دافعي الضرائب من تبعات سوء تدبير المنتخبين المحليين، من خلال فرض مسؤولية مالية متوازنة ومبنية على معطيات واقعية، تعكس قدرة

---

[1] – يمكن الفرق بين التوازن التقديري والتوازن الحقيقي أو الفعلي في: أنه في التوازن التقديري أو التنبؤي فإنه لا يمكن للبلدية التصويت على ميزانية غير متوازنة كما هو الحال بالنسبة لميزانية الدولة، فالتوازن هنا لا يجب أن يكون تقديري وإنما فعلي، ولا يكون قائما على نتائج تقديرية أو تنبؤية. أما التوازن الفعلي يكون عند تنفيذ ميزانية غير متوازنة للجماعات المحلية يجب أن يمتص العجز خلال السنوات اللاحقة على مدى سنتين أو أكثر.

أنظر ولهي بوعلام وسالمي عبد الوهاب، إدارة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر دروس وتمارين محلولة، دار المتنبي للنشر والطباعة، المسيلة، الجزائر، 2023، ص158.

[2] - NOAH, Benoît Ghislain Thierry, *La compétence financière des collectivités locales en Afrique francophone subsaharienne : les cas du Cameroun, Gabon, Côte d'Ivoire et Sénégal*, Thèse de doctorat en Droit public, spécialité Finances publiques, Université de Yaoundé II – Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, soutenue publiquement le 30 septembre 2023, Année Universitaire 2020-2021, p72. Disponible sur le site : https://hal.science/tel-04896380v1 Consulté le : 20-06-2025.

الجماعة المحلية على تغطية نفقاتها ضمن الإمكانيات الفعلية المتاحة [1]. ومن الناحية التقنية، يجب ملاحظة أن الميزانيات المحلية تختلف عن قانون المالية الوطني من حيث إنها تشمل تلقائيا جميع موارد الجماعة، أي الإيرادات وكذلك القروض. بينما القروض هي مورد سيولة لا يظهر في قانون المالية. ونتيجة لذلك، في حالة وجود عجز في جماعة ما، ستضطر الدولة إلى التدخل [2].

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، فقد نص صراحة على وجوب احترام توازن الميزانية في قانون البلدية [3]، حيث يشترط أن تكون الميزانية متوازنة عند التصويت، وذلك بهدف تفادي العجز أو الفائض غير المبرر. يطبق هذا المبدأ على قسم التسيير دون قسم التجهيز، وذلك نظرا طبيعته الاستثمارية التي تجعله أكثر تقلبا، تبعا للتوجهات الاقتصادية الوطنية. ثم يتحول إلى مجرد إجراء شكلي مع البدء في تنفيذ الميزانية [4].

سار التشريع الفرنسي على ذات المنهج في تبني هذا المبدأ من خلال النص صراحة على إعداد الميزانية على أساس توازن حقيقي، وفقا لنص المادة 4/1612. كما حدد كذلك الحد الأقصى المسموح به للعجز أثناء تنفيذ الميزانية وهو 05% من إيرادات التسيير بالنسبة للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 20.000 نسمة، طبقا لما نصت عليه المادة 14/1612 من قانون مكافحة الفساد [5]. وهو إجراء يهدف إلى ضبط العجز داخل حدود مقبولة ماليًا وضمان التوازن المالي.

ولم يشذ التشريع التونسي عن هذا النهج، في تكريس هذا المبدأ صراحة، حيث اعتبر الميزانية تكون متوازنة فقط إذا تم اعتماد نفقات التصرّف والتنمية على أساس التوازن مع الأخذ بعين الاعتبار جميع الالتزامات السابقة، بما في ذلك خدمة الدين. كما نص أن على تقديرات النفقات يجب أن تضبط على أساس الإيرادات المتوقع تحصيلها والفواضل المرحّلة، مع الالتزام

---

(1) - Jean Girardon, *Les collectivités territoriales*,4e Éd, Ellipses Marketing S.A., 2018, Paris, p 134.

(2) - NOAH, Benoît Ghislain Thierry, op.cit, p 72.

(3) – انظر المواد: 1/183 و184 من قانون البلدية رقم 11-10.

(4) – زواقي نعيمة، النظام المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، 2023-2024، ص 86.

(5) -Renan MÉGY, *Les finances publiques en 20 leçons*, 2e Éd, Ellipses Marketing S.A., 2018, Paris, p 132.

بالضوابط القانونية للتوازن الحقيقي. وأخيرا، حظر مناقشة أو تقديم أي مقترحات خلال جلسة التصويت على الميزانية من شأنها الإخلال بهذا التوازن أو خلق أعباء جديدة تتجاوز قدرة الجماعة المحلية على التسديد [1].

يستنتج في الأخير، أن اتفاق التشريعات المقارنة الثلاثة على تكريس مبدأ التوازن المالي في الميزانية البلدية، من خلال آليات الإعداد والتصويت. حيث يحظر على المجالس المحلية المنتخبة في هذه التشريعات من إدخال تعديلات أثناء مناقشة الميزانية قد تخل بهذا التوازن أو تحدث أعباء جديدة غير مغطاة. كما يتم تطبيق هذا المبدأ في قسم التسيير. وبالمقابل، يشترط التشريع التونسي والفرنسي ضرورة تحقيق توازن حقيقي يأخذ في الحسبان الالتزامات السابقة والفواضل، في حين يركز التشريع الجزائري أكثر على التقدير الصادق دون ضبط دقيق لمفهوم التوازن الحقيقي.

في حين يسمح التشريع الفرنسي لوحده بإمكانية حدوث عجز محدود لا يتجاوز 5% في قسم التسيير للبلديات الكبرى، بينما يحظر العجز تمامًا في التشريعين التونسي والجزائري من حيث المبدأ. كما ينفرد التشريع التونسي بإقراره لهذا المبدأ ليشمل كلا من نفقات التسيير والاستثمار معا.

(ب)- مبدأ شمولية الميزانية: بداية لا بد من الإشارة إلى أن هناك طريقتين لإدراج الإيرادات والنفقات العامة في الميزانية، تتمثل الطريقة الأولى (مبدأ الصوافي أو الناتج الصافي) وهي الأصل، وبموجبها تتم مقاصة بين الإيرادات والنفقات بحيث لا تظهر في الميزانية إلا نتيجة المقاصة. إلا أنه ونتيجة للتطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية دفعت بالدول إلى تبني مبدأ آخر وهو مبدأ الشمولية، والذي تبنته في البداية فرنسا بموجب قانونين ما بين سنة 1817 و1822، ثم تلتها انجلترا أين بدأ تطبيقه منذ سنة 1953[2].

ويقصد بهذا المبدأ أن تضم الميزانية المحلية كافة الإيرادات والنفقات دون إجراء أية مقاصة بينهما، أي أن تشمل الميزانية جميع أوجه النشاط المالي للبلدية مهما كان صغيراً أو كبيراً، وذلك بتسجيل وإدراج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة الميزانية في كتلتين منفصلتين عن بعضهما

---

[1] – انظر الفصول 126-02، 133، 135 و176 من م ج م ت.

[2] – عبد الله عابد، مالية البلدية، منشورات الصفحة الزرقاء العالمية، باب الزوار، الجزائر، 2023، ص 39.

البعض هما ميزانية التسيير وميزانية التجهيز والاستثمار[1]، والواقع أن مبدأ شمولية الميزانية هو النتيجة الطبيعية لمبدأ الوحدة، لأنه لا يلزم السلطات المعنية بالميزانية بتقديم جميع تقديرات الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة فحسب، بل يلزمها أيضا بالقيام بذلك وفقا لقاعدتين دقيقتين هما:

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: يشكل هذا المبدأ أحد أهم الدعائم الأساسية التي تضمن سيطرة المجلس الشعبي البلدي على تسيير الميزانية، من خلال عدم ربط إيراد معين بنفقة محددة، بما يسمح بتوجيه مجموع الإيرادات، مهما كان مصدرها، لتغطية مختلف النفقات وفقا لما يحدده المجلس المنتخب، مع إمكانية إدراج اعتمادات للنفقات غير المتوقعة سواء في التسيير أو الاستثمار [2].

ويجد هذا المبدأ أساسه ضمنيا في أحكام المادة 182 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، من خلال منح السلطة التقديرية في إجراء التحويلات، كما يستند إلى مبررات عملية تتمثل في تفادي اختلالات التقدير المالي، سواء في شكل فائض غير مستغل عند تجاوز الإيراد المخصص لحجم النفقة، أو عجز يعرقل تنفيذها عند عدم كفايته. ومن ثم، فإنه يضمن استقلال تنفيذ النفقات عن مستوى تحصيل إيراد بعينه، غير أنه يرد عليه استثناء في بعض الحالات المحددة قانونا، كالهبات المشروطة وبعض المساعدات ذات التخصيص الخاص، التي تظل مرتبطة بوجهتها ولا يجوز تغييرها [3]. وفي هذا الإطار، تخضع الميزانية البلدية، لقاعدة التوازن الحقيقي، التي تقوم على ضرورة التصويت على قسمي التسيير والاستثمار في حالة توازن، واشتراط صدقية تقديرات الإيرادات والنفقات، إلى جانب ضمان تغطية الموارد الذاتية لأصل الدين، بما يمنع اللجوء إلى الاقتراض لتسديد الديون السابقة [4].

---

[1] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 40.

[2] -Philippe-Jean Quillien, op.cit, p 260.

[3] -Ibid., p 260.

[4]– بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي– البليدة 02، 2024-2025، ص ص 35-36.

يتضح مما سبق، مدى أهمية هذه القاعدة في عدم اقتصارها على التقني فقط في إعداد الميزانية، وإنما يمتد ليؤدي وظيفة تنظيمية في إعادة توزيع الإيرادات داخل البلدية وفقا للأولويات الحقيقية للتي تتطلبها التنمية المحلية، بحيث يعطي هامشا أوسع للمجلس الشعبي البلدي في توجيه الإنفاق نحو المجالات الملحة، بعيدا عن صرامة الربط الآلي بين الإيراد والنفقة. ومع ذلك، تبقى فعالية هذا المبدأ مرتبطة هي الأخرى بمدى كفاءة التقدير المالي وحسن ترتيب الأولويات التي يتمتع بها أعضاء المجلس المنتخب، وهي مسألة محل نقاش في ظل ضعف التكوين الذي يعاني من أغلب أعضائه.

2-قاعدة عدم المقاصة: تتمثل شمولية الموازنة في حظر المقاصة بين الإيرادات والنفقات، وكذلك تجنب تخصيص إيرادات محددة لتمويل نفقات محددة. وتقتضي قاعدة عدم التخصيص بعدم التعويض إدخال جميع النفقات والإيرادات في الميزانية، دون أي تناقص بينهما، وتسمح هذه القاعدة ببعض المرونة، حيث تسمح القوانين الأساسية بتخصيص الإيرادات للنفقات في الجزء الثاني من الميزانية، وفي الميزانيات الملحقة وفي الحسابات الخاصة. إن الهدف من هذا المبدأ هو إضفاء للشفافية على ميزانية البلدية لأنه باللجوء إلى المقاصة يمكن للجماعة ألا تبرز في ميزانيتها إلا ما تبقى من الموارد والنفقات التي لا يمكن المقاصة بينها مما يؤدي إلى ميزانية منقوصة من كل الموارد والمصاريف التي وقعت المقاصة بينها أي إلى ميزانية لا تضبط الحجم الحقيقي لمالية الجماعة بل جزءا بسيط منها[1]، ومن ناحية أخرى يؤدي هذا المبدأ إلى قطع الطريق أمام التلاعبات إذ يجب تبرير مبلغ كل نفقة أو إيراد، وبهذا الصدد تذكر مقولة ريني ستورم (René Stourm): بفضل مبدأ الشمولية، لا يتاح للموظفين العموميين أن يقتطعوا ما شاءوا من الإيرادات التي يجبونها لتغطية نفقاتهم، ولن يكون هناك مخبأ للعمليات المشبوهة[2].

---

[1] – الطاهر رزوق، المالية المحلية، المرجع السابق، ص 08.

[2] – انظر عبد الله عابد، المرجع السابق، ص 40. وبن عياش سمير، محاضرات في مالية الجماعات المحلية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوقرة أمحمد، بومرداس، 2020-2021، ص 12.

حيث أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ بموجب المادة 13 من القانون العضوي رقم 18-15 المعل والمتمم من خلال نصها على إمكانية تخصيص جزء من موارد الدولة مباشرة لفائدة البلديات. ومع ذلك فإن هناك بعض الاستثناءات القليلة التي تقتصر على بعض بنود الإنفاق المحددة، ومن بينها على سبيل المثال: الحسابات الخاصة، والمقيدة بتخصيص خاص، وإعانات الدولة التي تمنح سنويا لفائدة البلديات من أجل التكفل بمصاريف صيانة وحراسة المدارس الابتدائية، مخصصات المكفوفين، ومساعدة كبار السن، وواجبات المهرجانات، والهدايا والتركات الخاضعة للتخصيص، إعانات حول الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي البلديات التغذية المدرسية والنقل المدرسي، ولا يجوز للمسؤول المخول تغيير وجهتها. هذه إيرادات تخضع لتخصيص خاص، ولا يجوز للموظف المفوض تغيير وجهتها [1].

في حين نص المشرع التونسي على مبدأ الشمولية في الفصل 03/185 من مجلة الجماعات المحلية، غير أن هذا المبدأ يرد عليه عدد من الاستثناءات، تتمثل أساسا في تخصيص الاعتمادات المحالة للنفقات موضوع اتفاقية الإحالة، وتوجيه موارد الاقتراض حصريا لتمويل الاستثمارات المتفق عليها، إلى جانب تخصيص الهبات والاعتمادات المرصودة في إطار التعاون اللامركزي لتمويل أو المساهمة في إنجاز مشاريع ذات مصلحة عامة[2].

يتضح مما سبق، أن قاعدة عدم المقاصة، وإن كانت تعد من أهم مظاهر مبدأ الشمولية لما توفره من وضوح في عرض العمليات المالية وإبراز الحجم الحقيقي لميزانية البلدية، إلا أن تطبيقها الصارم قد يؤدي إلى طرح بعض الإشكالات العملية، خاصة في ظل محدودية الإيرادات وتعقد بعض العمليات المرتبطة بتسيير المرافق العمومية المحلية، إذ قد يؤدي غياب إمكانية المقاصة في بعض الحالات إلى تضخيم ظاهري في حجم الميزانية دون أن يعكس بالضرورة القدرة المالية الحقيقية للبلدية.

---

(1) - Cherif RAHMANI, *Les finances des communes Algériennes*, Casbah Ed, Alger, 2002, p 21.

(2)- انظر الفصول 134 و138 و146 من م ج م ت.

(ج)- مبدأ تخصص الميزانية أو اختصاص الاعتمادات: يرتبط هذا المبدأ بتبويب الميزانية، ذلك أنه إذا كان تقدير الإيرادات هو مجرد تقدير إرشادي، وبعكس ذلك، فإن تقدير النفقات مقيد، سواء من حيث المبلغ أو الغرض، ولا يجوز للجماعة المحلية أن تنفق، سواء أكثر أو أقل مما تم النص عليه: وهذا ما يعرف بمبدأ تخصص الميزانية أو اختصاص الاعتمادات، ذلك أن إعمال هذا المبدأ يهدف إلى تقوية مركز الهيئة التداولية في مواجهة الجهاز التنفيذي الذي لا يمكنه أن تحيد عما تم اتخاذه عند التصويت على الاعتمادات[1]، كما يتوجب على المتدخلين الأساسيين في الميزانية وخاصة الآمر بالصرف، ضرورة التقييد بطبيعة الاعتمادات المأذون فيها بالميزانية ومبالغها القصوى بحيث لا يمكن تعدي المبلغ المرصود لكل اعتماد ولا تغيير وجهته إلى نفقة تكون طبيعتها دون تلك التي وقع الإذن فيها صلب نفس الاعتماد[2].

وللتخفيف من حدة هذا المبدأ منح المشرع الجزائري من خلال القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية الخروج على هذا المبدأ في أحوال ضيقة، حيث رخص للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب الآخر داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما رخص الرئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء تحويلات من مادة الأخرى داخل نفس الباب بموجب قرار على أن يخطر المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة [3]. أما في فرنسا وللتقليل من جمود هذا المبدأ وبهدف تمكين الهيئة التنفيذية من التعامل مع الحالات الطارئة، فقد أدخل القانون الصادر في 5 يناير 1988 إمكانية النفقات غير المتوقعة، والتي لا يجوز أن تتجاوز 7.5% من النفقات الفعلية سواء على النفقات التسيير أو الاستثمار [4]. كما أخذ المشرع التونسي بهذا المبدأ أيضا في الفصلان 155 و167 من مجلة الجماعات المحلية[5].

---

(1) - Jean Girardon, op.cit, p 133

(2) – الطاهر رزوق، المالية المحلية، المرجع السابق، ص 08.

(3)– عبد الله عابد، المرجع السابق، ص 41.

(4) - Jean Girardon, op.cit, p 133.

(5) – ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 14.

بالرغم من أن مبدأ تخصص الميزانية يضمن الانضباط المالي والرقابة السابقة على نفقات البلدية، إلا أن التشريعات المقارنة أدركت أهمية الموازنة بين التقيد الصارم بهذا المبدأ في ميزانية البلدية ومرونة تسييرها المالي، من خلال استثناءات تتيح تعديل محدود للاعتمادات البلدية وفقا لضوابط قانونية صارمة، من أجل تحقيق النجاعة في إدارة المال العام المحلي. كما تظهر اختلافات تطبيق هذه الاستثناءات على ميزانية البلدية خصوصيات كل دولة في تنظيمها الإداري والمالي للجماعة المحلية.

يتضح في الأخير، أن خضوع ميزانية البلدية عند إعدادها للمبادئ التقليدية المقررة في المالية العمومية، سواء ذات الطابع الشكلي أو الموضوعي، كإطار قانوني ينظم لعملية اتخاذ القرار المالي المحلي. فإنها لا تعكس استقلالية مالية مطلقة، وإنما تقوم على استقلالية مقيدة ومؤطرة قانونا، تمارس داخل إطار يغلب عليه منطق الانضباط المالي والرقابة متعددة المستويات في العلاقة بين الدولة والبلدية. بالرغم مما تكرسه من ضمانات تتعلق بالشفافية وحسن التسيير المالي.

الفرع الثاني: وثائق ميزانية البلدية

الميزانية هي تعبير عام، تتخذ على شكل سلسلة من الوثائق التي على الرغم من أنها جميعًا تتعلق بنفقات وإيرادات البلدية، إلا أنها لا تتمتع بنفس النطاق الزمني. تبدأ العملية بوثيقة الميزانية الأولية التي تحدد التقديرات الأولية للإيرادات والنفقات، وتعرض على المجلس البلدي المنتخب للتصويت (أولا)، لتأتي الميزانية التكميلية، والتي تعتمد لإدخال تعديلات على الميزانية الأولية نتيجة لظروف مالية أو تغيرات غير متوقعة خلال السنة(ثانيا). وأخيرا، يعد الحساب الإداري الذي يعتبر بمثابة تقرير يسلم بعد نهاية السنة المالية، ويبيّن النفقات الفعلية والإيرادات المحققة مقارنة بالتقديرات (ثالثا).

وتكتسي هذه الوثائق طابعا إلزاميا في التشريع الجزائري وفقا لقانون البلدية 11-10، حيث تعد جزءًا مكملا للميزانية وتُعتمد في مراقبة مدى التزام المجالس المحلية بمبادئ التسيير المالي الرشيد.

أولا – الميزانية الأولية:

هي الوثيقة الأولى والحاسمة في سلسلة وثائق الميزانية. ويشكّل إعدادها من قبل الهيئة التنفيذية ومناقشتها واعتمادها من قبل المجالس المنتخبة إحدى النقاط البارزة في الديمقراطية التمثيلية المحلية. كما تعد بمثابة عمل تنبؤ وعمل تفويض في آنٍ واحد. وكعمل تنبؤ، فهي تحدد، وفقًا لإطار محاسبي موحد كل حركة مالية في الإيرادات والنفقات خلال السنة بالنسبة للجماعات المحلية. في حين أن تقييم الإيرادات هو مجرد تقييم إرشادي، فإن تقييم النفقات محدود للغاية. وباعتبارها أداة تفويض، فإن اعتمادها من قبل الهيئة التداولية يمكّن السلطات المختصة من تعبئة الموارد ودفع النفقات. وهي بذلك تشكل الأساس القانوني والمالي لأنشطة البلدية على مدار السنة[1].

كما يمكن معرفة وضعية البلدية من خلال الصفحة الأولى للميزانية كونها تعطي لنا ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية والسياسية والمالية للجماعات المحلية، ولا بد أن يتم وضع وإعداد هذه الميزانية الأولية قبل السنة المالية الجديدة. وتعد الميزانية الأولية قبل بداية السنة المالية المعنية حيث تحضر خلال الأشهر الأخيرة من السنة المالية السابقة لسنة التنفيذ، ويصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

تشكل الميزانية الأولية بالوصف المشار إليه أعلاه، القاعدة الأصلية لمالية البلدية كونها تحدد إجمالي النفقات والإيرادات بالنسبة للسنة المالية المقبلة بشكل تقديري، كما يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية التي تنفذ فيها، وذلك خلال الأشهر الأخيرة من السنة المالية التي تسبق تنفيذها، كما أن الميزانية الأولية وإن كانت تشكل الوثيقة الأصلية إلا أنها تحتوي بدورها على وثائق متعددة تتمثل في: جدول تلخيص يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية، وجداول إحصائية ملخصة. كما تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين هما قسم التسيير وهو قسم يتعلق بأجور الموظفين والمنتخبين ولوازم التسيير بالإضافة إلى تسديد الديون، أما القسم الآخر يتعلق بالتجهيز والاستثمار.

---

(1) - Jean Girardon, op.cit, p 136.

وفي الجزائر تم تحديد تاريخ 31 أكتوبر للتصويت على هذه الميزانية ثم يتم ايداعها لدى السلطة الوصية من أجل المصادقة عليها[1]. أما في فرنسا فإن ميزانية السلطات المحلية توضع عادةً بعد قانون المالية ويكون أمام الهيئات التداولية مهلة حتى 15 أبريل لاعتمادها[2]، وهي مهلة تمتد إلى 30 أبريل في سنوات الانتخابات المحلية. بالإضافة إلى ذلك، في حالة عدم وجود معلومات ضرورية لإعداد الميزانية قبل 31 مارس، يكون أمام الهيئة التداولية خمسة عشر (15) يومًا من تاريخ هذا البلاغ لاعتماد الميزانية. يعتمد حجم هذه الوثيقة بشكل مباشر على حجم السلطة المحلية. يمكن أن يقتصر على بضع صفحات للبلديات الريفية الصغيرة، ويمكن أن يصل إلى عشرات أو حتى مئات الصفحات للمدن والمقاطعات والأقاليم، خاصةً عندما تكون مصحوبة بميزانيات تكميلية.

يعود السبب في اعتماد الميزانية الأولية للجماعات المحلية في فرنسا في التاريخ المذكور أعلاه بالنسبة إلى عدة أسباب، وهي أولا أنه في شهر ديسمبر لا تمتلك السلطة المحلية دائما جميع المعلومات المالية التي تسمح لها بوضع ميزانيتها الأصلية. وثانيا لأنه خلال شهر ديسمبر لا تستطيع السلطات المحلية معرفة النتائج المالية للسنة المالية المنتهية، وأخيرا لأنه في ديسمبر من الصعب تعبئة الخدمات الإقليمية والمسؤولين المنتخبين المحليين للحصول على التصويت على الميزانيات. لذلك يتم تخفيض السنة المالية لعدة أسابيع وحتى ثلاثة أشهر. خلال الفترة من 1 يناير وحتى اللحظة التي تم فيها اعتماد الميزانية الأصلية، لا يستطيع المجتمع تحمل عدم إدارة نفسه ماليًا. إنها سبب ضرورة اعتماد التدابير المالية التي سبقت الميزانية الأصلية[3].

في حين أن آخر أجل لإقرار الميزانية الأولية للجماعات المحلية في التشريع التونسي يكون قبل الفاتح من شهر ديسمبر من السنة التي تسبق تنفيذها[4]، على أنه يجب التنويه إلى ملاحظة هامة تتمثل في أنه وقبل الشروع في إعداد الميزانية الأولية من طرف الجماعة المحلية تتلقى هذه

---

[1] – انظر المادة 177 من قانون البلدية رقم 11-10.

[2] - Voir art. 1612- CGCT.

[3] - Isa Germain, *Cours de finances publiques locales*, disponible sur le site : https://cours-de-droit.net/cours-de-finances-publiques-locales-a121609352,,mars 9, 2019, Consulté le : 19-11-2024.

[4] – انظر الفصل 172 من م ج م ت.

الخيرة إعلام من طرف السلطة المركزية وقبل 30 جوان بالتقديرات الأولية للاعتمادات التي سيتم تحويلها بعنوان السنة المالية التالية على أن تعلمها قبل يوم 10 سبتمبر بالاعتمادات النهائية المخصصة لها[1]، وهو ما يمكن الجماعة المحلية من إعداد الميزانية الأولية على معطيات حقيقية مثلها مثل الجماعات المحلية في التشريع الفرنسي.

تعتبر الميزانية الأولية أداة قانونية ومالية رئيسية تضمن التنظيم المسبق للإيرادات والنفقات، وتشكل تجسيدا فعليا لمبدأ الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي. وبالرغم من اختلاف مواعيد اعتمادها في التشريعات المقارنة، إلا أن الوظائف الجوهرية لهذه الوثيقة والممارسات الأساسية في إعدادها تحظى بإجماع تشريعي واضح، مع مراعاة الخصوصيات الوطنية من حيث المواعيد وآليات الإعداد والتصويت والمصادقة، وفق ما سيتم بيانه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ثانيا – الميزانية الإضافية:

هي تلك الوثيقة المالية التي تأتي لاحقا وهذا لتعديل الميزانية الأولية سواء بالزيادة أو النقصان، ويكون هذا الإجراء في حالة وجود اختلالات تطرأ أثناء تنفيذ الميزانية الأولية ويعود ذلك لعدم تحصيل الإيرادات المقدرة أو نتيجة لظهور نفقات جديدة التي تسمح بتعديل النفقات وأيضا الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة[2]. كما يمكن القول بأن للميزانية التكميلية وظيفة مزدوجة. فهي تجعل من الممكن تصحيح كل من توقعات الإيرادات المقدرة بشكل غير صحيح واعتمادات النفقات غير الكافية أو غير ضرورية. وبالتالي فهي في المقام الأول ميزانية معدلة لأنه يمكن من خلالها زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة للسنة المعينة.

وفي المقام الثاني فهي في المقام الثاني ميزانية ترحيلية لأنها تتضمن:

- كل ترحيلات النفقات والايرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

---

[1] – انظر الفصل 2/168 من م ج م ت.

[2] – زواقي نعيمة، المرجع السابق، ص 87.

- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة بواقي الحساب الاداري للسنة الماضية المنتهية

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن للميزانية الاضافية ثلاث مهام هي:

- الارتباط بالنسبة للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجزا في المالية.
- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.
- برمجة العتاد[1].

وهكذا يستنتج مما سبق أن كلا من الميزانية الأولية والميزانية الإضافية تشكلان معا وثيقتان لميزانية واحدة خلال نفس السنة، ذلك وأنه وبعد مرور بضعة أشهر من السنة المالية تظهر بوضوح بعض الاختلالات في الميزانية الأولية لأنها مبنية على توقعات الأمر الذي يتطلب ضبطها وتصحيحها من خلال الميزانية الإضافية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تعتبر الميزانية الإضافية صورة للميزانية الأولية إلا أنها تختلف عنها من خلال إضافة عمود خاص بالاقتراحات المسجلة بالميزانية وجدول للاعتمادات النهائية المقررة.

ويجب الإشارة كذلك، إلى أنه يمكن أن احداث تعديلات على الميزانية الإضافية بعد المصادقة عليها عن طريق الرخص الخاصة التي يتم تسويتها في الحساب الإداري عند انتهاء السنة المالية في عمود الرخص الخاصة[2].

وبالرجوع إلى نصوص قانون البلدية في الجزائر، فإن التصويت عليها يكون قبل 15 يونيو من السنة المالية السابقة لعملية تنفيذها. إذن نقول هذا أن الميزانية الإضافية هي الضابط أو

---

[1] – صابور لخضر، اعتماد الجماعات المحلية على اللامركزية الجبائية لتمويل الميزانية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص المالية والتشريع الضريبي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي– البليدة2، 2020–2021، ص 126.

[2] – موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 115.

المعدل اللاحق للميزانية الأولية بحيث يكون الغرض منها هو معالجة كل خلل قد يطرأ خلال تنفيذ الميزانية الأولية[1].

في فرنسا منذ عام 1982، كانت الميزانية التكميلية اختيارية بحتة. ومبدأ إمكانية وضع ميزانية تكميلية منصوص عليه في المادة 11-1612 من قانون الجماعات المحلية الذي ينص على أنه يجوز للهيئة التداولية إدخال تعديلات على الميزانية الأساسية حتى نهاية السنة المالية التي تنطبق عليها[2]. ومع ذلك فإن عملية إدراج نتائج ميزانية السنة المالية السابقة. والتي أصبحت معروفة الآن في وقت مبكر بفضل استخدام تكنولوجيا المعلومات في الميزانية الأولية. ولذلك فإن الميزانية التكميلية بدأت تفقد أهميتها، في حين يتم التعامل مع أي تعديلات مطلوبة خلال السنة عن طريق قرار تعديلي بسيط[3]. أما في التشريع التونسي فقد نص على إمكانية تنقيح الميزانية خلال سنة تنفيذها بالزيادة أو النقصان على أن يعرض مشروع التنقيح على أمين المال الجهوي لإبداء الرأي عند الاقتضاء. ويتولى رئيس الجماعة عرض مشروع تنقيح الميزانية على المجلس للمصادقة عليه بأغلبية الحاضرين على ألا تقل عن ثلث الأعضاء[4].

ومما تجب الإشارة إليه، هو اختلاف التسمية والدلالة المعتمدة في تحديد الميزانية المعدلة بالنسبة للتشريعات المقارنة، ففي الوقت الذي لا يزال فيه المشرع الجزائري يستعمل مصطلح الميزانية التكميلية في ظل القانون العضوي رقم 84-17، وذلك بالرغم من صدور القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 لاسيما في المادة 04 منه، حيث لايزال العمل جاري بالقانون القديم السالف الذكر، بالإضافة إلى نصوص قانون البلدية في انتظار إعادة صياغتها وفق القانون الجديد. فإن المشرع التونسي – على غرار النموذج الفرنسي – تبنّى مصطلح "الميزانية

---

(1) – زواقي نعيمة، المرجع السابق، ص 88.

(2) - Nadine Dantonel-Cor, *Droit des collectivités territoriales*, 3e Éd, Bréal, Paris, 2007, p 207

(3) - https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/les-documents-budgetaires, consulté le : 20-11-2024

(4) – انظر الفصل 177 من م ج م ت.

التصحيحية" المرتبط بميزانية المهمات والبرامج[1] الممتدة على ثلاث سنوات، في إطار احترام مبدأ السنوية.

ومهما كانت هذه التسمية، تكميلية أو تصحيحية، فهي تعد بمثابة أداة مالية أساسية لمرافقة تنفيذ الميزانية الأولية وضبطها خلال السنة. ورغم وحدة الهدف بين التشريعات المقارنة، إلا أن اختلاف التسمية يعكس فلسفة مختلفة في التسيير المالي، ففي الجزائر تستعمل الميزانية التكميلية ضمن منهج تقليدي يركز على تصحيح الانحرافات المحاسبية، بينما في التشريعين التونسي والفرنسي، يتم إدراج الميزانية التصحيحية ضمن نموذج حديث قائم على الأداء، يمنحها أسلوبا حيويا يرتبط بالتخطيط المتوسط المدى وبمؤشرات النجاعة.

وبالتالي، فإن هذه التسميات تعد انعكاس لخطوة نوعية في وظيفة الميزانية المحلية، من أداة للتسيير التقليدي نحو أداة لتوجيه السياسات العمومية والمساءلة على أساس النتائج المحققة، والذي يظهر جليا عند دراسة الفصل الخاص بالتنفيذ والرقابة ضمن هذا الباب.

ثالثا – الحساب الإداري:

إذا كانت الوثائق السابقة عبارة وثائق تقديرية، فإن الحساب الإداري هو حساب فعلي[2]، وهو أيضا بمثابة حوصلة للميزانيتين السابقتين الأولية والإضافية حيث تسجل فيها كل العمليات التي خصصت لها اعتمادات مالية، وهو الذي يتولى دراسة كل ما تم انجازه من المشاريع الخاصة بالبلدية وبالتالي فهو يوضح ما تم صرفه من نفقات وكذلك مجموع الإيرادات التي تم تحصيلها[3].
كما يمثل آخر وثيقة مالية للسنة المالية يتولى إعدادها الآمر بالصرف بعد انتهاء السنة المالية التي قد تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية وقبل إعداد الميزانية الإضافية، ويقدم الحساب الإداري بعد إعداده في شهر أفريل إلى الهيئة التداولية التي صادقت على الميزانية للتصويت على

---

[1] – انظر الفصل 156 من م ج م ت

[2] – عقون سعاد، المرجع السابق، ص 79.

[3] – خليفي وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة النيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم القانونية تخصص إدارة محلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2019–2020، ص 80.

سلامة الحسابات والتنفيذ قبل تقديمه مع وثائق الإثبات اللازمة لمجلس المحاسبة للمراقبة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للسنة المنتهية[1].

توجد ثلاثة أنواع بالنسبة لكل قسم سواء قسم التسيير والتجهيز وهي كالآتي:

- البرامج المنتهية وهي البرامج التي تتساوى التزاماتها مع انجازاتها
- برامج في طور الإنجاز وهي البرامج التي تكون نفقاتها أقل من التزاماتها.
- البرامج غير المنجزة وهي البرامج التي سجلت ولم تعرف التزاما.

يرتبط الحساب الإداري بالميزانية الإضافية، من خلال النقاط التالية:

- نقل بواقي الإنجاز التي تحديدها في الحساب الإداري إلى الميزانية الإضافية في فرعي التسيير والتجهيز والاستثمار فيما تعلق بالإيرادات أو النفقات على حد السواء.
- عندما يظهر فائض أو عجز في الحساب الإداري، فإنه يقيد في الميزانية الإضافية كفائض مرحل، وفي حال وجود عجز ففي هذه الحالة يتطلب الأمر تقديم طلب إعانة من الجهات الوصية عند إعداد الميزانية الإضافية من أجل إحداث التوازن المطلوب في الميزانية[2].

وعلى ذلك فإن الحساب الإداري يحتوي على كل التسجيلات المتعلقة بالسنة المالية ويلخصها في جدول مفصل يسمى الميزان العام، والذي يغطي قسمي التسيير والتجهيز والاستثمار، حيث يضم هذا الجدول ثلاثة (03) أعمدة حيث يظهر العمود الأول النفقات والإيرادات المحددة ويحتوي العمود الثاني على ما تم انجازه من الإيرادات والنفقات، في حين يظهر في العمود الثالث باقي الإنجاز من الإيرادات والنفقات. وهذا يعني أنه من خلال الحساب الإداري يمكن إجراء مقارنة بين تقديرات النفقات مع الالتزامات والأوامر بالدفع من أجل تعيين الاعتمادات المستغلة والديون

---

[1] – موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 115.

[2] –نفس المرجع، ص 116.

الحقيقية للجماعة المحلية من جهة، بالإضافة إلى مقارنة بين تقديرات الإيرادات مع الحقوق المكتسبة أو المحصلة مع إصدارات سندات الإيرادات[1].

وهكذا يظهر بجلاء الأهمية الكبيرة للحساب الإداري لأنه يعطي سلطة للمجالس البلدية المنتخبة في ممارسة الرقابة البعدية على العمليات المالية التي تم تنفيذها في إطار الميزانية ونتائجها كما هي معروضة في الحسابات الإدارية، مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين، ومطابقتها لترخيصات الميزانية، وإجراء التسوية اللازمة عند الاقتضاء، وتتم هذه المطابقة مع الحساب الإداري بمداولات، والتي قد تتضمن ملاحظاتهم، لترفق فيما بعد بنسخ الحسابات الإدارية لدى مجلس المحاسبة[2]. كما يشكل الحساب الإداري بهذه الصورة مرآة تعكس مدى فعالية تسيير ميزانية البلدية، كما يوفر التوفر المعطيات اللازمة التي تمكن من اتخاذ القرار الملائم لتصحيح أو لدعم المسار المالي للبلدية [3]. ويعد الحساب الإداري كذلك، وثيقة ختامية تجسد الحصيلة الفعلية لتنفيذ الميزانية السنوية، وتشكل بذلك أداة تقييم محورية داخل مراحل ميزانية البلدية. ورغم وحدة التسمية بين الجزائر وفرنسا، واختلافها نسبيا في تونس، فإن الوظيفة الجوهرية تبقى واحدة، وهي عرض النتائج الحقيقية للإيرادات والنفقات المنجزة مقارنة بالترخيصات المقررة في الميزانية.

حيث اتفقت التشريعات المقارنة جميعها، على تحميل مسؤولية إعداده لرئيس البلدية بوصفه الآمر بالصرف. ففي التشريع الجزائري، يتم التصويت على الحساب الإداري من طرف المجلس الشعبي البلدي[4]. أما في التشريع التونسي، فإن رئيس البلدية هو الذي يعد الحساب المالي ويتولى عرضه على المجلس البلدي للمصادقة[5]. وفي التشريع الفرنسي، يلتزم العمدة بإعداد الحساب

---

[1] – موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 117.

[2] – عيساوي قدور، إصلاح نظام إعانات الدولة للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة– الجزائر1، 2015–2016، ص 21.

[3] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 155.

[4] – انظر المادة 1/188 من قانون 11–10 المتعلق بالبلدية

[5] – انظر الفصل 218 من م ج م ت

الإداري وعرضه على المجلس البلدي للتصويت[1]، ثم إيداعه لدى الغرفة الجهوية للحسابات التي تمارس رقابة قضائية لاحقة على صحة الحسابات وصدقيتها.

وتبرز هذه المقارنة أن الأنظمة الثلاثة، رغم اختلاف هياكلها الرقابية، إلا أنها تتفق حول تكريس مبدأ مسؤولية الآمر بالصرف في إعداد الحساب الإداري وخضوعه لرقابة مزدوجة؛ رقابة سياسية من طرف المجلس المنتخب، ورقابة قضائية من طرف مجلس المحاسبة. هو ما يعكس سعي هذه التشريعات إلى تحقيق توازن بين مبدأ الديمقراطية المحلية ومبدأ حماية المال العام. ولكن ما يؤخذ على الحساب الإداري في التشريع الجزائري، أنه لا يزال يمارس وظيفة محاسبية تقليدية ترتكز على مطابقة الأرقام والتوازنات، فإنه يندرج في التجارب المقارنة ضمن مقاربة أكثر تطورا، تتجاوز الإطار المحاسبي إلى منطق التقييم المالي والرقابة النوعية، وذلك لارتباطه بميزانية البرامج والأداء، بفضلها أصبح الحساب المالي أداة تحليلية توظف لقياس المردودية وربط الاعتمادات بالنتائج، وليس فقط أداة لتسوية الحسابات. وعليه، فإن الفارق بين النماذج يظهر مدى تطور الفلسفة الميزاناتية نفسها، من مجرد مراقبة لاحقة إلى تقييم فعلي للأداء والنجاعة.

كما يمكن اعتبار وثائق الميزانية البلدية بمثابة إطار عملي لتسيير المالية المحلية، وتخضع لقيود زمنية وميزانياتية، ورغم أن هذه الوثائق تمنح للمجالس المحلية المنتخبة مجالا للتقدير والمبادرة في رسم السياسات المالية على المستوى المحلي، إلا أن تتابعها الزمني ومضمونها المقيد بالإجراءات المركزية يعكسان في الواقع استقلالية محلية محدودة، تخضع لضوابط قانونية ومالية صارمة تضعها الدولة المركزية.

في الأخير، يستنتج من خلال ما سبق حول مفهوم الميزانية البلدية بمختلف عناصرها، أنها تمثل في جوهرها الإطار المالي الذي يترجم السياسة المحلية للبلدية في جانبها العملي. فهي ليست مجرد وثيقة محاسبية تقديرية وترخيصية، وإنما هي تعبير قانوني عن مدى قدرة البلدية على تسيير شؤونها المالية وفقا لأولوياتها المحلية، وبالتالي يفترض أن يعكس هذا التعبير استقلالية القرار المالي المحلي، إلا أنه وبالنظر للقيود التي تفرضها السلطة المركزية، تظل هذه الاستقلالية ذات

---

[1] - Voir art. 1612-12 du CGCT

طابع شكلي أكثر منها فعلية. وتزداد هذه القيود صرامة، من خلال المبادئ التقليدية كالوحدة والتوازن والعمومية، والتي تبدو في ظاهرها ضمانة لحسن سير المجلس البلدي المنتخب في تحديد أولوياته في رسم السياسية المالية المحلية من خلال الميزانية، ولكنها تتحول في واقع الأمر إلى أدوات تقييد لهذه الحرية لارتباطها بالنظام المالي العام للدولة أكثر من ارتباطها التنموية المحلية. ولا يختلف الوضع كثيرا عن الدور الذي تلعبه الوثائق المالية المرفقة بالميزانية، رغم أهميتها في تحقيق الشفافية والمتابعة، فإنها تبقى خاضعة لرقابة وصائية تجعل نفاذها مرتبطا بموافقة السلطة المركزية.

كما تظهر المقارنة بين التشريعات أن الفارق لا يقتصر على اختلاف التسميات، ميزانية تكميلية في الجزائر، وتصحيحية في تونس وفرنسا، بل يقود إلى اختلاف جوهري يكمن في الفلسفة الميزانياتية ذاتها؛ ففي الوقت الذي يعتمد فيه المشرع الجزائري على منطق الوسائل والمطابقة المحاسبية، فإن التشريعان الفرنسي والتونسي ينتقلان إلى منطق الأداء والنتائج المرتبط بميزانية البرامج، وهو ما يعني أن الإصلاح المطلوب ليس إصلاحا إجرائيا بل إصلاح فلسفي في تصور وظيفة ميزانية البلدية.

وبذلك يمكن القول إن ميزانية البلدية تعكس علاقة مركبة بين الاستقلالية المفترضة والتبعية الواقعية، فهي من جهة أداة تعبير عن الخيارات التنموية المحلية، ومن جهة أخرى إطار مالي مؤطر برقابة الدولة التي تفرض قواعد شكلية وموضوعية تضبط إعدادها وتنفيذها.

وهكذا فإن الإطار المفاهيمي لميزانية البلدية يمثل مدخلا ضروريا لفهم كيفية إعدادها وضبطها قانونيا، غير أن دراسة هذا الإطار تظل غير مكتملة دون التطرق إلى الفاعل المؤسسي الرئيسي في تدبيرها. وعليه، سيتم الانتقال في المبحث الموالي إلى تحليل دور المجلس الشعبي البلدي في تسيير الميزانية، باعتباره الهيئة التداولية المحورية في تحديد الاختيارات المالية المحلية ومتابعة تنفيذها.

المبحث الثاني: الإجراءات التحضيرية للميزانية البلدية وآليات التصويت عليها

تشكل الميزانية المجال الذي تتجلى فيه بوضوح حدود اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، بوصفه المؤسسة التمثيلية الأولى المخولة قانونا بالمشاركة في التسيير المالي للبلدية. غير أن تحليل سيرورة الميزانية، من الإعداد إلى المصادقة، يكشف عن طغيان الطابع الإداري والفني على العملية برمتها، إلى حد يفرغ الدور السياسي والتمثيلي للمجلس من مضمونه الحقيقي.

ففي مرحلة الإعداد، والتي تعد تقنية بامتياز، يتم تقدير الإيرادات والنفقات من طرف المصالح الإدارية والمالية للبلدية، بمساعدة مصالح الضرائب، تحت إشراف الجهاز التنفيذي. وفي مرحلة المناقشة والتصويت، بالرغم أن قانون البلدية يمنح للمجلس حق التصويت على مشروع الميزانية، إلا أن هذا الدور يظل في غالب الأحيان شكليا، بحكم الطابع التقني البحت للمضامين، والقيود التي تفرضها الجهات الوصية، مما يجعل من وظيفة المداولة ممارسة محدودة الأثر في واقع الحال. وتختتم دورة الميزانية بمرحلة المصادقة التي تناط بسلطة الوصاية، والتي تحتفظ بصلاحية تأشير الميزانية أو طلب مراجعتها، بما يكرّس من جديد تبعية ميزانية البلدية للإدارة المركزية، ويُقيّد من استقلاليتها المنصوص عليه نظريًا في القانون.

تستعرض الدراسة من خلال هذا المبحث، التعرض إلى مرحلة إعداد الميزانية في (المطلب الأول)، ثم مرحلة التصويت والمصادقة على الميزانية في (المطلب الثاني)، وذلك ما سيأتي أدناه:

المطلب الأول: مرحلة اعداد ميزانية البلدية

تعتبر مرحلة الإعداد والتحضير لمشروع ميزانية البلدية بمثابة حجر الزاوية وهي بذلك تعني مجموعة المسائل الهامة ذات الطبيعة الإدارية والفنية التي لها علاقة بتحديد الموارد الاقتصادية بهدف إشباع الحاجات العامة ذات الشأن المحلي [1]، ويتم تحضير الميزانية من خلال تجميع العناصر الأساسية لتقدير وتقييم إيرادات ونفقات أقسام ميزانية الجماعات الإقليمية، والتي تتمثل في قسم التسيير والتجهيز والاستثمار.

يمكن تفصيلها وفقا لما سيأتي:

---

[1] – زواقي نعيمة، المرجع السابق، ص 89.

الفرع الأول: المرحلة الفنية لإعداد مشروع ميزانية البلدية

لضمان دقة تقدير الإيرادات والنفقات وتحقيق فهم شامل للوضعية المالية للبلدية، يتعين إجراء التحليل المالي بصورة منهجية قبل إعداد تقديرات للإيرادات والنفقات. ويتحقق ذلك من خلال جمع ومعالجة البيانات المالية اللازمة لتقييم الوضع المالي للبلدية، وتحديد التحديات التي واجهت تنفيذ الميزانية السابقة بهدف تفاديها مستقبلا. كما يجب توفير الوثائق ذات الصلة بعملية إعداد الميزانية، بما في ذلك محاضر فتح الحساب الإداري، كشوفات الاعتمادات المالية للسنة السابقة، التراخيص الخاصة، وجداول بقايا الإنجاز، باعتبارها مستندات جوهرية في إعداد مشروع الميزانية وفقاً للضوابط القانونية والإدارية المعمول بها [1].

ونظرا لأهمية هذه المرحلة التي تبني فيها البلدية ميزانيتها على أساس تقديري، وجب التفرقة بين طريقة تقدير النفقات والإيرادات على النحو المبين أدناه:

أولا–تقدير النفقات:

يترك قدرا من الحرية في توجيه وتقدير النفقات للقائمين على إعداد مشروع الميزانية، ولكنها تظل مقيدة بتعليمات السلطة الوصية فيما يتعلق بالمالية المحلية [2]، يتم ترتيب التقديرات الخاصة بالنفقات بالمصلحة وبالبند، على أنه يمكن الاختيار من بينها حسب الإمكانيات المالية للبلدية. أما فيما يتعلق بنفقات التسيير فيتم تقديرها بناء على تقييم للنفقات المتعلقة بالمصالح الإدارية، وذلك من خلال المقارنة باعتمادات السنة المالية السابقة لكونها تتضمن النفقات الإجبارية أو الضرورية، على سبيل المثال النفقات المتعلقة بأجور الموظفين، وبعد ذلك يتم استخراج الاقتطاعات المتعلقة بقسم التجهيز والاستثمار لتغطية نفقات هذا القسم. حيث تولي الأجهزة المعنية بإعداد مشروع الميزانية أهمية كبيرة لهذا الأمر نظرا لأثره الإيجابي على التنمية المحلية والوطنية. لذلك، ينبغي أن

---

[1] – موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 121.

[2] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 159.

تقوم عملية الإعداد على أسس متينة لضمان أن وضع الموارد المالية المحلية موجهة لخدمة المواطن على المستوى المحلي [1].

وفي سبيل تحقيق هذه الغاية، فقد وجهت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بواسطة أمينها العام مذكرة تأطيرية إلى رؤساء البلديات حول كيفيات إعداد وتمويل الميزانيات الأولية لعام 2026 [2] وفيما يتعلق بالنفقات فقد ركزت هذه المذكرة على ضرورة تخصيص 10% من إيرادات قسم التسيير كحد أدنى لتمويل برامج قسم التجهيز والاستثمار، مع إمكانية زيادة هذه النسبة بالنسبة للبلديات التي تتمكن من تغطية جميع نفقاتها السنوية. ويجب أولا تغطية النفقات الإجبارية والضرورية مثل الأجور والنفقات الملحقة، مع الحرص على تسجيل النفقات المتعلقة بمصلحة النفاية والنظافة العمومية، وكذا التكفل عند بداية السنة المالية بنفقات تسيير المرفق العمومي، لاسيما فواتير استهلاك الكهرباء والماء والغاز والهاتف وحقوق المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار ومراكز الردم التقني ومؤسسات جمع ونقل النفايات المنزلية. بالإضافة إلى تخصيص اعتمادات مالية لدعم العملية التضامنية خلال شهر رمضان لسنة 2026، مع مراعاة تزامن بداية شهر رمضان مع بداية السنة المالية، مما قد يعسر عملية تحويل الاعتمادات من ميزانية الدولة لفائدة البلديات في الآجال المحددة، على أن تكون الأولوية في استهلاك هذه الاعتمادات من الإعانات المحولة لفائدة البلديات باعتبارها اعتمادات مخصصة لا يمكن توظيفها إلا فيما خصصت له. كما تجب الإشارة إلى أن معدل الاقتطاع يتخذ بموجب قرار وزاري مشترك بين وزارتي الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية كل سنة، في حين يتم تقدير نفقات التجهيز والاستثمار بناء على الاعتمادات المفتوحة وكذا اعتمادات الدفع الخاصة بها[3].

---

[1] – علاوي ياسر اصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر اطروحة دكتوراه جامعة يحي فارس المدية كلية علوم اقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية سنة 2018–2019، ص26.

[2] – مذكرة تأطيرية رقم 12454 المؤرخة في 09 –11–2025 تحدد كيفيات إعداد وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2026، الأمين العام، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر.

[3] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 159.

يتضح من خلال ما سبق، مدى أهمية عملية توقع النفقات في مرحلة إعداد مشروع ميزانية البلدية باعتبارها عملية محورية تستوجب قدراً من الدقة والمسؤولية، لما لها من أثر مباشر على توازن الميزانية وتحقيق الأهداف التنموية المحلية. وعلى الرغم من أن القائمين على إعداد المشروع، وعلى رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام، يتمتعون بهامش من الحرية في توجيه وتقدير النفقات، إلا أن هذه العملية تظل مؤطرة بتعليمات السلطة الوصية، ولا سيما وزارة الداخلية والجماعات المحلية، التي تحدد من خلال المذكرات التأطيرية القواعد العامة لتوزيع الاعتمادات وتحديد الأولويات.

وفي هذا السياق، فإن الالتزام بتغطية النفقات الإجبارية في المقام الأول، وتخصيص الحد الأدنى المطلوب لتمويل قسم التجهيز والاستثمار، وفقا لما تنص عليه القرارات الوزارية المشتركة، يشكلان شرطين أساسيين لضمان مصداقية الميزانية واستجابتها لحاجيات السكان. ومن ثَمّ، فإن فعالية التسيير المالي على مستوى البلدية ترتبط ارتباطا وثيقا بقدرة الأجهزة المكلفة بالإعداد على الموازنة بين الموارد المتاحة والالتزامات القانونية والتنموية، بما يعزز من استقلالية البلدية ويجعلها فاعلا حقيقيا في التنمية المحلية.

ثانيا–تقدير الإيرادات:

تقوم البلدية بتنفيذ التقديرات الجبائية الواردة في البطاقة الحسابية الصادرة عن المديرية الولائية للضرائب. وبالنظر لأهمية هذه البطاقة الجبائية في تحضير الميزانية الأولية لاسيما فيما يتعلق بالإيرادات، فقد حرصت وزارة الداخلية من خلال المذكرة التأطيرية رقم 12454 المذكورة أعلاه، على ضرورة اعتماد الجماعات المحلية على بطاقة الحساب المعدة من طرف مصالح الضرائب أثناء تسجيل تقديرات ناتج الجباية المتوقع تحصيلها، وفي حالة عدم الحصول على هذه الوثيقة في الآجال المحددة، يمكن للبلديات تسجيل وبصفة بيانية 70% من المبلغ المحصل فعليا بعنوان السنة المالية المنصرمة [1]. وتعتبر البطاقة الجبائية من أهم الوثائق التي تساعد البلدية في تقدير الإيرادات المتوقعة للسنة المالية القادمة، والمعروفة بالملحق 02 للبلديات العادية والملحق

[1] – مذكرة تأطيرية رقم 12454، المرجع السابق.

06 للبلديات مقر الدائرة، تقدم من قبل إدارة الضرائب على مستوى الولاية، حيث تتكون هذه البطاقة من جزأين رئيسيين [1]:

يحتوي **الجزء الأول** على تقديرات إيرادات الميزانية ذات الطابع المالي، والتي تشمل الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مثل:

- الضريبة على النشاط المهني.
- الضريبة على العقارات.
- الضريبة على نقل النفايات المنزلية.
- الضريبة على القيمة المضافة.
- الضريبة على الدخل غير المتكرر.
- الضريبة على دخل الممتلكات.

ويشتمل **الجزء الثاني** على تقديرات إيرادات الميزانية الأخرى، مثل:

- رسوم الذبح.
- رسوم وقوف السيارات في السوق.
- إيرادات التشغيل الأخرى.
- الإيرادات المرتبطة بأملاك الدولة [2].

بعد جمع المعلومات المتعلقة بتقديرات النفقات والإيرادات للسنة المالية المعنية، يتم توزيع الاعتمادات المالية على أقسام الميزانية مع إعطاء الأسبقية لقسم التسيير، خاصة النفقات الإجبارية. تثبت الإيرادات المالية للبلدية في الأبواب المخصصة لها، ويتم تجميعها بابا بابا وحسابا حسابا لإعداد الميزان العام المقترح. يقوم رئيس البلدية بتثبيت النفقات حسب أولويتها، مع مراعاة

---

[1] – بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد (05)، العدد (01)، جامعة يحي فارس–المدية،02-01-2019، ص 264.

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

عدم تجاوز قيمة الموارد المتاحة لضمان توازن الميزانية [1]. ولكي يتسنى الإعداد الحسن لمشروع ميزانية البلدية يتطلب الأمر الأخذ بعين الاعتبار لجملة من الاعتبارات من قبل القائمين على هذه العملية، كالتقيد بالخطوط الأساسية للتنمية البلدية، والتعليمات الصادرة عن وزارة الداخلية ووزارة المالية، إضافة إلى وضعية الموارد المالية المتاحة لكل جماعة إقليمية [2].

وفي التشريع الفرنسي، يتم إعلام البلديات سنويا بالمعطيات الضرورية لتقدير مواردها من طرف المحافظ، وتتمثل في:

- الوضعية التقديرية للوعاء الجبائي الصافي الذي يحدد بناء عليه معدل الضريبة؛
- المعدلات المرجعية الوطنية والمحلية؛
- المعدلات القصوى المسموح بها؛
- مبالغ الإعانات (مثل تعويض ضريبة المهن، أو المنحة العامة للتسيير)، ومبالغ التعويضات عن الإعفاءات الجبائية المحلية [3].

تسمح هذه المعطيات المالية للهيئات المكلفة بإعداد مشروع الميزانية أقرب للدقة منها إلى التوقع، في الوقت الذي لا يتوفر فيه المجال بذات الدقة بالنسبة للبلديات التي كثيرا ما تبني توقعاتها على المعطيات المتعلقة بالسنة المالية المنصرمة. ومهما يكن من أمر، يظل تقدير الإيرادات يمثل ركيزة أساسية في إعداد مشروع الميزانية البلدية، باعتباره المحدد الأول للإمكانيات المالية المتاحة، وهو ما يستوجب اعتماد تقديرات دقيقة وواقعية، سواء من حيث الالتزام بالبطاقة الجبائية الصادرة عن المديرية الولائية للضرائب، أو من خلال التقييم الموضوعي لمداخيل الأملاك والممتلكات البلدية.

ومن ثم، فإنّ نجاح البلدية في إعداد ميزانية متوازنة وفعالة يرتبط بمدى حرصها على احترام الأطر القانونية والتنظيمية ذات الصلة، وتكييف هذه التقديرات وفق وضعية كل جماعة، مع ضرورة تحسين آليات التحصيل وتثمين الموارد المحلية. كما أن التقيد بتوجيهات السلطة الوصية،

---

[1] – موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 121.

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[3] - Renan MEGY, *Les finances publiques en 100 fiches*, 4e Éd, Ellipses, Paris,2024, p 149.

ولا سيما ما ورد في المذكرة التأطيرية، يعكس درجة الجدية والانضباط في برمجة الإيرادات، ويساهم في تعزيز قدرة البلدية على تحقيق التزاماتها وتكريس مبدأ الواقعية المالية، الذي يشكل أحد أعمدة الحوكمة الرشيدة في تسيير المال العام المحلي.

يستنتج في الأخير، أن عملية توقع الإيرادات وتقدير النفقات من المؤشرات الأساسية على مدى تمتع ميزانية البلدية بالاستقلالية الفعلية. بالرغم من أن المجلس الشعبي البلدي، يضطلع من الناحية القانونية بسلطة إعداد مشروع الميزانية، إلا أن واقع يكشف عن جملة من القيود الموضوعية تحدُ من سلطة هذا المجلس في تحديد توجهات الميزانية وتكييفها. فالإيرادات تخضع في جزء كبير منها لتقديرات صادرة عن جهات خارجية، لاسيما الإدارة الجبائية على مستوى الولاية، بينما تُقيَّد النفقات بتوجيهات وتعليمات مركزية، تتعلق أساسًا بترتيب الأولويات والإنفاق الإجباري.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بإعداد مشروع الميزانية

يعتبر مرحلة تحضير الميزانية المحلية من المراحل المهمة التي تدخل فيما يعرف بدورة الميزانية، كما أنها مناسبة لتدخل أكثر من طرف في عملية الإعداد المادي لمختلف مكونات الميزانية المحلية، وبالرجوع إلى مختلف النصوص المتعلقة بقانون البلدية، نجد أن المشرع الجزائري قد أوكل هذا الدور إلى الأمين العام للبلدية (أولا)، على أن تتولى لجنة المالية إثراء هذا المشروع في مرحلة لاحقة (ثانيا)، يمكن بيان ذلك وفق ما سيأتي:

أولا- دور الأمين العام للبلدية في إعداد مشروع الميزانية:

يتولى إعداد الأمين العام [1] مهمة إعداد مشروع ميزانية للبلدية طبقا لنص المادة 180 من قانون البلدية والمادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 [2]، وتعد هذه المهمة الأساسية

---

[1] – تختلف تسميات هذه الهيئة من دولة لأخرى، وإن كانت تجمع على اعتباره شخصية مساعدة لرئيس البلدية، في تونس يسمى الكاتب العام للبلدية، وفي فرنسا يسمى المدير العام للخدمات(Directeur général des services - DGS)

[2] – المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية (ج. ر. ج. ج عدد 73 لسنة 2016).

الموكلة إليه وفقا للمادة 180 المذكورة، ويبرز دوره المحوري داخل الإدارة البلدية باعتباره يشمل اثني عشر مجال تدخل، من خلال حضوره في لجنة البلدية المكلفة بالصفقات العمومية، وهو مجال بالغ الحساسية وله ارتباط مباشر بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية. وقد منح المرسوم رقم 16-320 المذكور أعلاه وضعا قانونيا مميزا لهذا الأخير، باعتباره موظفا ساميا في الدولة يتمتع بالحماية القانونية، حيث خصص له ما لا يقل عن ثلاثين مادة. وباعتباره رسميا من بين الهيئات المكونة للبلدية إلى جانب المنتخبين، ومرتبطا بمهام جوهرية في التسيير، ومشاركا في إعداد الوثائق الأساسية كالميزانية وإبرام الصفقات العمومية[1]، فإن الأمين العام للبلدية بوصفه سلطة لامركزية يعين بموجب مرسوم رئاسي في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100 ألف نسمة، وبقرار من الوالي في البلديات الأقل من ذلك، مما عزز مكانته داخل هذه الجماعة اللامركزية[2].

ويتم ذلك تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالرغم من أن هذه العبارة –تحت إشراف– لم ترد ضمن نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي السابق ذكره، وهذا بخلاف المادة 180 من قانون البلدية، علما أن المرسوم التنفيذي جاء لاحقا لصدور قانون البلدية. كما أن عملية التحضير لا تنحصر فقط في رئيس المجلس والأمين العام، بل بمساعدة رؤساء المصالح البلدية وكذا المراقب المالي وأمين خزينة البلدية[3].

تثير قراءة المادة 180 المذكورة أعلاه، بعض التساؤلات حول تحديد المسؤولية المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية المترتبة على القرار المالي للبلدية. فمن جهة، يقوم الأمين العام بإعداد مشروع الميزانية، ومن جهة أخرى، يتحمل رئيس البلدية المسؤولية عن تنفيذ قرار لم يعده بنفسه باعتباره الآمر بالصرف. هذا الوضع يشكل تناقضا بحد ذاته. إلا أن هذا الأمر ليس صحيحا تماما لأنه وبقراءة متأنية لمضمون الفقرة الأولى من نص المادة 180 في جزئها الأخير أن مهمة إعداد

---

[1]- Souhad Malki, L'appréhension de la décentralisation dans la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune en Algérie, Revue Française de Finances Publiques, p 252. Disponible sur le site. https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2022-1?lang=fr. Consulté le : 19-04-2026.

[2] – انظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

[3] –صياف عصام، المرجع السابق، ص 40.

مشروع الميزانية المسندة إلى الأمين العام للبلدية ليست مطلقة، بل هي مشروطة بموافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يعني أن عملية الإعداد والتحضير في جميع مراحل مشروع القرار المالي للبلدية تتم بمعاونة الأمين العام[1].

يعود إسناد مهمة تحضير الميزانية إلى الأمين العام للبلدية نتيجة لقلة الخبرة في مجال التسيير المالي لدى رؤساء المجالس الشعبية البلدية في التسيير الإداري والمالي، وذلك يعود هو الآخر لما أفرزه النظام القانوني للانتخاب؛ لذلك فإن إسناد هذه المهمة للأمين العام إنما تهدف في حقيقة الأمر إلى تجنب الأخطاء التي يمكن أن يقع فيها رئيس البلدية في مرحلة التحضير للميزانية، وما قد ينجم عنها من تأثيرات سلبية أثناء باقي المراحل التي يتم من خلالها تبني الميزانية وتنفيذها[2].

إن موقع ومكانة الأمين العام للبلدية تجعل منه الشخصية الثانية بعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أن هذا الأخير يعد بمثابة سلطة معينة، ووفقا لذلك يظل خاضعا لتعليمات وتوجيهات السلطة الوصية، ومن هنا تتضح نية المشرع الجزائري في توسيع صلاحيات الأمين العام من خلال تحويل الاختصاص بتحضير وإعداد مشروع الميزانية، وهذا نظرا لعدم توفر المنتخبين على المستوى التعليمي المطلوب الذي يسمح لهم بممارسة هذا النوع من الاختصاصات ذات الطابع التقني، الأمر الذي استدعى تدعيم منصب الأمين العام بصلاحيات جد هامة في المجال المالي[3].

---

[1] – بن سديرة جلول، عن دور المنتخبين في عملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية؛ بين النص القانوني وواقع تشكيلة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد (17)، العدد (02)، جامعة سطيف 2، 2020- 15-07، ص 181.

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[3] – دبوشة فريد، الأسس الديموقراطية في تنظيم وسير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر1، 2019-2020، ص 293.

وعلى الرغم مما سبق بيانه، ومدى أهمية إسناد مهمة التحضير لميزانية البلدية من طرف أمينها العام نظرا لموقعه وكفاءته، فإن إسناد مهمة إعداد مشروع الميزانية للجهاز التنفيذي على مستوى البلدية له آثار سلبية على حرية المجلس المنتخب في تسيير الميزانية وبالتالي على استقلالية ميزانية البلدية.

وبالمقارنة مع التشريع التونسي، الذي أوكل مهمة إعداد مشروع الميزانية إلى رئيس البلدية من خلال إعداد وثيقة أولية تمهيدية لمشروع الميزانية مع بداية شهر ماي[1]، وهو ذات المنحى الذي سار عليه التشريع الفرنسي[2]، بمعنى أن عملية إعداد مشروع الميزانية في هذين التشريعين يطغى عليها الجانب السياسي من حيث الإشراف، لكن من الناحية العملية يبقى الأمين العام للبلدية مساعدا مباشرا لرئيس البلدية بحكم إشرافه المباشر على المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، بما فيها الميزانية.

ثانيا- إثراء مشروع الميزانية البلدية من طرف لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار:

تعتبر لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار إحدى اللجان الدائمة المنبثقة عن المجلس الشعبي البلدي، وتتكوّن من أعضاء يتم اختيارهم من بين أعضاء هذا المجلس. ويخضع إحداث هذه اللجنة وتشكيلها للأحكام القانونية والتنظيمية المنصوص عليها في كل من قانون البلدية والنظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي. تتولى اللجنة، في إطار ما خول لها بموجب هذين النصين، الإسهام في أداء المهام الجوهرية المسندة إلى البلدية، لاسيما ما يتعلق بدراسة القضايا ذات الصلة بالشؤون الاقتصادية، ومالية البلدية، ومجال الاستثمار، مما يمنحها دورا أساسيا في مرحلة الإعداد لمشروع القرار المالي للبلدية.

وتعد عملية إعداد مشروع ميزانية البلدية من أبرز المهام المنوطة بها، نظراً للارتباط الوثيق بين هذه العملية وبقية المهام الأخرى المتعلقة بمجالي الاقتصاد والاستثمار، والتي تندرج ضمن إطار التحضير لمشروع الميزانية. تضطلع اللجنة، إلى جانب تنسيقها مع مصلحة الميزانية لوضع

---

[1] – انظر الفصل 168 من م ج م ت

[2] - Voir art. 2312-1 du GGCT

سياسة مالية متوازنة للبلدية، بدور فعال في إثراء مشروع القرار المالي المحال إليها بعد استكمال إعداده من طرف الأمين العام بالتنسيق مع مختلف المصالح البلدية. وتباشر اللجنة دراسة هذا المشروع خلال جلسة غير علنية تعقد بناء على دعوة من رئيسها أو بطلب من أغلبية أعضائها، بعد إشعار رئيس المجلس الشعبي بذلك، حيث تتولى، عند توافر النصاب القانوني، تحليل المشروع ومناقشته بشكل معمق[1].

تختتم أشغال اللجنة بإعداد تقرير مفصل يتضمن جملة من الملاحظات في شكل اقتراحات تهدف إلى تعزيز إيرادات البلدية. مثل إمكانية استحداث موارد مالية جديدة، مثل تسوية وضعية شاغلي السكنات التابعة للبلدية بشكل غير قانوني، عن طريق إبرام عقود إيجار قانونية تلزمهم بدفع مقابل مالي لفائدة البلدية. كما قد تقترح اللجنة إنشاء مرافق جوارية من شأنها توليد مداخيل دائمة، انجاز مسبح نصف أولمبي، أو إقامة فضاءات مخصصة للراحة والترفيه مزودة بخدمات متنوعة كالمقاهي، المطاعم، والأكشاك، بما يساهم في تنمية الموارد الذاتية للبلدية[2].

كما يمكن للجنة كذلك تقديم اقتراحات من شأنها أن تسهم في ترشيد نفقات البلدية، كاقتراح تجنب اقتناء السلع الثمينة ذات الطابع الكمالي، أو ربما اقتراح تجنب المبالغة في الاستخدام المفرط في بعض النفقات مثلا الوقود المستعمل بالنسبة للمركبات التابعة للبلدية، والهاتف، الورق... الخ[3].

إلا أنه ما يجب علينا الإشارة إليه في هذا الصدد بالنسبة للدور المطلوب من لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار، وحتى تؤديه بشكل إيجابي وفعلي فإنه يجب أن يكون أعضاؤها لهم المؤهل والخبرة الكافية التي من شأنها أن تمكنهم من الاضطلاع بالدور الحقيقي والفعلي للجنة من خلال مساهمتهم في تقديم تقرير يتضمن اقتراحات قيمة وسليمة، وهو ما يمكن أن يتم أخذه بعين

---

[1] – انظر المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105.

[2] – بن سديرة جلول، عن دور المنتخبين في عملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية، المرجع السابق، ص 185.

[3] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

الاعتبار عند إرفاق التقرير الذي تعده اللجنة مع مشروع القرار المالي للبلدية أثناء المداولة والتصويت عليه من أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

وبغية اضطلاع الجنة بدور على نحو فعال يقتضي أن يكون أعضاؤها من ذوي الكفاءة والخبرة اللازمة في المجال المالي والاقتصادي، من خلال إعداد تقرير تتضمن اقتراحات ذات قيمة مضافة. عن طريق التقرير الذي يتم إرفاقه بمشروع الميزانية، إلا أنه وبالرجوع إلى النصين السابقين لا يوجد فيه ما يوحي إلى ضرورة وجود كفاءات داخل هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وسدا لهذا الفراغ، بإمكان اللجنة الاستعانة باستشارة أي شخص بحكم مؤهلاته أو طبيعة نشاطاته بإمكانه أن يساهم في تقديم معلومات مفيدة لأشغالها، وهذا ما قضت بها المادة 36 من قانون البلدية والتي أحالت بدورها لنص المادة 13 من نفس القانون.

وقد سار المشرّع التونسي على نفس النهج، من خلال تكريس دور لجنة الشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف في تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية أثناء دراسة مشروع الميزانية. غير أنّه لم يحصر الاستشارة في أعوان الدولة أو المؤسسات والمنشآت العمومية من ذوي الخبرة فحسب، بل وسّع نطاقها ليشمل متساكني البلدية ومكوّنات المجتمع المدني، وكل من يُرتجى من مشاركته فائدة بحكم نشاطه أو خبرته[1].

بينما لا نجد في التشريع الفرنسي ما يؤكد على إلزامية انشاء هذه اللجنة، بل جعلها اختيارية، توزع مهام الأعضاء المنتخبين ضمن لجان تحت إشراف العمدة الذي يدعوها للاجتماع في غضون ثمانية أيام من التعيين. وخلال أول اجتماع، ينتخب نائب للرئيس يمكنه استدعاء اللجنة عند غياب العمدة. ويُحدّد المجلس طبيعة هذه اللجان (دائمة أو مؤقتة) ويعين أعضاءها بمداولة[2].

وتُكلَّف هذه اللجان بما فيها لجنة المالية، بدراسة الملفات التي سيتداول بشأنها المجلس البلدي. وتقوم بإعداد تقارير تعرض عليه، وتساهم في تهيئة المداولات من خلال تقديم آراء أو

---

[1] – انظر الفصل 212 فقرة 03 من م ج م ت.

[2] - Voir art. 2121-22 du C G C T

اقتراحات. ويظل دورها استشاريا بحتا، يهدف إلى تنوير المنتخبين أثناء اجتماعات المجلس، ومساعدة رئيس البلدية على اتخاذ قرارات مبنية على أسس موضوعية. وهكذا، تلعب هذه اللجان دورا محوريا في آلية اتخاذ القرار داخل المجلس البلدي ومن قبل رئيس البلدية. وبوصفه المسؤول التنفيذي المحلي، يمكن لرئيس البلدية الاعتماد على هذه اللجان لفهم الملفات بعمق والتصرف بناء على معطيات دقيقة[1].

عموما، تشكل اللجنة فضاء النقاش والتشاور بين مختلف المكونات السياسية للمجلس المنتخب حول مشروع الميزانية، أي أن عملها لا يقتصر فقط على الجانب التقني لمشروع الميزانية، بل يتعداه ليشمل تنظيم النقاش السياسي داخل المجلس. وبدلا من أن تحدث الخلافات والنقاشات الحادة بين مختلف التيارات السياسية يوم التصويت على الميزانية – وهو يوم حساس وحاسم – تجرى هذه النقاشات مسبقا داخل اللجنة، في أجواء أكثر هدوءً وتخصصا. بهذا الشكل، تساعد اللجنة على تقريب وجهات النظر وتقديم اقتراحات وتعديلات قد ترضي مختلف الأطراف، مما يجعل جلسة التصويت أكثر سلاسة وأقل توترا. وهذا بطبيعة الحال يصب في مصلحة رئيس البلدية، لأنه يمكنه من تمرير مشروع الميزانية بتوافق سياسي واسع، دون أن يفاجأ بمعارضة قوية يوم الجلسة العامة[2].

إن ما يعاب حقيقة على المشرع الجزائري في هذا الإطار، هو عدم الاهتمام باللجان داخل المجلس، يظهر ذلك جليا من خلال عدد المواد التي نظمت هذا الهيكل، وهي 06 مواد في قانون البلدية (31 إلى 36) وأقل منها في النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (من 38 إلى 41).

وبالمقارنة مع التشريع التونسي، فإنه قبل عرض المشروع على اللجنة المعنية، يكون هذا المشروع قد أخذ مسارات عديدة شارك في إبداء الرأي بشأنها أعضاء المجلس البلدي من خلال

---

(1)- Inès d'ABENSE, "*Les commissions au sein du conseil municipal*", Collectivités Locales Info, 28 janvier 2025. Disponible sur le site : https://politicae.fr/les-commissions-au-sein-du-conseil-municipal/ Consulté le : 29-05-2025.

(2) - Didier LE MAÎTRE, *La construction du budget des communes rurales*, Revue française de gestion - N° 168-169/2006, p 327. Disponible sur le site https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2006-9?lang=fr Consulté le : 28-05-2025.

تقديم اقتراحات بشأن مشروع الميزانية قبل تاريخ 30 جوان، وأخذ رأي المحاسب العمومي وتحت إشراف الكاتب العام للبلدية وفي الأخير يتم إحالة المشروع التمهيدي للميزانية على اللجنة.

هذا يعني أن لجنة الشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف، تتلقى عرضا وافيا من المعطيات يمكنها من تحسين صياغة المشروع، ولكنها لا تعيده إلى الكاتب العام للبلدية، بل تتولى بنفسها إحالته إلى رئيس البلدية، مما يعطي انطباعا بأن هذه المرحلة هي مرحلة ذات طابع سياسي وليس تقني، على أن يتولى رئيس البلدية في النهاية عرض المشروع على مكتب البلدية قبل تاريخ 20 سبتمبر. أما في حالة تقاعس اللجنة على تقديم رأيها قبل التاريخ المحدد، يتولى رئيس البلدية إعداد مشروع الميزانية بمساعدة من يراه مناسبا[1]. بهذه الكيفية، يبدو أن المشرع التونسي، قد أعطى الوقت الكافي لكل هيئاته بالتحضير الجيد لمشروع الميزانية، ويبقى رئيس البلدية هو سيد هذه العملية، إشرافا وإنهاء.

يستنتج في الأخير، على الرغم من تعدد السلطات المعنية بإعداد مشروع الميزانية في التشريع الجزائري، ولكن يطغى عليها الخضوع لسلطة الوصاية بالنظر إلى مكانة وموقع الأمين العام للبلدية. في حين يحتفظ رئيس البلدية في التشريع التونسي بأفضلية واضحة، في مسألة إعداد الميزانية. بينما يحتكر رئيس البلدية في التشريع الفرنسي هذه المهمة لوحدة، مما يجسد بحق طبيعة النظام اللامركزي.

يظهر من خلال ما سبق ذكره، مدى أهمية مرحلة إعداد مشروع الميزانية ضمن الدورة الميزانياتية للبلدية، وتتمثل هذه المرحلة في مجموع العمليات الفنية والإدارية الرامية إلى جمع وتحليل المعطيات المالية الضرورية لتقدير الإيرادات والنفقات، التي تخضع لضوابط قانونية وتنظيمية. كما يناط إعداد مشروع الميزانية في الجزائر بالأمين العام للبلدية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، نظرا لما يتمتع هذا الأخير من مؤهلات في مجال التسيير المالي، كما يعد حلقة وصل بين البلدية والسلطة الوصية. مما أثار إشكالات قانونية تتعلق بتحديد المسؤولية،

---

[1] – انظر الفصلين 1/169 و4/169 و5 من م ج م ت

خاصة مع بقاء رئيس البلدية هو الآمر بالصرف، يؤدي في نهاية المطاف إلى الحد من حرية المجلس المنتخب وتقييد استقلاليته في رسم التوجهات المالية التي على أساسها تم انتخابه.

المطلب الثاني: إجراءات المناقشة والتصويت على ميزانية البلدية

يتطلب التصويت على مشروع الميزانية البلدية مجموعة من الإجراءات والآليات نصت عليها مختلف التشريعات المتعلقة بالبلدية، وذلك قبل الجلسة وأثناءها، وتتعلق بالدعوة إلى الحضور، والنصاب القانوني المطلوب لصحة المداولة وطريقة التصويت، وجعل ذلك التزاما على عاتق رئيس البلدية، بهدف تمكين أعضاء المجلس المنتخب من ممارسة السلطة الكاملة في المناقشة والتصويت على أهم قرار داخل قبة البلدية، ألا وهو القرار المالي.

أما تفصيل ذلك، فيكون وفق ما سيأتي:

الفرع الأول: الدعوة لانعقاد الدورة العادية

تعتبر الدعوة لانعقاد الدورة العادية للمجلس البلدي بهدف مناقشة مشروع الميزانية والتصويت عليه إجراءً محوريا تختلف تفاصيله باختلاف الأنظمة القانونية، كما تعكس مدى التزام كل نظام بضمانات الشفافية والمشاركة. وتشكل هذه الدعوة أيضا أحد الأسس الجوهرية لاستقلالية المجالس المنتخبة في ممارسة سلطتها المالية.

في التشريع الجزائري، يلزم قانون البلدية رقم 11-10، في مادته 16، رئيس المجلس الشعبي البلدي باستدعاء أعضاء المجلس للانعقاد عشرة (10) أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع المخصص لمناقشة الميزانية، وذلك عبر ظرف محمول مقابل وصل استلام [1]. ورغم أن المشرع لم يحدد سوى هذه الوسيلة لتبليغ الدعوة، إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي الذي نص في مادته (08) على إمكانية التبليغ الإلكتروني إذا طلبه الأعضاء صراحة [2]. غير أن هذا النص لم يتطرق إلى الوثائق المرفقة مع

---

[1] – انظر المادة 2/21 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[2] – مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس سنة 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (ج. ر. ج. ج عدد 15 لسنة 2013).

الدعوة، ما يجعل أعضاء المجلس في وضعية ضعف، لعدم تمكينهم من دراسة مشروع الميزانية قبل الجلسة. ولا يلزم المشرع الجزائري الرئيس بإرسال تقرير مالي أو مذكرة تفسيرية للمشروع، ما يؤدي إلى مناقشة غير مستندة إلى معطيات دقيقة. ويكتفي الأعضاء غالبًا بما يقدمه الرئيس شفهيا في بداية الجلسة، مما يحدّ من فاعلية المناقشة والرقابة.

في التشريع الفرنسي، يعطى مهلة خمسة أيام لإرسال الاستدعاءات لأعضاء المجلس البلدي قبل انعقاد الجلسة. إلا أنه في الحالات المستعجلة، يمكن تقليل هذه الفترة إلى ثلاثة (03) أيام فقط. يتم إرسال الدعوات إما بشكل ورقي أو إلكتروني، وذلك حسب رغبة العضو. كما يرفق مع هذه الدعوة، جدول الأعمال وبعض الوثائق المهمة التي تساعد الأعضاء على فهم ودراسة الملفات المطروحة. أما في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 3500 نسمة، فإنه يتوجب على رئيس المجلس تقديم تقرير عن التوجهات العامة للميزانية قبل شهرين من عرض المشروع النهائي، ويشمل هذا التقرير في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10.000 نسمة تحليلا مفصلا لتطور النفقات والموارد وهيكل الموظفين [1]. وينشر هذا العرض المالي على الموقع الإلكتروني للجماعة المحلية، تطبيقًا لقانون NOTRe الصادر في 7 أغسطس 2015، تعزيزا لحق المواطن في الاطلاع والمشاركة [2]. وأصبح هذا النقاش يوثق ضمن مداولة خاصة يتم فيها أخذ العلم بانعقاده، مما يضفي عليه مزيدًا من العلنية والشفافية، وذلك طبقا للمادة 107 من هذا القانون [3]. ذلك أن النقاش حول مشروع الميزانية لا يمكن أن يكون جادا إلا إذا سبقته مرحلة إعلام وتوضيح، وهو ما تضمنته الإصلاحات الحديثة في قانون الجماعات الفرنسية. فهذه الإجراءات تعزز من قدرة الأعضاء على اتخاذ قرارات مستنيرة وترسخ مبدأ استقلالية المجلس المنتخب في إعداد ميزانيته.

---

(1) - Voir art. 2121-10 et 2312-1 du CGCT.

(2) - Loi N° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). JORF N° 0182 du 8 août 2015, disponible sur le site : https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/l4zbO2Fx5bNJm8Rt0gn5E-7mT0ji9z3kMMVYU8Jy7sc=/JOE. Consulté le : 30-05-2025

(3) - Renan MEGY, op.cit, p 150.

كما حدد التشريع الفرنسي المواضيع التي يجب تناولها خلال النقاش، وخاصة ما يتعلق بالتوجهات العامة، التوازن المالي، والمشاريع ذات الطابع متعدد السنوات [1].

في التشريع التونسي، ينص التشريع التونسي على وجوب دعوة أعضاء المجلس البلدي خمسة عشر (15) يوما قبل تاريخ الجلسة، ويمكن تقليص الأجل إلى ثلاثة (3) أيام إذا لم يتم تقديم مشروع الميزانية في الآجال القانونية. تتضمن الدعوة جدول الأعمال، تسجل في دفتر المداولات، تعلق بمدخل البلدية وترسل رسميًا للأعضاء ويمكن إرسالها بالبريد الإلكتروني مع إثبات الوصول. ويلزم التشريع التونسي رئيس البلدية أن يرفق الاستدعاء بعدة أوراق مهمة، من بينها مشروع الميزانية، مذكرة تفسيرية، وتقرير يوضح الحالة المالية، بالإضافة لكل المستندات المحاسبية التي تدعم المعلومات. ويضاف إلى ذلك تنظيم جلسة تمهيدية قبل شهر على الأقل من جلسة المصادقة، تعرض فيها الخطوط العامة للميزانية، وتتاح خلالها الفرصة للمواطنين لإبداء آرائهم، وهي ممارسة تعزز المشاركة المواطنة. وتعرض ملاحظات السكان على لجنة الشؤون المالية، ويدمج ملخص عنها في عرض الميزانية النهائي أمام المجلس. كما يشترط أثناء الجلسة الرسمية لعرض المشروع، أن يتلو مقرر اللجنة تقريرها، ويعرض رأي أمين المال الجهوي بشكل واضح وشفاف، خاصة إذا تضمّن ملاحظات جوهرية حول توازن الميزانية أو مشروعيتها[2].

تكشف المقارنة، أن المشرع الجزائري منح آجالا معقولة للاستدعاء، لكنه ضيق في توفير الضمانات المتعلقة بالمعلومات والشفافية، بخلاف التشريعين الفرنسي والتونسي، حيث تتكامل الآجال مع الالتزامات القانونية بإرفاق الوثائق المالية اللازمة، وتنظيم جلسات تمهيدية، مما يمنح العضو المنتخب دورا حقيقيا في المناقشة واتخاذ القرار. في الوقت الذي لا يملك فيه العضو المنتخب في التشريع البلدي الجزائري أدنى فكرة حول مضمون الميزانية ولا الوضعية المالية للبلدية، وإنما يستلهم أفكاره من خلال العرض المقدم من رئيس المجلس خلال بداية الجلسة.

---

[1]- Voir art. 2312-1 du CGCT

[2] – انظر الفصول 137 و138 و139 و216 فقرة 9 من م ج م ت.

وبالتالي، فإن تقوية موقع المنتخب المحلي في الجزائر تمر عبر إعادة النظر في الإطار الإجرائي المصاحب للدعوة، بما يضمن حقه في المعلومة والمشاركة الفعلية، ويعزز استقلالية الهيئة التداولية في صياغة الخيارات المالية.

الفرع الثاني: أهمية الإعلام المالي القبلي كضمانة لاستقلالية القرار المالي

يجسد الإعلام المالي القبلي إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها استقلالية ميزانية البلدية، إذ لا يمكن الحديث عن مشاركة إيجابية للمنتخبين أو المواطنين دون تمكينهم مسبقا من المعطيات اللازمة لفهم الخيارات المالية المطروحة. ويتخذ هذا الإعلام أشكالا متعددة، تبدأ من الوثائق المرفقة بالاستدعاء الموجه لأعضاء المجلس، وتمتد إلى آليات أكثر تقدما كالمشاورات العامة والميزانيات التشاركية. ويعد هذا الإطار الإعلامي المدخل الضروري لضمان التوازن بين السلطة التداولية والسلطة التنفيذية، وتكريس شفافية إعداد الميزانية باعتبارها أداة للتخطيط الجماعي لا مجرد أداة للمصادقة الشكلية على وثيقة الميزانية.

أولا– تمكين المنتخبين من المعلومة المسبقة ضمان لفعالية المداولات:

تعتبر الوثائق المرفقة بالاستدعاء من العناصر الأساسية لضمان استقلالية القرار المالي للمجلس المنتخب، إذ تتيح للأعضاء فهماً معمقاً للمقترحات المطروحة وتمكنهم من إعداد أسئلة أو اقتراح تعديلات مبنية على معلومات دقيقة. وفي حال غياب هذه الوثائق، يصبح العضو البلدي معتمداً بشكل كامل على العرض الذي يقدمه الرئيس، مما يفقد المداولات طابعها التشاركي ويجعل من التصويت مجرد إجراء شكلي. كما تعتبر هذه الوثائق شرطا من شروط الشفافية والمساءلة، إذ تسمح بتتبع منطق إعداد الميزانية وفهم خلفيات التقديرات المالية. ولهذا السبب، فإن الإعلام المالي القبلي هو الضمانة الأساسية لتحول المجالس المحلية من وظيفة المصادقة إلى وظيفة البناء الجماعي للميزانية. خاصة إذا تم إشراك الأعضاء المنتخبين مبكرا في مناقشة الأطر المرجعية والتقديرات يخلق نوعًا من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التداولية داخل المجلس. يؤدي غياب هذه الوثائق إلى بطلان الميزانية[1].

[1] - Conseil d'État, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collongue, N° 155495. Voir également : Renan Megy, *op. cit*, p. 151.

ثانيا– الميزانية التشاركية كآلية لإشراك المواطنين في صناعة القرار المالي المحلي:

يقصد بالميزانية التشاركية تلك الآلية التي تهدف إلى إشراك المواطن في مسار إعداد الميزانية السنوية [1]. تمثل الميزانية التشاركية التطور الأحدث في النظم الديمقراطية الحديثة من خلال توسيع دائرة الإعلام المالي القبلي ليشمل المواطن نفسه، لا باعتباره متلقيا سلبيا للمعلومة، بل فاعلا مباشرا في صياغة الخيارات المالية. باعتبارها أنموذجا متقدما لتجسيد هذا التحول، من مبدأ الحق في الإعلام إلى الحق في التأثير وصنع القرار، بما يعزز الشفافية ويرسخ استقلالية ميزانية البلدية من خلال توسيع قاعدة المشاركة المجتمعية [2]. كما تسمح الميزانية التشاركية بتعزيز فهم المواطن للمعلومات وتفسيرها ومناقشتها مع الآخرين، وتعتبر أداة وساطة بين الإدارة العمومية والمساءلة الديمقراطية، وبين تسيير المدينة والمواطنين. وبفضل هذا الطابع التعليمي والشفاف، قد تشكل أيضا أداة لتعزيز الثقة ومن ثم شرعية الفعل العمومي في إطار نموذج تدبير القيمة العمومية [3].

بالرغم من أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على هذا النوع من الميزانيات، إلا أنه يستشف ضمنيا من نصوص قانون البلدية رقم 11–10، الواردة في الباب الثالث منه، والمتعلقة بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، باعتبار أن البلدية تشكل إطارا مؤسسات لممارسة الديمقراطية والتسيير الجواري على المستوى المحلي، إذ يتوجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير الضرورية لإعلام المواطنين واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية، بما في ذلك استخدام الوسائل الإعلامية المتاحة وتنظيم عرض سنوي للنشاط البلدي أمام المواطنين. إضافة إلى تحفيز المبادرات المحلية وتعزيز التشاركية، من خلال وضع إطار ملائم يهدف إلى

---

(1) - Messaoud SAOUDI, « *Les budgets participatifs d'investissement : un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen* », *Gestion et Finances Publiques*, N°3, mai-juin 2019, p. 28. Disponible sur le site : https://droit.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2019-3?lang=fr. Consulté le : 16-07-2025.

(2) - Ibid, p. 28.

(3) - Edina SOLDO, Laura CARMOUZE et Céline DU BOYS, « *Le budget participatif : un dispositif au service du management de la valeur publique* ? », *Politiques et Management Public*, vol. 38, N°4, octobre-décembre 2021, p 431. Disponible sur le site : https://shs.cairn.info/revue-politiques-et-management-public-2021-4?lang=fr . Consulté le : 16-07-2025.

إشراك المواطنين في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم [1]. ويعزز هذا التوجه بما ورد في المبادرات الحديثة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والنقل، من خلال التحضير لمشروع مقرر، قيد المصادقة، يتضمن إنشاء لجنة قطاعية مكلفة بوضع الإجراءات والكيفيات العملية لإرساء الميزانية التشاركية كآلية لتجسيد الديموقراطية التشاركية، والتي أكدت من خلالها الوزارة على اعتبار الميزانية التشاركية أحد أهم المقاربات الحديثة في تسيير الشؤون العمومية تجسيدا للديمقراطية التشاركية، القائمة على إشراك المواطنين في تحديد أولويات التنمية المحلية[2]، وهذا يشكل في حد ذاته انتقالا تدريجيا من مجرد إشراك استشاري للمواطنين إلى إمكانية إرساء آليات ذات بعد مالي مباشر. بالرغم من أن هذا المسار لا يزال في طور الإرساء في الوقت الحالي، وهو ما يحد من أثره الفعلي على مستوى تسيير الميزانيات البلدية.

وفي السياق المقارن، أولى التشريع التونسي، أهمية كبرى للديمقراطية التشاركية، واعتبرها إحدى دعائم الحوكمة المحلية، للجماعات المحلية باتخاذ كافة التدابير لضمان مشاركة المتساكنين ومكونات المجتمع المدني في مختلف مراحل إعداد البرامج التنموية ومتابعتها وتقييمها. ويشترط إعلام مسبق وفعلي بهذه البرامج قبل المصادقة عليها، مع منح المجتمع المدني حق المساهمة في تحديد صيغ وآليات التشاركية استنادا إلى نظام نموذجي يضبط بأمر حكومي. وتعتبر كل مخالفة لأحكام هذا الفصل سببًا في بطلان القرارات، وقابلة للطعن بدعوى تجاوز السلطة [3]، وتعزيز الالتزام بالشفافية بتمكين المواطنين من النفاذ إلى المعلومات المرتبطة بالتصرف المالي والأملاك والعقود والمشاريع[4].

في حين ذهب التشريع الفرنسي أبعد من ذلك، من خلال تكريس جملة من الأسس الدستورية والقانونية والتنظيمية التي تستند الميزانية التشاركية، يأتي في مقدمتها مبدأ الإدارة الحرة

---

[1] – انظر المادتين 11 و12 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[2] – وزارة الداخلية والجماعات المحلية والنقل، *ترقية المقاربة التشاركية*، متاح على الرابط: ترقية المقاربة التشاركية – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تاريخ الاطلاع بتاريخ: 24-04-2026.

[3] – انظر الفصل 29 من م ج م ت

[4] – انظر الفصل 34 من م ج م ت

المنصوص عليه في المادتين 72 و72-2 من الدستور، الذي يتيح للمنتخبين تبني هذه الميزانية طوعا دون إلزام قانوني محدد، شريطة احترام القواعد العامة لتسيير المال العام. كما وضعت المادة 131-1 من مدونة العلاقات بين الجمهور والإدارة إطارا عاما يمكن الجماعات المحلية من إشراك الجمهور في إعداد المشاريع المحلية بالوسائل التي تراها مناسبة، بما في ذلك المنصات الرقمية [1].

ويعود سبب الانتشار الهائل لهذه الميزانيات في فرنسا، إلى انعدام ثقة المواطنين في المنتخبين المحليين، وتزايد المطالبة بالمشاركة في القرار العمومي، بالإضافة إلى توسع "التقنيات المواطِنة(Civic Tech) "، إذ تعتبر منصات المشاركة الرقمية أداة فعالة لتوسيع المشاركة [2]. إذ تسمح بعض البلديات بمشاركة فئات لا يشملها الحق الانتخابي التقليدي، مثل القاصرين والأجانب المقيمين وحتى العاملين في نطاق الجماعة دون الإقامة فيها [3].

يستنتج في الأخير، وبالرغم من اختلاف مستوى تبني التشريعات المقارنة للميزانية التشاركية، إلا تشكل دعامة حقيقية لتعزيز الديمقراطية التشاركية وشرعية الميزانية البلدية، خاصة إذا اقترنت بتوفير ضمانات أساسية كالإعلام القبلي والشفافية.

الفرع الثالث: ضوابط اتخاذ القرار المالي المحلي من خلال آليات المناقشة والتصويت

تشكل آليات التصويت على الميزانية أداة مركزية في البناء الديمقراطي المحلي، غير أن فاعليتها في تحقيق استقلالية مالية حقيقية تبقى محل تساؤل. فبينما تؤطر التشريعات المقارنة هذه العملية من خلال قواعد صارمة للنصاب والتصويت بالأغلبية، فإن الممارسة تكشف عن طغيان الطابع الشكلي للتصويت، سواء من خلال ضعف النقاشات داخل المجالس، أو بسبب ميلها لاعتماد وحدة التصويت بدل التصويت التفصيلي، مما يحد من القدرة الرقابية الفعلية للأعضاء.

---

(1) - Émilien GOGUEL-MAZET, « *Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif* », Revue Française de Finances Publiques (RFFP), N°153, février 2021, p 267.disponible sur le site : https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2021-1?lang=fr. Consulté le : 16-07-2025.

(2) - Yves BROUSSOLLE, « Les budgets participatifs », *Gestion et Finances Publiques* (GFP), N°3, mai-juin 2019, p34. disponible sur le site : https://droit.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2019-3?lang=fr. Consulté le : 16-07-2025

(3) -Ibid, p34.

أما تفصيل ذلك، فيكون وفق ما يلي:

أولا- ضوابط النصاب والتصويت:

(أ)-التأطير القانوني: يشكل النصاب القانوني الخطوة الأولى التي تحمي سير عملية التصويت داخل المجلس الشعبي البلدي، حيث تقوم هذه الفكرة على تحديد عدد معين من الأعضاء الحاضرين، بما يضمن وجود تمثيل حقيقي لهذه الهيئة المنتخبة. وبذلك، يمكن تحقيق نوع من التوازن الديمقراطي الضروري في قرارات المجلس. بالرغم من أن هذا المبدأ يبدو منطقيا من الناحية النظرية، إلا أنه في الواقع كثيرا ما يتم تجاوزه. وذلك باللجوء إلى آلية الاستدعاء الثاني، وهذه المرة بنصاب أقل، وأحيانا أخرى من خلال الحضور الشكلي لبعض الأعضاء، لأنهم لا يشاركون مشاركة فعلية في مناقشات الميزانية. وهو ما يفقد التصويت قوته كوسيلة فعالة للرقابة.

بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 13-105، الذي يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، حيث يشترط حضور أغلب الأعضاء الممارسين حتى تكتمل صحة انعقاد اجتماعات المجلس عند الاستدعاء الأول. وإذا لم يتوفر العدد المطلوب، يتم إرسال استدعاء ثاني بعد مرور خمس أيام على الأقل. في هذه الحالة، تعتبر مداولات المجلس صحيحة مهما كان عدد الحضور[1]. في حين ركزت نصوص قانون البلدية الأغلبية المطلوبة للتصويت على الميزانية، وهي: الأغلبية البسيطة [2]. وهي ذات القاعدة التي سار عليها التشريع الفرنسي [3]، والتشريع التونسي [4].

مع ملاحظة، أن التشريع التونسي منح ضمانة قانونية مهمة تتعلق بالنصاب المطلوب للمداولة، حيث اشترط أن تتم المصادقة على مشروع الميزانية بأغلبية الأعضاء الحاضرين على ألا يقل عددهم عن خمسي أعضاء المجلس البلدي [5]، وهذه حالة خاصة بالمداولات المتعلقة بالميزانية وهذا عكس التشريع الجزائري والفرنسي الذين وحدا هذه القاعدة.

---

[1]- انظر المادة 09 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

[2] - انظر المادة 54 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[3] - Voir art. 2121-17 du CGCT

[4] - انظر الفصلين 44 و45 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية (ر. ر. ج. ت عدد 73-74 لسنة 2018)

[5] - انظر الفصل 173 الفقرة 05 من م ج م ت.

(ب)- أنماط التصويت على ميزانية البلدية: هناك تفاوت كبير بين النصوص القانونية والاجتهاد القضائي في هذا المجال، ذلك أنه بالرغم من أن النصوص القانونية واضحة وبسيطة. إذ تنص على وجوب التصويت على الاعتمادات حسب الفصول الميزانية، أو حسب المواد الميزانية إذا قرر المجلس ذلك، وهذا ما سار عليه التشريع الجزائري [1] والفرنسي [2]. ويعني هذا، من حيث المبدأ، إجراء عدد من عمليات التصويت يساوي عدد الفصول الميزانية داخل الميزانية الواحدة. وبالنظر إلى كثرة هذه الفصول، لم تطبق هذه القاعدة من الناحية العملية، وقبل الاجتهاد القضائي بعدم تطبيقها [3]. حيث أصبحت التشريعات تميل أكثر نحو اعتماد أسلوب التصويت الإجمالي على كامل مشروع الميزانية. بالتالي، تعامل الوثيقة الميزانية كمداولات عادية، مما يعزز تطبيق القواعد العامة للقانون الإداري على الميزانية.

ولأن كان هذا الأسلوب مستساغا في فرنسا نظرا لما يتمتع به أعضاء المجالس المنتخبة من مؤهلات نتيجة للتكوين الذي يتلقاه هؤلاء. فإن الاعتماد على هذا الأسلوب في الجزائر يعد أحد أهم أسباب ضعف الرقابة الميزانياتية داخل المجالس، بسبب مما. كما أن ضعف التكوين التقني للمنتخبين المحليين، يسهم في تحويل التصويت إلى إجراء صوري لا يعكس الإرادة الجماعية الحقيقية للمجلس. وهو ما يؤدي إلى تقليص هامش تدخل الأعضاء ويفرغ التصويت من مضمونه التداولي.

(ج)- صوت الرئيس المرجح: من الضوابط التي تثير جدلا فقهيا مسألة ترجيح صوت رئيس المجلس في حال تساوي الأصوات، وهي قاعدة منصوص عليها في مختلف القوانين في المادة 54 من قانون البلدية رقم 11-10 كما هو منصوص عليها أيضا في التشريع الفرنسي [4]. وعلى الرغم من أن هذا الترجيح، يشكل تعبيرا عن منطق الاستقرار المؤسساتي، لكنه قد يؤدي إلى

---

(1) – انظر المادة 1/182 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.

(2) - Voir : art 2312-2 du CGCT.

(3) -La Décision du Conseil d'ETAT du 8 Février 1999 (décision «Ville de Lourdes»). Voir : Isa Germain, *Cours de finances publiques locales*. Disponible sur le site : https://cours-de-droit.net/cours-de-finances-publiques-locales-a121609352/ Consulté le : 15-02-2025.

(4) - Voir art. 2121-20 du CGCT

الاخلال بمبدأ التوازن داخل المجالس، خاصة في ظل وجود أغلبية حزبية مساندة للرئيس، مما يجعل عملية التصويت إجراءً شكليا لا يعبر عن نقاش فعلي حول الخيارات المالية.

(د)- التصويت التلقائي على مشروع الميزانية البلدية: يشكل التصويت اللحظة الحاسمة في عملية اتخاذ القرار المالي داخل المجلس المنتخب، ولا يمكن عزله عن الكفاءة وطبيعة تكوين أعضاء المجلس البلدي، فضعف التكوين في المجال المالي يجعل من الصعب ممارسة رقابة حقيقية على وثيقة معقدة مثل الميزانية. وبالتالي، فإن كثيرا من المجالس تميل إلى التصويت الأوتوماتيكي دون إدراك فعلي للرهانات المالية، مما يفرغ هذه الآلية من بعدها الاستقلالي، ويحولها إلى مجرد تمرين شكلي خاضع لإرادة الجهاز التنفيذي.

يستنتج في الأخير، أنه وبالرغم من وجود مجموعة من الضوابط القانونية المتعلقة التي وضعها المشرع من أجل توفير الاستقلالية المطلوبة لاتخاذ القرار المالي، والتي تتعلق كما سبقت الإشارة، بالنصاب، وأنماط التصويت، وحق التعديل. إلا أن هذه الآليات تبقى غير كافية إذا لم تعزز بثقافة مؤسساتية تحترم التعددية، وآليات للتكوين المستمر، وشفافية في إعداد الوثيقة المالية. فإن استقلالية التصويت تظل رهينة باستقلالية إعداد المشروع نفسه، وهو ما يبرز الترابط بين مراحل إعداد الميزانية ومداولتها.

وفي هذا السياق، فإن قاعدة ترجيح صوت الرئيس رغم طابعها الشكلي قد تستخدم أحيانا كأداة لفرض رؤية الجهاز التنفيذي دون المرور بنقاش فعلي داخل المجلس، خاصة عند غياب ثقافة الحوار السياسي المحلي، وضعف التكوين المؤسسي للمنتخبين. لذلك، فإن تعزيز فعالية التصويت يمر عبر مراجعة هذه القاعدة وربطها بضمانات إجرائية تحول دون تحويلها إلى أداة إقصاء.

ومن بين الضمانات الإجرائية التي يمكن اعتمادها لتعزيز مصداقية التصويت:

- ✓ إعداد تقارير مسبقة تكون موجزة وواضحة يتم إرفاقها مع الاستدعاءات لتزويد الأعضاء بمعلومات كافية، مع نشرها إلكترونيا لضمان الشفافية.

- ✓ فرض نقاش إجباري، مع توزيع الوقت بالتساوي بين الأعضاء، وتوثيق المداولات بمحاضر رسمية أو تسجيلات.
- ✓ تفعيل دور لجنة المالية من خلال تقديم تقارير حول المقترحات، وضمان اختيار أعضائها بناءً على الكفاءة واستبعاد التأثيرات الحزبية.
- ✓ إشراك المواطنين من خلال استشارات عامة أو استطلاعات رأي في مناقشة القرارات الكبرى قبل التصويت.
- ✓ استخدام التكنولوجيا من خلال تطوير أنظمة تصويت إلكترونية تتيح تتبع قرارات الأعضاء بشكل شفاف، مع توفير بيانات تحليلية عن أنماط التصويت.

ثانيا– قيود التحويلات واعتمادات الميزانية

تعد التحويلات بين بنود الميزانية أداة مهمة لإعادة توجيه الموارد حسب الحاجيات الفعلية للبلدية، لكنها في الآن ذاته تخضع لقيود صارمة، ترمي إلى حماية التوازن المالي. وبالتالي لا يجوز أن تمس هذه التحويلات بالاعتمادات ذات الطابع الإجباري أو المخصصة، مثل الإعانات والمنح والطوارئ، وهو ما يشكّل ضمانة ضد الاستخدام السياسي أو العشوائي للأموال العمومية. وبالرجوع إلى قانون البلدية، تنص المادة 182 من قانون البلدية رقم 11–10 على أن المجلس الشعبي البلدي هو المخول وحده بالمصادقة على التحويلات بين الأبواب داخل نفس القسم، في حين منحت الفقرة الثانية من هذه المادة لرئيس المجلس القيام بتحويلات من مادة لأخرى في نفس الباب عن طريق قرار، شريطة إعلام المجلس بذلك في أول دورة. غير أنه يمنع القيم بالتحويلات بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص كالمنح والاعانات والطوارئ. وهو ذات الاتجاه الذي ذهب إليه التشريع الفرنسي، حين أقر لرئيس المجلس إمكانية القيام بتحويلات بين المواد داخل نفس الباب بقرار، إلا في الحالات التي يقرر فيها المجلس البلدي تخصيص الاعتمادات حسب المادة [1]. وهذا يعني أن التحويلات بين الفصول والبرامج تكون من اختصاص المجلس فقط، بمفهوم المخالفة.

---

[1] - Voir art. 2312-2 du CGCT

جدير بالذكر أن مشروع قانون البلدية الجديد لسنة 2024 اكتفى في المادة 253 بالنص على إمكانية إجراء رئيس المجلس تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب مقرر، مع إعلام المجلس عند انعقاد الدورة القادمة. في حين لم يرد في هذا النص ما يشير إلى تحويلات من باب إلى باب أو إلى الاعتمادات ذات التخصيص الخاص، كما هو مفصل في القانون القديم.

ما يلاحظ على النصوص السابقة، هو الاتفاق على اخضاع عملية التحويلات التي يقوم بها رئيس المجلس في نفس الباب، ولكن شريطة إعلام المجلس في الدورة الموالية، يجعل من هذا الحق إجراء شكليا أكثر منه رقابيا. غير أن الممارسة الفعلية، تظهر أن رئيس المجلس يظل المتحكم الفعلي في أغلب التعديلات، مستفيدا من ضعف التكوين المالي للأعضاء أو من غياب دور فعال للجنة المعنية بالميزانية. وتفاديا لاستحواذ رئيس المجلس البلدي على عملية التحويلات بين المواد، فإنه يقتضي تقييد سلطة الرئيس داخل المجلس تقييد سلطة الرئيس ومنح لجان الرقابة داخل المجالس دورا أقوى، نظرا للخبرة التي اكتسبتها أثناء عملية التحضير لمشروع الميزانية، إذ بإمكان اللجنة كبح سلطة الرئيس بعدم الانفراد بهذه السلطة. كما أن المشرع الجزائري حدد آجال التصويت على الميزانية الأولية قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ، والتصويت على الميزانية الإضافية قبل تاريخ 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها الميزانية [1].

عند انتهاء التصويت على الميزانية، يقوم المجلس بإعداد تقرير يتضمن مداولاته وآراء الأعضاء الحاضرين حول المشروع، بما في ذلك التعديلات والإضافات والحذف. لا يمكن للسلطة الوصية تحويل الاعتمادات من باب إلى آخر دون موافقة المجلس الشعبي البلدي، وفقًا للمادة 182 من قانون 11-10. يمنح القانون المجلس الشعبي البلدي صلاحية إجراء التحويلات بين الأبواب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، بينما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحويل

---

[1] – تجب الإشارة إلى أن الميزانية الإضافية ومجموع الوثائق المرفقة بها، تحضر وترسل للمصادقة خلال شهر جوان خلال هذه الدورة التي يكون فيها الكثير من الموظفين في عطلة سنوية، بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الميزانيات تكون سيئة التحضير وغير مراجعة قبل إرسالها إلى السلطة الوصية، وذلك نظرا لصعوبة إعدادها لكونها تتعلق بتثبيتات بخلاف الميزانية الأولية.
انظر بن مالك محمد، النظام المالي للبلديات في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2011-2012، ص 35.

الاعتمادات بين المواد داخل نفس الباب بقرار، بشرط إبلاغ المجلس بذلك في الدورة المقبلة [1]. رغم ذلك، تعتبر هذه التحويلات إجراء شكليا لا يؤثر على جوهر الميزانية، مما يؤدي إلى استقلالية شكلية بسبب عدم قدرة المجلس على توفير الموارد المالية [2].

يستفاد من خلال دراسة الإطار الإجرائي المنظم لميزانية البلدية، سواء في مرحلة إعداد مشروعها أو خلال مداولات المجلس البلدي بشأنها، يكشف عن اختلالات واضحة بين الشكل والمضمون. فعلى الرغم من الطابع التقني والإداري الذي يميز مرحلة الإعداد، والتي يتولاها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن احتفاظ هذا الأخير بصفة الآمر بالصرف يجعله الحلقة الأقوى في رسم السياسة المالية المحلية، وهو ما يحد من حرية المجلس المنتخب ويقيد استقلاليته التي يفترض أن تقوم على التعبير عن اختياراته التنموية المحلية. كما أن فعالية المداولات داخل المجلس لا تتحقق بمجرد استيفاء الشكليات القانونية كالمواعيد القانونية المرتبطة بالدعوة أو النصاب القانوني المطلوب لصحة المناقشة والمداولة، بل تتوقف على ضمان حق الأعضاء المنتخبين في الاطلاع على الوثائق والنقاش الفعلي قبل اتخاذ القرار، وهو ما يظل ضعيفا في التشريع الجزائري مقارنة بالنموذجين الفرنسي والتونسي اللذين كرسا آليات للإعلام المالي القبلي والمشاركة الواسعة والتصويت التفصيلي. وعليه، فإن تكريس استقلالية حقيقية للقرار المالي المحلي في الجزائر يستوجب إصلاحا إجرائيا حقيقيا يحقق التوازن بين سلطة الرئيس وحرية المجلس، ويضمن الوصول إلى المعلومة، بما يجعل من الميزانية أداة فعلية للتسيير المالي الحر وليست مجرد وثيقة مالية شكلية تتطلب المصادقة من جهة أعلى. ولذلك، فإن تعزيز استقلالية القرار المالي المحلي في الجزائر، تستوجب إعادة النظر في إجراءات الدعوة، ورفع مستوى التكوين، وتقييد سلطة الرئيس داخل المجلس، مع تطوير آليات المشاركة والتصويت بما يضمن التوازن بين الفعالية والتعددية.

---

[1] – صياف عصام، المرجع السابق، ص 40.

[2] – بن عيسى نصيرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 21-10-2020، ص 433.

الفصل الثاني

الإطار القانوني لتنفيذ ميزانية البلدية وآليات الرقابة عليها

لا تقتصر أهمية الميزانية البلدية على اعتبارها مجرد وثيقة قانونية محاسبية تجسد من خلالها أهداف ومخططات التنمية المحلية للجماعة المحلية، وما يترتب عليها من إجراءات، بل تتضح أيضا عند تنفيذها، وخضوعها لأنواع مختلفة من الرقابة، حيث يتم اختبار مدى قدرة البلدية على حسن الالتزام بالقواعد القانونية والمحاسبية للميزانية.

تتميز مرحلة تنفيذ الميزانية بتداخل اختصاصات سلطتين وظيفيتين مستقلتين؛ الآمر بالصرف، الذي يتولى إصدار أوامر الالتزام بالنفقة وأوامر التحصيل، والمحاسب العمومي، الذي يضطلع بمهمة التأكد من شرعية الأوامر التي يصدرها الآمر بالصرف. تتميز العلاقة الوظيفية بينهما، بكونها رقابة متبادلة داخل نظام المحاسبة العمومية، بما يحقق التوازن بين السلطة والمسؤولية.

وفي سياق ثان، تخضع الميزانية البلدية لمنظومة رقابية متعددة المستويات، فهي تشمل الرقابة الداخلية والخارجية، فمن جهة أولى تخضع ميزانية البلدية لرقابة الداخلية، تتمثل في الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس البلدي على الجهاز التنفيذي، إضافة إلى الرقابة المالية الداخلية التي يشرف عليها كل من المحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي. وأيضا لرقابة إدارية عن طريق سلطتها الوصية. ومن جهة أخرى، تخضع هذه الميزانية لرقابة خارجية من خلال أجهزة متخصصة، من رقابة مالية تشرف عليها المفتشية العامة للمالية وأخرى قضائية لمجلس المحاسبة.

لذلك، تسعى الدراسة في هذا الفصل تحليل الإطار القانوني والإجرائي الذي يحكم تنفيذ ميزانية البلدية، وتحديد مختلف آليات الرقابة التي تمارس عليها، في محاولة لفهم تأثير هذه الجوانب على استقلالية ميزانية البلدية، وفقا للخطة التالي:

المبحث الأول: النظام القانوني لتنفيذ الميزانية البلدية

المبحث الثاني: آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية البلدية

المبحث الأول: النظام القانوني لتنفيذ الميزانية البلدية

بعد مصادقة السلطة الوصية على ميزانية البلدية، تنتقل هذه الوثيقة من التصور والتخطيط إلى التنفيذ العملي، من خلال صرف الاعتمادات وتحصيل الإيرادات طبقا للنصوص القانونية والمحاسبية الجاري بها العمل. كما تعد مرحلة حاسمة في دورة الميزانية، إذ تعكس مدى قدرة البلدية على التوفيق بين الالتزام بأهدافها المعلنة في القرار المالي، وقدرتها على تحويل قراراتها إلى نتائج ملموسة في أرض الواقع.

ويتميز تنفيذ الميزانية بطبيعة ثنائية في ممارسة السلطة، بين الآمر بالصرف، الذي يتولى إصدار أوامر الدفع والتحصيل، والمحاسب العمومي، الذي يقوم بعمليات التنفيذ الفعلية للأموال وفقًا للضوابط المالية الصارمة. تبنى هذه العلاقة على مبدأ الاستقلال المتوازن، بحيث لا يخضع أحدهما للآخر من الناحية العضوية والوظيفية، مما يرسخ رقابة متبادلة تضمن مشروعية النفقات والإيرادات وسلامة تنفيذ مختلف العمليات المالية. وتهدف هذه الرقابة المتبادلة إلى حماية المال العام من سوء التسيير، مما يجعل من المحاسبة الداخلية عنصرا هاما من منظومة الانضباط المالي في مرحلة التنفيذ.

يتطلب دراسة هذا المبحث معرفة الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية في (المطلب الأول)، ثم التعرض بالدراسة إلى الأجهزة المكلفة بتنفيذ الميزانية في (المطلب الثاني)، وذلك وفق ما سيأتي:

المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية

يتولى تنفيذ ميزانية البلدية، الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون، وهما جهازان مستقلان عن بعضهما سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، وهذا ما نص عليه القانون رقم 23-07[1]. أما في فرنسا فقد حددت المادة 08 من المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية والمحاسب العمومي لعام 2012، الأشخاص المعنيين بتنفيذ الميزانية وحصرتهم أيضا في الآمرين بالصرف

[1] – انظر المواد 04 و15 من قانون رقم 23-07 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي (ج. ر. ج. ج عدد 42 لسنة 2023).

والمحاسبين العموميين [1]. ولم يشذ المشرع التونسي عن هذه القاعدة في مجلة المحاسبة العمومية من خلال تحديده للأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية في أمرو القبض والصرف والمحاسبون العموميون [2].

الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي آمرا بالصرف للبلدية

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي فاعلا محوريا في التسيير المالي للبلدية، حيث خوله المشرع هذه الصفة، بما يترتب عنها من صلاحيات تتعلق بتنفيذ الميزانية وضمان حسن استعمال الموارد المالية للبلدية. وتبرز أهمية هذه الصفة في كونها تكرس الدور التنفيذي للهيئة المنتخبة في المجال المالي، من خلال ترجمة قرارات المجلس المنتخب إلى عمليات إنفاق وتحصيل. إلا أن هذه الصلاحيات، رغم اتساعها، تظل مؤطرة بجملة من الضوابط القانونية والرقابية، بما يضمن تحقيق التوازن بين فعالية التسيير وحماية المال العام، في إطار احترام مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي. يمكن تفصيل ذلك، وفق ما سيأتي أدناه:

أولا- تعريف الآمر بالصرف:

يعرف الفقيه G. DEVAUX الآمر بالصرف على أنه: ((ذلك الشخص الذي له صفة قانونية باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسة العمومية لإبرام تصرف أو إثبات وتصفية حق أو دين والأمر بتحصيل هذا الحق أو تسديد هذا الدين الناشئ)) [3]. وبالرجوع إلى أحكام القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي من خلال المادة 04 منه فإن الآمر بالصرف هو كل شخص معين أو منتخب أو مكلف [4] يخول بتنفيذ العمليات الميزانياتية

---

[1] - Décret N° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, (J.O.R.F N° 262 /2012)

[2] – الفصل الرابع من مجلة المحاسبة العمومية ونصوص ملحقة، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، رادس، تونس،2019.

[3] – بن رمضان بلقاسم، مقياس المحاسبة العمومية، وزارة المالية المديرية العامة للخزينة والتسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة، أكتوبر 2023، ص 09.

[4] – تجب الإشارة إلى أن قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية لم يشر إلى مصطلح الآمر بالصرف المكلف في المادة 23 منه وهذا عكس القانون 23-07 في المادة 04 منه.

والمالية والممتلكات للأشخاص المعنوية الخاضعة للمحاسبة العمومية [1]، وهو ذات التعريف الذي أوردته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 24-94[2]، مع إضافة عبارة برمجة وتوفير وتوزيع الاعتمادات المالية. وحسب القانون العضوي رقم 18-15 والنصوص التطبيقية المتعلقة به فإن الآمر بالصرف هو الذي يتولى برمجة وتوزيع ووضع الاعتمادات المالية تحت التصرف، ويقوم بتصفية النفقات والالتزام بها والأمر بصرفها أو تحرير حوالات الدفع بشأنها المادة 2/02 من المرسوم التنفيذي 20-404، وبصفة عامة هو المخول بتسيير وتفويض الاعتمادات المالية المادة 1/02 من المرسوم التنفيذي 20-404، وبذلك فقد أصبحت صفة الآمر بالصرف في ظل القانون 18-15 ترتبط بمسؤول الوظيفة، مسؤول البرنامج، مسؤول البرنامج الفرعي مسئول النشاط ومسئول النشاط الفرعي عند الاقتضاء، وذلك طبقا لما جاء في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 20-404[3].

يستنتج مما سبق أن الآمر بالصرف هو ذلك المسؤول الإداري الأول للهيئة أو المصلحة العمومية سواء كان معينا أو منتخبا أو أي شخص آخر مكلفا بهذه المهمة مهما كان النظام القانوني لوظيفته، وفي هذه الحالة فإن الآمر بالصرف يجمع بين وظيفتي التسيير الإداري والمالي لتلك الهيئة. ومع ذلك فإن الآمر بالصرف في هذه الحالة لا يشكل سلكا وظيفيا قائما بذاته، وإنما يعد صفة تلحق بالمسؤول الإداري للهيئة أو المؤسسة العمومية [4].

ثانيا- موقع رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن فئة الآمرين بالصرف:

ينقسم الآمرون بالصرف إلى: آمرون بالصرف رئيسيين أو ثانويين أو آمرين بالصرف إقليمين لميزانية الدولة، بالإضافة إلى الآمرين بالصرف المفوضين والآمرين بالصرف المستخلفين.

---

[1] – انظر المادة 04 من القانون رقم 23-07.

[2] – مرسوم تنفيذي رقم 24-92 مؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فبراير سنة 2024، يحدد شروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين (ج. ر. ج. ج عدد 15 لسنة 2024).

[3] – بن رمضان بلقاسم، المرجع السابق، ص 09

[4] – جيلالي يوسف، النظام القانوني للآمر بالصرف في القانون الجزائري، بالصرف، مجلة صوت القانون، المجلد (05)، العدد (01)، جامعة غليزان، 05-06-2016، ص 75.

وبالرجوع إلا أحكام القانون رقم 23-07 الذي يضع رئيس المجلس الشعبي ضمن الفئة الأولى من الآمرين بالصرف وهم الآمرون بالصرف الرئيسيون [1]، وعند الربط بين الإطار القانوني الخاص السالف الذكر، وقانون البلدية لاسيما أحكام المادة 81 منه، يتضح أن هذه الصفة مرتبطة ارتباطا لصيقا وحصريا بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو أمر منطقي بالنظر إلى المركز القانوني الذي يمتاز به المنصب الذي يشغله شأنه في ذلك شأن أي رئيس إداري مخول 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 ممثلا للبلدية التي تم انتخابه وتنصيبه على رأسها[2].

وإذا كان المشرع الجزائري قد حصر هذه الصفة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أن إمكانية تفويضها لأحد نوابه أو لأمين العام للبلدية، نجد المشرع التونسي قد خرج عن هذه القاعدة حين منح لرئيس البلدية إمكانية تفويض توقيعه إلى الكاتب العام للبلدية، وذلك تحت سلطته ومسؤوليته [3]، وهو ذات الاتجاه الذي سار عليه المشرع الفرنسي لم يحدد في قانون المحاسبة العمومية الفرنسي الصادر سنة 2012 من هو الشخص الذي يفوضه العمدة صلاحية التوقيع، وبالرجوع إلى قانون الجماعات المحلية نجده قد منح لهذا الأخير صلاحية تفويض توقيعه إلى المدير العام للخدمات ونائب المدير العام للخدمات في دار البلدية [4].

وفي سياق متصل، نجد هناك اتفاق بين التشريع الفرنسي والتونسي على إمكانية تفويض الأمين العام للبلدية صلاحية تنفيذ الميزانية. فإن المشروع التمهيدي المتعلق بالبلدية قد سار على نفس النهج من خلال تعزيز دور الأمين العام للبلدية بصفته أمرا بالصرف مفوضا [5]، زيادة على

---

[1] – انظر المادتان 05 و06 من القانون رقم 23-07.

[2] بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 105.

[3] – انظر الفصل 262 من م ج م ت

[4] - Voir arts. 10 et 05 du Décret N° 2012-1246 du 7 Novembre 2012 Relatif à la Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP), https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2012/11/10/0262, et l'Art : 2122-19 du CGCT.

[5] – انظر المادة 2/106 من المشروع التمهيدي المتعلق بقانون البلدية، رئاسة الجمهورية، ديسمبر 2024.

التفويض الذي يتلقاه من الوالي بالنسبة لتأدية مهام الدولة الموكلة للبلدية [1]. وهي مسألة يجب تثمينها بالنظر إلى الدور الذي يلعبه الأمين العام للبلدية في مسألة التحضير لمشروع الميزانية وكفاءته في التسيير المالي للبلدية.

ويترتب عن هذا التصنيف أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتحمل الالتزامات المرتبطة بصفة الآمر بالصرف الرئيسي، والتي تتمثل أساسا في إثبات الحقوق والالتزامات، وتصفية الإيرادات، وضمان الالتزام بالنفقات وتصفيتها والأمر بصرفها أو إصدار حوالات الدفع، إضافة إلى إصدار أوامر الحركة المتعلقة بالممتلكات، والسهر على برمجة الاعتمادات المالية والحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه [2].

يستنتج في الأخير، أن إسناد صفة الآمر بالصرف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بشكل حصري يعكس إرادة المشرع الجزائري في تكريس الطابع السياسي والتمثيلي لوظيفة تنفيذ الميزانية، من خلال ربط القرار المالي بالإرادة المنتخبة. غير أن هذا الموقف، بالرغم مما يوفره من وضوح في تحديد المسؤولية، إلا أنه يطرح إشكالا عمليا يتمثل في تركيز التسيير المالي في شخص واحد، لاسيما في ظل التعقيد المتزايد للعمليات المالية على مستوى البلدية. ولذلك، فإن موقف التشريعات المقارنة التي اختارت توسيع هذا الاختصاص ليشمل كفاءات إدارية عن طريق التفويض، كالأمين العام للبلدية، يمنح لإدارة البلدية مسألتين ايجابيتين، تتمثل الميزة الأولى في تخفيف العبء عن المنتخب المحلي، كما تشكل أيضا اتجاها نحو عقلنة التسيير المالي من خلال إشراك الكفاءات التقنية.

ثالثا- اعتماد رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف:

توجب المادة 13 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية، على إلزامية اعتماد الآمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المختصين، بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمرا بالصرف، وذلك فيما يتصل بكافة العمليات المالية التي يقومون بتنفيذها. أما

---

[1] – مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 06.

[2] – انظر المادة 04 من القانون 23-07.

فيما يتعلق بتحديد الإطار العملي لهذا الاعتماد، فقد صدر القرار الوزاري رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1991[1]، والذي عرفه بأنه إجراء رسمي يتم من خلاله إخطار المحاسب العمومي المعني بوثائق إثبات الصفة القانونية للآمر بالصرف، وفقا للحالة، قرار التعيين، أو المداولة، أو قرار الاستخلاف، أو قرار تفويض توقيع لموظف مرسم تحت السلطة المباشرة للأمر بالصرف. يتم إرفاق هذا الإخطار بنموذج توقيع المعني، مما يمطن للمحاسب العمومي التعرف على هوية الآمر بالصرف الجديد والتحقق من صحة إمضائه [2]. ولذلك، فإن الاعتماد ليس مجرد إجراء شكلي فحسب، وإنما يعتبر شرطا قانونيا ضروريا لمباشرة سلطة الآمر بالصرف، وفي نفس الوقت يعتبر آلية مهمة تضمن للمحاسب العمومي ممارسة رقابته القبلية على العمليات المالية في إطار احترام مبدأ الشرعية.

رابعا- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمرا بالصرف:

يملك رئيس البلدية بصفته آمرا بالصرف العديد من الصلاحيات المالية [3]، حيث يتولى القيام بمهام عديدة، خاصة في الجانب المالي منها، حيث يتولى بتسيير إيرادات ونفقات البلدية والبحث عن مختلف الموارد التطوير ميزانيتها، كما يتولى تنظيم كافة العمليات التي تستهدف الجانب المالي من خلال إبرام مختلف الصفقات العمومية.

حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار الأوامر بالصرف والحوالات وإرسالها ابتداء من اليوم الأول إلى غاية اليوم العشرين من كل شهر إلى أمين خزينة البلدية بغرض تحويلها إلى نفقات وهذا خلال مدة مقدرة بعشرة أيام من استلامها لها، وبعد تحويلها إلى نفقات يرسل هذا الأخير إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من الأمر بالصرف بغرض تأشيرة التسديد [4].

---

[1] - ARRÊTÉ N°01 Relatif à L'accréditation des Ordonnateurs Auprès des Comptables Publics Assignataires, Direction Générale de la Comptabilité. Disponible sur le site : https://portailjuridique.esi.dz/fran%C3%A7ais/gestion-budg%C3%A9taire-et-comptabilit%C3%A9 .Consulté le :13-12-2025.

[2] – مزيان هشام، قانون المحاسبة العمومية، محاضرات مقدمة لطلبة السنة ثانية ماستر تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين– سطيف 2، 2024–2025، ص 13.

[3] – انظر المادة 81 من قانون 11–10 المتعلق بالبلدية

[4] – زواقي نعيمة، المرجع السابق، ص 99.

ولرئيس المجلس الشعبي البلدي دور بارز وفعال بصفته أمر بالصرف فهو الذي يقوم بجملة من المهام وهذا تحت رقابة المجلس والإدارة العليا وتتجسد هذه المهام فيما يلي:

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها.
- تسيير إيرادات البلدية وتحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية.
- كذلك يعقد مختلف الصفقات العمومية وبيرم العقود المتعلقة بالإيجار.
- يمثل البلدية أمام القضاء [1].
- يقوم بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني إلى جانب منح سندات المداخيل وحوالات الدفع ويتولى خلال نهاية كل سنة مالية بتحرير مخلفات الإيرادات والنفقات.

ترتكز بصفة أساسية صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف في مجال الإشراف على الميزانية في تنفيذها من حيث الايرادات عن طريق إجراءات الاثبات والتصفية والتحصيل ومن حيث النفقات عن طريق إجراء الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع. كما جاء المشرع الجزائري موضحا من خلال نفس القانون للمهام المسندة للآمر بالصرف في تنفيذه للميزانية حيث حصرها في المواد من 16 إلى 21 في كل من عملية الإثبات وتصفية الإيرادات، التحصيل وقد تم التطرق لشرحها سابقا، فكل العمليات المذكورة هي عبارة عن عمليات إدارية تتم بإجراءات ذات طابع إداري [2]، فضلا عن عملية الدفع التي تأتي في المرحلة الأخيرة وهي من اختصاص المجلس البلدي، وهي العملية المحاسبية الوحيدة في تنفيذ الميزانية وتتم تحت مسؤولية أمين خزينة البلدية.

---

[1] – الشريف رحماني، المرجع السابق، ص 103.

[2] – ملياني صليحة، ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته كآمر بالصرف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (04)، العدد (01)، المركز الجامعي–آفلو، 10–01–2021، ص 54.

خامسا- طبيعة المحاسبة التي يمسكها رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتعين على الآمرين بالصرف بمسك المحاسبة الإدارية التي تبين من خلالها تسجيل الإيرادات والالتزام بالنفقات [1]، وتمكن المحاسب العمومي للبلدية، من التوفيق بين هاتين العمليتين. إن الاحتفاظ بهذه الحسابات مهم للغاية، لأنها الطريقة الوحيدة لإظهار كيفية تنفيذ ميزانية البلدية [2].

يؤدي مبدأ الفصل بين سلطات الصرف والمحاسبين العموميين إلى ازدواجية في المحاسبة، حيث إن للبلدية حسابين مختلفين: محاسبة إدارية يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية مسكها بصفته الآمر بالصرف، ومحاسبة مالية يتولى قابض البلدية مسؤولية مسكها بصفته محاسبا عاما، وبالتالي، تقع مسؤولية إعداد المحاسبة الإدارية على عاتق الآمر الصرف.

ويجب تقديم هذه المحاسبة في أي وقت، في تاريخ محدد أو في نهاية السنة المالية [3]. إضافة إلى ذلك، فإنه في نهاية السنة المالية، يجعل من الممكن إعداد الحساب الإداري دون الحاجة إلى استدعاء محاسب البلدية، كما يمكن استخدام المعلومات التي يحتوي عليها لإعداد الميزانيات الأولية والميزانيات التكميلية المستقبلية [4].

سادسا- مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف

بالرجوع إلى القانون رقم 23-07 فإن الآمرون بالصرف أو المكلفون ومفوضوهم وكذا الآمرون بالصرف المستخلفين مسؤولون مسؤولية شخصية عن المخالفات والأخطاء التي تؤدي إلى إلحاق ضرر بالخزينة العمومية[5]. وهذه المسؤولية الشخصية للآمرين بالصرف يمكن أن تكون مسؤولية مدنية أو مسؤولية جزائية، وذلك بسبب سوء التسيير في حفظ واستخدام الأصول التي تم

---

[1] – انظر المادة 79 من قانون 23-07.

[2] – بن مالك محمد، بن مالك محمد، ميزانية البلدية واستراتيجية تثمين الموارد المحلية، ط2، دار علي بن زيد للطباعة والنشر، بسكرة، الجزائر، 2023، ص 113.

[3] – نفس المرجع، ص 114.

[4] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[5] – انظر المادة 110 من قانون 23-07.

الحصول عليها بأموال عامة، أو نتيجة الاحتفاظ بقوائم جرد للممتلكات المنقولة وغير المنقولة التي تم اقتناؤها أو التي أسندت إليهم. وهم أيضا مسؤولون مسؤولية شخصية ومالية وجزائية في حالة عدم الامتثال للوائح المتعلقة بالالتزام المسبق بالنفقات[1].

كما تمتد مسؤولية الآمرين بالصرف، باعتبارهم موظفين عموميين، لتشمل الأخطاء التأديبية التي يرتكبها الآمرين بالصرف في أداء واجباتهم. وقد تؤدي هذه الأخطاء إلى توقيع عقوبات تأديبية ينفذها الموظف بناء على رأي اللجنة المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي[2]. ولم يشذ التشريع التونسي عن هذه القاعدة، بتقريره لمسؤولية الآمر بصرف النفقة[3]. في حين أقر التشريع الفرنسي نظاما جديدا يخضع الآمرون بالصرف، وذلك ابتداء من 1 يناير 2023. يهدف هذا النظام إلى الحد من العقوبات المفروضة على الأخطاء الشكلية أو الإجرائية البحتة، والتي يجب أن تندرج الآن تحت عنوان المسؤولية الإدارية، حيث أصبحت مسؤولية الآمرين بالصرف تتعلق بالأهداف الموكلة إليهم. وذلك من أجل إعطاء المديرين حرية أكبر في اتخاذ القرارات، مقابل زيادة المسؤولية عن تحقيق أهدافهم. وقد تم توضيح بموجب المادة 73 من المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية العامة والمحاسبة الصادر في 07-11-2012[4].

يستنتج من خلال هذه المقارنة، أن المشرع الجزائري يرسخ لنظام يقوم على تعدد المسؤوليات (شخصية، مالية، جزائية وتأديبية) اتجاه الآمرين بالصرف، يعكس طابعه الردعي. والذي يتقاطع مع التوجه الذي تبناه التشريع التونسي، في حين يتبنى المشرع الفرنسي، مقاربة أكثر مرونة ترتكز على تقرير المسؤولية الإدارية المرتبطة بتحقيق الأهداف، وهو إلى ضرورة تكييف النموذج الجزائري نحو إقامة التوازن بين الرقابة والمساءلة لتحقيق الفعالية في التسيير المالي لميزانية البلدية، وتكريس مبدأ التسيير الحر لميزانية البلدية.

---

(1) - Manuel de Procédures d'Exécution des Recettes et des Dépenses Publiques, Direction de la Règlementation Comptable, Direction Générale de la Comptabilité, Ministère des Finances, Décembre 2007, p18. https://wartilani.hopital-dz.com/manuels%20de%20gestion/manuel%20d'execution%20des%20recettes%20et%20des%20depenses%20publiques.PDF, Consulté le : 27-01-2025.

(2) – بن مالك محمد، المرجع السابق، ص 115.

(3) – انظر الفصل 08 من م م ع ت

(4) - https://www.vie-publique.fr/fiches/21854-quelle-est-la-responsabilite-des-ordonnateurs, Consulté le : 28-01-2025.

الفرع الثاني: أمين خزينة البلدية بصفته محاسبا عموميا

يتطلب الأمر إعطاء تعريف للمحاسب العمومي، وتحديد أصنافه ثم بيان الالتزامات التي يباشرها المحاسب العمومي، وذلك فيما يلي:

أولا- تعريف المحاسب العمومي البلدي (أمين الخزينة)

ظهر مصطلح أمين الخزينة سنة 2003 بعد إجراء إصلاح هيكلي في المصالح الخارجية للخزينة، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-40 الصادر في 19 يناير 2003، والذي أدى إلى إنشاء خزائن بلديات لأول مرة. بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-42 الصادر في 19 يناير 2003. ووفقا للمادة 54 من هذا المرسوم، يعتبر أمين خزينة البلدية هو المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية. حيث أكد المشرع على هذا التوجه لاحقا بمناسبة صدور القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، حيث شددت المادة 205 على أن مهام أمين خزينة البلدية تنجز بواسطة محاسب عمومي يعين وفقا للتنظيم. أما قبل ذلك كان يعرف بقابض البلدية ويقابله مصطلح Receveur communal الذي كان شائعا في النصوص القانونية باللغة الفرنسية لقانون البلدية لعامي 1967 و1990. كما سارت الإصلاحات المالية التي شهدتها الجزائر بعد صدور القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي في ذات النهج، وفقا لما جاء في أحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 المحدد لمحتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية، والتي نصت صراحة على أنه: "يكتسب صفة المحاسب العمومي .... أمناء خزائن البلديات ..." [1].

أما فيما يخص تعريف المحاسب العمومي البلدي، بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 23-07 السالف الذكر، لا سيما المواد 15 و16 و24، يمكن القول إن المحاسب العمومي هو ذلك العون العمومي المعين أو المعتمد من قبل الوزير المكلف بالمالية، والذي يتولى القيام بمهام رئيسية تتمثل في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، إلى جانب مهام أخرى تتعلق بحراسة وحفظ الأموال، والسندات والقيم وتداولها [2].

---

[1] – بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص 108 و109.

[2] –نفس المرجع، ص 108.

ومن الناحية الفقهية، يمكن الأخذ بتعريف الفقيه الفرنسي Jacque Magnet المحاسب العمومي بأنه: ((ذلك الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة))[1]. انطلاقا من هذا التعريف، يمكن استنتاج ثلاثة خصائص أساسية في تحديد صفة المحاسب العمومي وهي: صفة الموظف أو العون العمومي، والترخيص عن طريق التعيين أو الاعتماد وأخيرا التصرف في الأموال العمومية أو الخاصة المنظمة [2].

ولكي يكتسب المحاسب العمومي هذه الصفة يستوجب توافر شرطين أساسين هما: يكون المحاسب العمومي متمتعا بصفة العون العمومي، يجب أن يكون معيناً أو معتمدا [3] من قبل وزير المالية وتحت سلطته[4]. وأن يمارس المحاسب العمومي مجموعة من العمليات التي حددتها المادة 24 من قانون 23-07 المتعلق المحاسبة العمومية والتسيير المالي، أو ما يعرف بالأسلوب العددي للالتزامات. وذلك في إطار ما يعرف بالتزامات المحاسب العمومي.

ثانيا- التزامات أمين خزينة البلدية

يخضع المحاسب العمومي البلدي لأطر منهجية محددة تهدف إلى تنظيم عمله وضمان فعاليته، لاسيما من خلال الجمع بين المحاسبة الميزانياتية والمحاسبة العامة، بما يسمح له بالتحكم في الجانب المحاسبي وممارسة دوره الرقابي في آن واحد، من خلال التحقق من احترام الشروط والإجراءات القانونية قبل تنفيذ أوامر الآمر بالصرف.

---

(1) – بيصار عبد المطلب، دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، العدد (01)، المجلد (12)، جامعة حمة لخضر-الوادي، 31-12-2021، ص 151.

(2) – بلحسين كنزة، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد (15)، العدد (01)، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 27-04-2022، ص 1600.

(3) – انظر المادة 15 من القانون رقم 23-07.

(4) – انظر المادة 16 من القانون 23-07 وأيضا المواد 03 و04 من مرسوم تنفيذي رقم 24-343 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين (ج. ر. ج. ج عدد 71 لسنة 2024).

(أ)- المحاسبة الميزانياتية: تعد المحاسبة الميزانياتية من أهم الالتزامات التي تقع على عاتق المحاسب العمومي البلدي، حيث تهدف إلى تسجيل عمليات تنفيذ ميزانية البلدية، سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، وذلك وفق مدونة الميزانية. ويخضع في ذلك لمبدأ سنوية تنفيذ الرخصة المالية، على غرار الآمر بالصرف. وترتكز هذه المحاسبة على مبدأ محاسبة الصندوق، الذي يقتضي تسجيل العمليات عند تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات فعليا، مما يمكن المحاسب العمومي من متابعة العمليات المالية المنجزة وغير المنجزة، والاطلاع على وضعيات ميزانياتية مختلفة، تشمل الإيرادات المحصلة، والنفقات المدفوعة، وكذا وضعية الحسابات الخاصة للخزينة، إضافة إلى تحديد الرصيد الميزانياتي [1].

(ب)- المحاسبة العامة: يلتزم المحاسب العمومي البلدي في هذا النوع من المحاسبة، بمسك المحاسبة العامة، التي تعد نظاما معلوماتيا أساسيا في التسيير المالي العمومي، نظرا لارتباطها بمبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة، والذي يقوم على تسجيل الإيرادات بمجرد تحقق الحق فيها، والنفقات بمجرد نشوء الالتزام القانوني بها. وتمكن هذه المحاسبة من إظهار الوضعية المالية الحقيقية للبلدية، من خلال تسجيل كافة العمليات المرتبطة بحركة أموالها وذمتها المالية، سواء كانت دائنة أو مدينة، لاسيما ما تعلق بممتلكاتها والنتائج المحققة. ولتجسيد ذلك، يعتمد المحاسب العمومي البلدي على مجموعة من الدفاتر المحاسبية، تتمثل في الدفتر اليومي، والدفاتر المساعدة، والدفتر الكبير، والميزان العام للحسابات[2]، بما يضمن ضبط العمليات المالية وتسجيلها بدقة، ويسهل عمليات الرقابة والتدقيق.

ثالثا- المركز القانوني لأمين خزينة البلدية بين فئات المحاسبين العموميين:

يعد أمين خزينة البلدية أحد الأعوان الأساسيين في تنفيذ العمليات المالية العمومية على المستوى المحلي، إذ يحتل مركزا قانونيا مزدوجا تتحدد ملامحه في ضوء طبيعة الميزانية التي

---

[1] – بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 110.

[2] – نفس المرجع، ص 111.

يتولى تنفيذها، وهو ما كرسه أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-90 [1]. التي يتبين أن أمين خزينة البلدية لا يندرج ضمن فئة واحدة ثابتة، بل تتوزع وضعيته القانونية بين صفتين: صفة المحاسب العمومي الرئيسي، وصفة المحاسب العمومي الثانوي. فعندما يتعلق الأمر بتنفيذ ميزانية البلدية، يصنف أمين خزينة البلدية كمحاسب عمومي رئيسي [2]، وهو ما يعني أنه يتولى، على مستوى البلدية، تنفيذ ومراقبة مجمل العمليات المالية المرتبطة بهذه الميزانية، من تحصيل للإيرادات ودفع للنفقات، إضافة إلى مسك الحسابات وإعدادها وتقديمها مباشرة إلى مجلس المحاسبة دون المرور عبر وسيط محاسبي [3]. وبهذا المعنى، يشكل مركزا وظيفيا رئيسيا داخل التنظيم المالي للبلدية، وتتركز لديه مختلف العمليات المحاسبية، كما يضطلع بدور أساسي في ضمان انتظامها ومطابقتها للقواعد القانونية والمحاسبية. في المقابل، وعندما يتعلق الأمر بتنفيذ ميزانية الدولة، يكتسب أمين خزينة البلدية صفة المحاسب العمومي الثانوي، حيث يمارس مهامه في إطار وحدة إدارية فرعية تندرج ضمن اختصاص محاسب عمومي رئيسي تابع للخزينة العمومية. وفي هذه الحالة، لا تكون عملياته مستقلة تماما من حيث التجميع المحاسبي، إذ ترسل حساباته إلى المحاسب الرئيسي المختص قصد تجميعها وتركيزها ضمن الحسابات المركزية. غير أن هذه التبعية لا تنفي استقلاله الوظيفي من حيث المسؤولية، إذ يظل ملزما شخصيا وماديا بالعمليات التي يباشرها، ويقدم حساباته كذلك أمام مجلس المحاسبة بصورة مستقلة [4].

وعليه، فإن مركز أمين خزينة البلدية يتسم بازدواجية وظيفية تعكس طبيعة النظام المحاسبي العمومي القائم على التمييز بين المحاسب الرئيسي والمحاسب الثانوي، وهو تمييز يقوم أساسا على

---

[1] – انظر المواد: 23 و24 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 مؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فبراير سنة 2024، يحدد محتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية (ج. ر. ج. ج عدد 15 لسنة 2024).

[2] – تجدر الإشارة إلى ان النص الوحيد الذي ذكر امين خزينة البلدية كمحاسب عمومي رئيس هو المرسوم التنفيذي رقم المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91 المؤرخ في 11 مايو سنة 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة (ج ر ر ج، عدد 04 لسنة 2003). وهو المرجع الذي ذكره الباحث بن سديرة جلول في أطروحته في الصفحة 109.

[3] – مزيان هشام، المرجع السابق، ص 17

[4] – نفس المرجع، ص 18

معيار طبيعة الميزانية المعالجة. وتبرز أهمية هذا التصنيف في كونه يحدد نطاق الاختصاص، وآليات الرقابة، ومستوى المسؤولية، بما يضمن إحكام تسيير الأموال العمومية على المستويين المحلي والمركزي في آن واحد.

رابعا-المحاسب الفعلي:

حدد المشرع الجزائري المحاسب الفعلي، في إطار العمليات المالية الواردة في المادة 24 من القانون رقم 23-07، وذلك دون أن يكون محاسبا عموميا أو حائزا على ترخيص من الجهة المختصة. ويفهم من ذلك أن المشرع الجزائري يولي أهمية خاصة للصفة القانونية ولوجود الترخيص المسبق. ورغم أن النص لا يذكر أي تفصيل لطبيعة العقوبة أو الجهة التي تفرضها.

كما أخذ التشريع التونسي بتقرير المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب الفعلي، إذ اعتبره كل شخص يقوم بعمليات قبض أو صرف لصالح هيئة عمومية دون أن يتمتع بالصفة القانونية المخولة رسميا. ويخضع هذا الشخص للأطر القانونية والرقابية ذاتها التي تطبق على المحاسب العمومي القانوني، بما في ذلك المسؤوليات المالية والإدارية. حيث يمكن لدائرة المحاسبات فرض عقوبات مالية عليه، مع إمكانية المتابعة الجزائية بموجب الفصل 159 من مجلة القانون الجنائي، وذلك في حال إساءة التصرف بالمال العام دون سند قانوني [1].

وبالمقابل من ذلك، فقد اعتبر المشرع الفرنسي، المحاسب الفعلي كل من يتدخل في تحصيل إيرادات أو يتصرف في أموال عمومية خارج إطار الوظيفة أو النيابة عن محاسب عام. كما نص صراحة على تجريم هذه الأفعال صراحة، بعقوبات إدارية مستقلة عن المتابعة الجزائية، ما يكرّس الطابع المزدوج للمساءلة (مالية وجزائية). ولم يكتف المشرع الفرنسي مفهوم المحاسب الفعلي بذلك، بل توسع فيه ليشمل حتى أولئك الذين يتعاملون بأموال ليست عمومية، ولكن تدخل ضمن اختصاص المحاسبين العامين، وفقا لنص المادة 131-15 من الأمر رقم 408-2022[2].

---

[1] – انظر الفصل 23 من مجلة المحاسبة العمومية ونصوص ملحقة، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، الجمهورية التونسية، 2024.

[2] - l'Ordonnance N° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, (JORF N°0070 du 24 mars 2022).

خامسا – مسؤولية أمين خزينة البلدية:

أقر المشرع الجزائري بفكرة إعمال المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين [1] والتي تستند إلى كل العمليات المنوطة بهم، وتسري هذه المسئولية على كل عمليات المصلحة التي يقومون بإدارتها، وذلك منذ تاريخ تنصيبهم وحتى انتهاء وظائفهم. ولا يمكن التشكيك فيها بسبب إدارة من سبقوهم في هذه المصلحة، باستثناء العمليات التي يباشرونها بعد التحقيق، دون تحفظ أو اعتراض من جانبهم عند تسليم المصلحة. حيث تقوم الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين في حالة عدم كفاية الأموال أو الأصول، أو عن مسك السجلات والوثائق المحاسبية.

ولم يشذ التشريع التونسي عن هذه القاعدة القاضية بقرير المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين عن العمليات المعنيون بإنجازها وعن القيام بدور الرقابة المنوط بهم[2]، ليس هذا فحسب، بل شدد على المحاسبين العموميين بضرورة التأكد على مسؤوليته قبل وضع التأشيرة بصرف النفقة [3]. في حين سلك التشريع الفرنسي مسلكا آخر من خلال إلغاء نظام المسؤولية الشخصية والمالية وتعويضه بنظام موحّد يشمل الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، بديلاً عن النظام المزدوج السابق الذي كان يفرّق بينهما في إطار اختصاص كل من مجلس المحاسبة ومحكمة التأديب في الميزانية والمالية(CDBF) ، وذلك ابتداء من الفاتح جانفي 2023. ويهدف إلى تعزيز مبدأ المحاسبة الفعالة من خلال تبسيط القواعد وتوضيح المسؤوليات، مع الحفاظ على مبدأ الفصل بين مهام الآمرين بالصرف والمحاسبين، حيث يتركز هذا النظام على ضرورة وجود خطأ جسيم، ووقوع ضرر مالي كبير. كما تم إلغاء المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين، واستبدلها بعقوبات زجرية مالية تتناسب مع طبيعة الخطأ، في ظل قضاء مالي موحد يضمن حقوق الدفاع ويوفر آلية للاستئناف. كما يؤكد هذا الإصلاح على دور الرقابة الداخلية والتسيير المالي

---

[1] – انظر المادة 112 من قانون 23-07.

[2] – انظر الفصل 15 من م م ع ت

[3] – انظر الفصل 136 من م م ع ت

المسؤول، ويوسع من دائرة المحاسبة لتشمل كافة الفاعلين في سلسلة الإنفاق العمومي، دون أن يشمل المنتخبين الذين تبقى مسؤوليتهم من طبيعة سياسية [1].

يظهر من خلال ما سبق، أن التشريع الجزائري يتميز بالصرامة في تقرير مسؤولية المحاسبين العموميين على نحو متعدد كما هو الشأن بالنسبة للآمرين بالصرف، وهو ما يلتقي مع التوجه الذي أخذ به التشريع التونسي. في المقابل، يلاحظ أن التشريع الفرنسي قد تجاوز هذا التوجه بعد إصلاح 2023 حيث توجه نحو مقاربة أكثر مرونة، تقوم على مسؤولية موحدة تقوم على تحقق شرطي الخطأ الجسيم والضرر الفعلي، وهو ما يؤثر إيجابيا على تعزيز نجاعة الرقابة من دون الاضرار بحركية التسيير المالي. وعليه، وهو ما يتوجب على المشرع الجزائري الأخذ به وإعادة النظر في المنظومة الحالية للمساءلة، نحو تبني نظام يقوم على فكرتي التدرج والانصاف، باعتبارهما أحد مقومات المحاسبة الرشيدة.

الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف (رئيس م ش ب) والمحاسب العمومي (أمين الخزينة)

يرجع الفضل في ظهور هذا المبدأ إلى الفقيه الفرنسي مونتيسكيو في كتابه روح القوانين والذي يقصد به تحديد السلطة بواسطة السلطة، حيث يعتبر هذا المبدأ قاعدة أساسية في المحاسبة العمومية وهو أساس العمل الإداري الذي ترتكز عليه كل فلسفة إدارية ومالية عمومية كما يعتبر كمبدأ ضروري لكل تنظيم عقلاني، متوازن وفعال [2].

أولا– مفهوم المبدأ:

حيث المضمون، يقتضي هذا المبدأ بضرورة التفريق بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن تنفيذ ميزانية البلدية، ويطبق هذا التفريق على الإيرادات والنفقات. وبغية صون هذه العملية، فقد وضعت التشريعات المقارنة بما المشرع الجزائري جملة من

---

[1] - *Cadrage sur la Réforme de la Responsabilité des Gestionnaires Publics*, République française, ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, Direction du Budget, Éléments *de* document de travail, juillet 2022. Disponible sur le site :https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/16393, Consulté le : 26-06-2025.

[2]– دروس في المحاسبة العمومية (جامعة التكوين المتواصل) متاح على الرابط:
https://foad19.ufc.dz/cours/comptable_principale/comptabilite_publique/02/2.html: Consulté le : 26-11-2024.

الأحكام تتعلق بحالات التنافي، ومن ذلك ما أقره المشرع الجزائري ضمن الأحكام المشتركة التي وردت في قانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وذلك خلافا للقانون السابق رقم 90-21 حيث وسع في مبدأ التنافي بين وظيفتي الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وذلك خارج العلاقة الزوجية ليشمل كذلك والآباء والأبناء والإخوة من الدرجة الأولى [1]. أما التشريع التونسي فقد حصر هذا المبدأ في نطاق الأزواج فقط [2]، وبالمقابل لم يكتف التشريع الفرنسي في حصر هذا المبدأ في العلاقة الزوجية بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومين، بل وسع فيه ليشمل كذلك الشركاء الذين يرتبطون معهم بميثاق تضامن مدني أن يكونوا محاسبين في الكيانات القانونية التي يؤدي فيها هؤلاء الآمرون بالصرف مهامهم [3].

بالمقارنة مع التشريعات الثلاثة، نجد موقف متباين من مسألة التنافي، حيث يعكس حرص المشرع على حماية مختلف العمليات المالية المصاحبة لتنفيذ الميزانية من المخاطر الناتجة عن تضارب المصالح، ولم يعد ينظر إلى العلاقة الزوجية لوحدها كمصدر محتمل للتأثير على نزاهة العلاقة بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، وإنما وسع من دائرة القرابة المحظورة لتشمل الأصول والفروع والإخوة من الدرجة الأولى. وإذا كان التشريع التونسي قد اكتفى بحصر التنافي في نطاق الأزواج، فإن موقف المشرع الفرنسي، الذي مدد هذا الحظر إلى الشركاء المرتبطين بميثاق تضامن مدني، يؤكد على مدى حرص هذا الأخير على تفادي تأثير الروابط الشخصية على استقلالية عمل المحاسب العمومي أو في موضوعية الآمر بالصرف، بما يجعل من توسيع مبدأ التنافي بالنسبة للمشرع الجزائري خيارا تشريعيا محبذا من أجل تعزيز الشفافية والحياد في تسيير المال العمومي.

لهذا المبدأ عدة مبررات، يمكن ايجازها على النحو الآتي:

1- **توزيع المهام:** يميز نظام المحاسبة العامة بوضوح بين نوعين من العمليات: تسيير الميزانية وتسيير الأموال. فالعملية الأولى هي مسؤولية الآمرين بالصرف أو ما يعرف بسلطة الميزانية، في

---

[1] – انظر المادة 33 من قانون 23-07

[2] – انظر الفصل 5 من م. م. ع. ت

[3] - Voir art. 09 du Décret N° 2012-1246 du CGBP.

حين أن العملية الثانية هي مسؤولية المحاسبين العموميين والتي تعرف بسلطة الصندوق. ووفقًا لهذا الفصل، تنطوي أي عملية إيراد أو إنفاق على مجموعتين من الإجراءات، الأولى إجراءات قانونية وإدارية وتقنية كتعيين موظف أو إصدار سند تحصيل... إلخ. وتتميز كونها إجراءات متنوعة للغاية، في حين أن الإجراءات الثانية أكثر تجانساً. وقد أدى هذا الاختلاف في طبيعة المهام إلى تقسيمها بين مختلف الموظفين [1].

ويبدو جليا أن هذا الفصل بين سلطة الميزانية وسلطة الصندوق لا يعد مجرد تقسيم تقني للمهام، بل هو في جوهره ضمانة قانونية لمبدأ الرقابة المتبادلة، إذ يحول دون تركز السلطة المالية في يد جهة واحدة، ويرسخ بذلك قيم الشفافية والمساءلة في تسيير المال العام.

2-وحدة الصندوق: تقضي هذه القاعدة بأن تودع كل الأموال العمومية في صندوق واحد ألا وهو الخزينة العمومية، ويوضع هذا الصندوق تحت رقابة وزير المالية، وبالنتيجة فإن المحاسبين العموميين الذين يديرون هذا الصندوق يجب أن يخضعوا لسلطة وزير المالية. ويستند هذا المبدأ على ضرورة تركيز جميع العمليات المتعلقة بالدفع في أيدي موظفي إدارة متخصصة موضوعة تحت سلطة وزير المالية وحده[2]. فوفقا للمادة 16 من القانون 23-07، فإن وزير المالية هو من يتولى تعيين واعتماد المحاسبين العموميين وترقيتهم وكل ما يتعلق بمسيرتهم المهنية، بالرغم من أن هيئة المحاسبين متجانسة إلى حد ما، لأنها مستمدة من وضع خاص معروف بما فيه الكفاية، فإن المحاسبين العموميين، رغم تجانس وضعهم القانوني من حيث تعيينهم وخضوعهم الحصري لسلطة الوزير المكلف بالمالية طبقًا للمادة 16 من القانون 23-07، فإنهم يتعاملون مع آمرين بالصرف ذوي أوضاع قانونية مختلفة، منهم المعينون إداريا ومنهم المنتخبون محليا، بما يعني خضوع هؤلاء

---

[1] - خالد موسى مبارك، دروس في مقياس المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم العلوم المحاسبية والمالية، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، ص 02 تاريخ الاطلاع: 23-01-2025. متاح على الرابط. http://tele-ens.univ-oeb.dz/moodle/mod/resource/view.php?id=8759

[2] - يلس شاوش بشير، المالية العامة - المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017، ص 220.

الآمرين بالصرف لسلطات متعددة (سلطات وصاية إدارية، هيئات منتخبة، جماعات إقليمية)، في مقابل خضوع المحاسب العمومي لسلطة مالية مركزية واحدة [1].

في مستوى البلدية، يتخذ مبدأ وحدة الصندوق شكلا ملموسا من خلال أمين خزينة البلدية، الذي يعتبر محاسبا عموميا معينا وخاضعا بصفة حصرية لسلطة وزير المالية، في مواجهة الآمر بالصرف البلدي المنتخب والخاضع لمنظومة قانونية وسياسية مغايرة؛ وهو ما يبرز كيف أن وحدة الصندوق المالي لا تعني وحدة السلطات التي تحكم مختلف المتدخلين في تنفيذ الميزانية المحلية.

3- سهولة المراقبة: يرافق كل موظف صرف محاسب عام محدد، مما يسمح لهذا الأخير بمراقبة عمل الآمر بالصرف، حيث تتوافر لديه كافة المعلومات عن الميزانية التي يتولى الآمر بالصرف تسييرها، والذي بدوره يكون على علم بحركة الأموال التي يقوم بها المحاسب العام، مما يخلق نوعا من الرقابة المتبادلة بين الطرفين. كما يسهل هذا الفصل أيضا الرقابة الخارجية من خلال مقارنة الحسابات الإدارية لآمر الصرف، والالتزامات وأوامر الدفع الخاصة بالنفقات، وحقوق المعاينة الخاصة بالإيرادات، وحسابات الإدارة الخاصة بالمحاسب العمومي التي يعدها الطرفان في نهاية السنة المالية[2].

وتظهر هذه المزايا بوضوح في إطار قانون البلدية، حيث يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة الآمر بالصرف، بينما يتولى أمين خزينة البلدية، كمحاسب عمومي، تنفيذ عمليات القبض والدفع. ففي هذا السياق، لا يمثل الفصل بين الوظيفتين مجرد توزيع تقني للمهام، بل يشكل آلية عملية لتحقيق توازن بين استقلالية التسيير المالي للجماعة المحلية ومتطلبات الانضباط المحاسبي، من خلال الرقابة المتبادلة بين الطرفين، خاصة عبر مطابقة الحساب الإداري الذي يعده الآمر بالصرف مع حساب الخزينة الذي يقدمه المحاسب العمومي في نهاية السنة المالية.

4- مكافحة الغش والتدليس: إن مبدأ فصل آمر الصرف عن المحاسب يمنع قيام نفس الموظف بالالتزام والأمر بالإنفاق ودفعه أو الأمر بتحصيل إيراد معين وتحصيله، إذ لا يمكن لأي منهما

---

[1] - Ali BISSAAD, Comptabilité Publique : Budget, Agent et Comptes, Ecole Nationale des Impôts, 2001, p 10.

[2] – خالد موسى مبارك، المرجع السابق، ص 03.

التصرف في المال العام دون مشاركة الآخر، مما يجعل عملية الاحتيال صعبة، وفي هذه الحالة يمكن لآمر الصرف مراقبة نشاط المحاسب والعكس صحيح [1].

ويبرز هذا البعد الوقائي بشكل خاص على مستوى البلدية، حيث يحول الفصل بين رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته آمرا بالصرف، وبين أمين خزينة البلدية، كمحاسب عمومي، دون تمركز حلقات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف والدفع في يد فاعل واحد، وهو ما يرفع هامش المخاطر المرتبطة بسوء استعمال المال العام، ويحول كل عملية مالية إلى مسار مزدوج التوقيع والمسؤولية، بما يعزز قابلية اكتشاف أية محاولة للتلاعب أو التدليس في مراحلها الأولى.

ثانيا- الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

بالرغم من أن نظام المحاسبة العمومية في الجزائر يقوم على مبدأ الفصل بين صلاحيات الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، بحيث يتولى كل طرف مهامه وفقا لما يحدده القانون. إلا أن التطبيق الصارم لهذا المبدأ أفرز بعض الصعوبات في التسيير، الأمر الذي استدعى إدخال قدر من المرونة لتسهيل أداء الهيئات العمومية، خاصة البلدية، لمهامها. وفي هذا الإطار، أقرت بعض الاستثناءات التي تسمح لأمين خزينة البلدية بتحصيل الإيرادات دون سند تحصيل مسبق وتسديد بعض النفقات دون أمر بالصرف، والتي يمكن تفصيلها على نحو ما سيأتي أدناه.

(أ)-الاستثناءات المتعلقة بالإيرادات: تشمل هذه الاستثناءات حالتين استثنائيتين نصت عليهما المادة 55 الفقرة 02 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، بحيث تتعلق الحالة الأولى بـ الأمر بالصرف المسبق، بينما تتعلق الحالة الثانية بدفع النفقات دون أمر بالصرف.

1- الأمر بالصرف المسبق: يقصد بها تلك الإيرادات يتم دفعها مباشرة إلى أمين خزينة البلدية نقدا، وذلك بناء على تصريح المدينين أنفسهم، دون حاجة إلى تدخل مسبق من الآمر بالصرف،

[1] – يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 220.

مع بقاء هذا الأخير مسؤولا عن الرقابة اللاحقة على صحة تلك التصريحات ومطابقتها للواقع الجبائي[1].

وتتجلى أهمية هذا الأسلوب في التحصيل، خاصة على مستوى البلدية، في كونه يمنح المحاسب العمومي هامشا من الاستقلالية في مواجهة المدينين، مع بقاء دور الآمر بالصرف محصورا في الرقابة اللاحقة على صحة التصريحات وتطابقها مع الواقع الجبائي. فاعتماد التحصيل النقدي الفوري بالنسبة لبعض الرسوم والضرائب غير المباشرة يسمح بتقليص آجال دخول الموارد إلى الخزينة، ويحد من مخاطر التأخر أو الامتناع عن الدفع، مع إبقاء المسؤولية القانونية عن التصفية والتقدير في جانب الآمر بالصرف، والمسؤولية المادية عن التحصيل في جانب المحاسب العمومي.

2- وكالات الإيرادات: تعد وكالات الإيرادات إجراء استثنائيا يخول بموجبه لأمين خزينة البلدية تحصيل بعض الإيرادات العمومية وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية السارية، وقد أسس هذا الإجراء بموجب القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي[2]. كما جاء المرسوم التنفيذي رقم 24-346 ليحدد كيفيات إنشاء هذه الوكالات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها، بما يضمن تأطير هذا الاستثناء[3]. حيث يقوم الوكيل المعتمد من طرف المحاسب العمومي بتحصيل المبالغ التي يدفعها المدينون، ثم يحول هذه المبالغ إلى المحاسب، وبعد التأكد من صحة هذه المبالغ يطلب المحاسب من الآمر بالصرف إعداد سند بالإيرادات المحصلة، وهو استثناء واضح من الإجراءات التي يفرضها مبدأ الفصل [4]. لا ينطبق إجراء التنفيذ هذا على

---

[1] – خالد موسى مبارك، المرجع السابق، ص 04.

[2]– انظر المادة 01/22 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

[3] – انظر المادة 02/12 من المرسوم التنفيذي رقم 24-346 الذي يحدد كيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و/ أو النفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها.

[4] – خالد موسى مبارك، المرجع السابق، ص 04.

الضرائب والرسوم والأتاوى المنصوص عليها في القوانين الجبائية وقانون الجمارك وقانون الأملاك الوطنية، ما لم ينص قانون المالية على ذلك [1].

ويكتسي هذا الاستثناء أهمية عملية على مستوى البلدية، حيث تسمح وكالات الإيرادات بربط الإدارة المالية بمحيطها اليومي عبر وكلاء قرب يتولون استقبال المدفوعات محليا قبل تحويلها إلى خزينة البلدية، غير أن هذا التخفيف الإجرائي لا يمس بجوهر مبدأ الفصل، ما دام دور الوكيل يظل محصورا في التحصيل المادي، في حين تبقى عملية إثبات الحق وتصفية الإيراد وإصدار سند التحصيل من صميم مسؤوليات الآمر بالصرف وأمين خزينة البلدية.

(ب)- الاستثناءات المتعلقة بالنفقات: يقصد بها قيام المحاسب العمومي بدفع النفقات دون الحصول على أمر بالدفع من طرف الآمر بالصرف وهي على صورتين: تتمثل الأولى في التحصيل الفوري، حيث يبادر المدين إلى سداد المبلغ المستحق عليه بصفة تلقائية، دون انتظار إصدار سند تحصيل مسبق. أما الصورة الثانية فتتجسد في وكالات الإيرادات التي يتم إنشاؤها بموجب مقرر من رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره آمرا بالصرف، والتي يعهد فيها إلى أحد أعوانها، بصفته وكيلا للإيرادات ومعتمدا لدى أمين خزينة البلدية، بمهمة تحصيل الإيرادات. ويقوم هذا الوكيل، عقب إتمام عملية التحصيل، بتحويل المبالغ المحصلة إلى أمين خزينة البلدية. وفي كلتا الحالتين، يلتزم أمين خزينة البلدية بإخطار الآمر بالصرف بضرورة إصدار سند تحصيل يغطي المبالغ المستلمة، على أن يثبت فيه، بعد التحقق من صحة التصفية، أن الإيرادات المحصلة قد تم تحويلها بالكامل [2].

في الأخير، بالرغم من سلامة الحجج التي قدمها الفقه القانوني لتبرير مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، إلا أنه لا تزال بعض الشكوك تلقي بظلالها على قيمة القانونية هذا المبدأ، سواء من الناحية النظرية أو العملية. وفي هذا الصدد فقد أكد الفقيه القانوني (Jean Autin) أن هذا الفصل لا يستند إلى توازن حقيقي بين الطرفين، بل يمنح أسبقية واضحة

---

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 24-346 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و/ أو النفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها (ج ر ج ج عدد 74 لسنة 2024).

[2] – بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية، المرجع السابق، ص ص 94-95.

للمحاسب العمومي على حساب الآمر بالصرف، وهذا مجال كثيرا ما يعترض عليه الآمرون بالصرف. حيث لا يمكن التسخير إلا في حالات محدودة [1]. ومع ذلك، فإن هذا الاختلال النسبي في العلاقة بين الطرفين لا يمنع أن تظل الاستثناءات الإجرائية المنصوص عليها في مجال تحصيل الإيرادات العمومية مبررة باعتبارات عملية تتعلق بضمان سرعة وفعالية التحصيل، لا سيما في الحالات التي يتعذر فيها إنجاز الإجراءات العادية في الآجال المحددة، وهذا ما كرسه المشرع الجزائري صراحة في أحكام القانون رقم 23-07[2]. ومع ذلك، فإن هذا التخفيف الإجرائي ليس بمعزل عن الرقابة، من خلال إلزام أمين الخزانة البلدية بتسوية العمليات وإخضاعها للتدقيق اللازم، مما يضمن في الوقت نفسه احترام مبدأ الشرعية المالية والحفاظ على الفصل بين الوظائف.

المطلب الثاني: مراحل تنفيذ ميزانية البلدية

يمر تنفيذ ميزانية بعدة مراحل تتخللها معايير الشفافية والمساءلة والحكامة المالية، بالإضافة إلى ضرورة التقيد بالنصوص القانونية المعمول بها والمتعلقة بالصرف والتحصيل [3]، حيث يشترك في هذه العملية كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، والتي يمكن اختصارها في مرحلتين رئيسيتين هما: المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية. أما تفصيل ذلك فيكون وفق ما سيأتي:

الفرع الأول: تنفيذ الإيرادات

يتولى تنفيذ الإيرادات لميزانية البلدية كل من الآمر الصرف بالنسبة للمرحلة الإدارية من خلال عمليات اثبات الإيراد وتصفيته وكذا الأمر الذي يصدره للمحاسب العمومي بتحصيله [4]، في

---

(1) - Ali BISSAAD, op.cit, p 24.

(2)– انظر المادة 02/22 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

(3) –حضري حسان، حكامة تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه في الطور الثالث تخصص قانون جماعات محلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، 2022-2023، ص 345.

(4) – المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 مؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فبراير سنة 2024، يحدد محتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية (ج. ر. ج. ج عدد 15 لسنة 2024).

حين يتولى المحاسب العمومي للبلدية عملية تحصيل الإيراد من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات القانونية، ويمكن بيان ذلك على النحو التالي:

أولا- دور الآمر بالصرف في تنفيذ الإيرادات:

يتولى تنفيذ هذه المرحلة الآمر بالصرف وذلك من خلال القيم بجملة من العمليات تتعلق بالإيرادات تتمثل في متابعة الإثباتات وكذا التصفيات وإصدار الأوامر المتعلقة بالإيرادات والتحصيلات وكذا بواقي التحصيل [1]، يمكن تفصيلها كما يأتي:

(أ)-إثبات الإيراد: هو ذلك الإجراء الذي يتم من خلاله تكريس حق الدائن العمومي، وهو العمل القانوني أو المادي الذي يجعل الغير مدينا للبلدية، كدفع مبالغ بغير حق لفائدته أو التنازل عن الأملاك أو الخدمات المنجزة [2]، ولذلك فإنه وقبل القيام بتحصيل هذا الإيراد من طرف الآمر بالصرف أن يثبت وجود هذا الإيراد فعلا من الناحية القانونية عن طريق إثباته. ولإثبات وجود الإيراد يتطلب الأمر القيام بعدة إجراءات عن طريق البحث والتفتيش من طرف المصالح المالية المختصة يترتب عليها إيرادات وحقوق مالية أخرى لفائدة البلدية [3].

وقد يختلف هذا الدين حسب نوع وطبيعة هذا الحق فقد يتعلق الأمر بإثبات إيراد ذو طابع جبائي ومثاله الضريبة على الدخل الإجمالي يمكن إثبات وجود هذا الإيراد من خلال وثيقة تسديد الأجور، وقد يكون الإيراد ذو طبيعة غير جبائية يرتب حقا ماليا لفائدة البلدية، ومثاله وجود قرار قضائي صادر عن جهة قضائية حائز لحجية الشيء المقضي به يحكم لصالح البلدية بتعويض نتيجة المساس بحق من حقوقها [4]. أو في تصرف قانوني صادر من البلدية كبيع الأراضي للمواطنين، أو إيجار المحلات التي تكون مملوكة من طرف البلدية [5].

---

[1] – انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90.

[2] – سَعاد عبد الحكيم، تنفيذ الميزانية غير الممركزة للدولة في ظل أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد (10)، العدد (01)، جامعة الحاج لخضر- باتنة 1، 2023، ص 336.

[3] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 49.

[4] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[5] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 175.

يتضح من خلال ما سبق، أن إثبات الإيراد مرحلة أساسية في ضمان حقوق البلدية، من خلال تحويل الواقعة إلى دين ثابت يمكن تحصيله قانونا. سواء كان هذا الإيراد ذو طبيعة جبائية أو غير جبائية، وبذلك تكرس عملية الإثبات شرعية الموارد.

(ب)- تصفية الإيراد: هو ذلك الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون التي تقع على عاتق المدين لفائدة البلدية. حيث تقوم هذه الفكرة على أساس أن هذه الجماعة المحلية لا يمكنها أن تحصل من أموال الغير إلا المبالغ المستحقة لها، وفي الحدود التي يأذن بها القانون [1]. كما إن هذا الإجراء يعد بمثابة التزام إيجابي فرضه المشرع على الآمر بالصرف من خلال تصفية الإيراد عن طريق تحديد القيمة النقدية الدقيقة للإيرادات التي يريد تحصيلها ووفقا للنسب التي حددتها النصوص القانونية والقرارات القضائية [2].

ومع ذلك، قد تطرأ أخطاء تتعلق بإثبات الدين أو تحديد مبلغه المستحق، وهو ما يستوجب من الآمر بالصرف تصحيح هذه الوضعيات المالية من خلال إصدار أوامر بالإلغاء أو بالتخفيض أو بالزيادة، بحسب طبيعة الخطأ المرتكب أثناء التصفية. وتتم هذه التصحيحات وفق نماذج موحدة منصوص عليها قانونا، حيث يتعين أن تتطابق أوامر الإلغاء أو التعديل مع النماذج المحددة في الملحقين الثاني والثالث من المرسوم التنفيذي رقم 24-358 [3].

انطلاقا مما سبق، يظهر مدى ارتباط عمليتي إثبات وتصفية الإيراد فهما تمثلان حجر الزاوية في مسار تحديد الإيرادات العمومية على مستوى البلدية، كما يشكلان إطارا قانونيا وماليا لازما لضمان تحصيل مستحقات البلدية. حيث يؤدي إثبات الإيراد لتأسيس الحق المالي، في حين تعمل التصفية على حصره بدقة.

---

[1] – سَعاد عبد الحكيم، المرجع السابق، ص 337.

[2] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 49.

[3] – انظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 24-358 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1446 الموافق 7 نوفمبر سنة 2024، يحدد أجال دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة (ج. ر. ج. ج عدد 74 لسنة 2024).

(ج)- الأمر بتحصيل الإيراد: هو ذلك الأمر الذي يصدره الآمر بالصرف بحيث يجعل الإيرادات التي تم تصفيتها مستحقة في ذمة المدينين للبلدية، وتجعل مستندات تحصيلها قوة التنفيذ المباشر [1].

ويأخذ الأمر بتحصيل الإيراد شكل سند الأمر بتحصيل الإيراد يصدره الآمر بالصرف ويتضمن هذا الأخير كل البيانات الضرورية لضمان تحصيل الإيراد بما فيها المبلغ الواجب تحصيله بالأرقام والحروف وطبيعة الإيرادات إضافة إلى البيانات المتعلقة بشخص المدين (اسم المدين ولقبه وعنوانه) وأن يكون هذا الآمر مؤرخا وممضيا من طرف الآمر بالصرف حتى يتسنى للحاسب العمومي تحصيله [2]، وهذا ما أكدت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

وتتخذ الأوامر بالتحصيل أشكالا مختلفة حسب طبيعة مصدرها، فقد تكون في شكل جدول جبائي في حالة الضرائب المباشرة، أو إجراء بالتحصيل في إيرادات أملاك الدولة والضرائب غير المباشرة، أو مستخرج من حكم أو قرار قضائي في التعويضات والغرامات، أو أي سند آخر يشكل أمرا بالتحصيل من الناحية القانونية. أما في الحالات التي لا توجد فيها شكل معين للأمر بالتحصيل، فإن الآمرين بالصرف يقومون بإصدار أمر بالتسديد أو استرداد، أو إصدار سندات إيرادات للديون المسددة مباشرة من طرف المدينين للبلدية [3].

وفي إطار احترام الآجال القانونية المرتبطة بتحصيل الإيرادات، يتوجب على الآمرين بالصرف بإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بتحصيل الديون الخارجة عن الضرائب وأملاك الدولة خلال أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوما من تاريخ إثبات هذه الديون، وذلك لضمان سرعة إدراجها ضمن حسابات البلدية وتمكين المحاسب العمومي من مباشرة إجراءات التحصيل في الوقت المناسب. كما أوجب على الآمرين بالصرف تسوية الإيرادات التي تم تحصيلها دون أمر مسبق بالإيراد، وذلك في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ تبليغهم بطلب التسوية المعد من قبل

---

[1] – يونس عفان، المرجع السابق، ص 50.

[2] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 175.

[3] – دروس في الحاسبة العمومية (جامعة التكوين لمتواصل)، مرجع سبق ذكره.

المحاسب العمومي المختص[1]، مما يعكس حرص المشرّع على ضبط آجال التحصيل وتلافي أي تأخير في تنفيذ العمليات المالية.

يتضح في الأخير، أن الأمر بتحصيل الإيراد يمثل المرحلة النهائية والحاسمة في عملية تحديد الإيرادات البلدية، إذ يترجم الإجراءات السابقة من إثبات وتصفية إلى التزام قانوني قابل للتنفيذ الجبري ضد المدين. ومع ذلك، فإن ممارسة هذه السلطة من طرف الآمر بالصرف تظل مقيدة بإطار قانوني صارم، يفرض احترام الترخيص الميزاني والضوابط التنظيمية دون تجاوز، تجسيدا لمبدأ "لا إيراد دون نص"، يؤدي في نهاية المطاف إلى تكريس التوازن بين ضمان حقوق البلدية في استيفاء ديونها، وحماية الحقوق الفردية في مواجهة سلطة التحصيل.

ثانيا– دور أمين خزينة البلدية في تحصيل الإيرادات:

يختص أمين الخزينة باعتباره المحاسب العمومي للبلدية بتنفيذ مختلف العمليات التي تدرج في المرحلة المحاسبية لتنفيذ وتحصيل الإيرادات المحلية، إعمالا لمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، يعتبر هذا إجراء بمثابة المرحلة النهائية والأخيرة لعملية تحصيل الإيرادات المرخص بتحصيلها، وهو ما يترتب عنه إبراء الديون التي هي ذمة الغير على عاتق البلدية [2]. إلا أنه وقبل القيام بتحصيل الإيرادات، يتوجب على أمين خزينة البلدية القيام بالالتزامات التالية:

- التحقق من أن الأمر بصرف الإيراد مأذون به بموجب النصوص القانونية المعمول بها.
- إجراء مراقبة مادية، من أجل التأكد أن أوامر الإيرادات والإلغاءات والتخفيضات سارية المفعول ومطابقة للوائح[3].

بالإضافة إلى العمليات المنصوص عليها في المادة 24 من قانون 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي وفق ما سبقت الإشارة إليه سابقا، خاصة تلك المتعلقة بتحصيل الإيرادات، ومن أهمها: تحصيل الضرائب أو الرسوم أو غرامات التأخر أو ريوع التأجير

---

[1] – بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 115.

[2] – انظر المادة 43 من قانون 23-07 والمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

[3] – انظر المادة 26 من قانون 23-07

أو دعاوى التعويض التي صدر بشأنها حكم قضائي لصالح البلدية، وللمحاسب العمومي اتخاذ كل الإجراءات الرضائية أو الاستثنائية التي تجبر المدينين بها على الوفاء بالديون التي في ذمتهم لصالح خزينة البلدية [1]. كما إن القيام بعملية التحقق من شرعية الترخيص من طرف أمين الخزينة البلدية لا يقتصر على النصوص الواردة في القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وإنما يشمل أيضا النصوص القانونية ذات العلاقة بالإيراد المعني بإجراء التحصيل، ومن ذلك الإيرادات الجبائية التي تخضع لمختلف فئات القوانين الجبائية وقوانين المالية، بما في ذلك تتبع التعديلات التي قد تطرأ عليها والتي لها علاقة بأوامر التحصيل [2].

بعد عملية التحقق يقوم أمين خزينة البلدية بمجموعة من الإجراءات للتحصيل الودي أو الجبري لديون البلدية لدى لغير، والتي فصل فيها المرسوم التنفيذي رقم 24-358، تبدأ بإبلاغ المدين بالأمر بالإيراد، إذ يلتزم أمين خزينة البلدية بإرسال إشعار بإصدار الأمر بالإيراد الذي يتكفل به إلى المدين في أجل ثمانية (08) أيام، برسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام [3]، كما يمكنه، بناء على طلب مبرر من المدين، تمديد آجال الدفع بالنسبة للديون، باستثناء تلك المتعلقة بالاقتطاعات من الأجور الخاضعة للتشريع المعمول به [4].

وفي حالة عدم قيام المدين بالدفع خلال أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ الإشعار، يتوجب على أمين الخزينة البلدية توجيه إنذار كتابي دون مصاريف، يطالب فيه المدين بتسديد الدين خلال أجل إضافي قدره خمسة عشر (15) يوما. وفي حال عدم الامتثال، يصبح الأمر بتحصيل الإيراد تنفيذيا بطلب من أمين خزينة البلدية، وذلك بإضفاء الصيغة التنفيذية عليه، لاسيما بوضع التأشيرة اللازمة على نسخة الأمر بالإيراد المصادق على مطابقتها، والمتبوعة بإمضاء الآمر بالصرف. الذي يقوم بإعادته لأمين الخزينة قصد التكفل به ومتابعته بانتظام خلال

---

[1] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 51.

[2] – بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 115.

[3] – انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

[4] – انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

الثمانية (08) أيام [1]، يقوم هذا الأخير بإعداد إشعار بالحجز التحفظي لدى الغير باللجوء إلى القوة العمومية لتنفيذ التحصيل الجبري لديون البلدية[2]. يكون المحاسب العمومي المختص مسؤولا عن تحصيل البيانات التنفيذية المتكفل بها في كتاباته، كما يتولى متابعة المدينين المعنيين إلى غاية استيفاء الديون المستحقة [3].

يستنتج مما سبق، أهمية دور أمين خزينة البلدية في تحصيل الإيرادات، إذ لا يقتصر دوره على تنفيذ العمليات المحاسبية فحسب، بل يمتد ليشمل وظيفة رقابية وتنفيذية جوهرية، تكرس مبادئ الشرعية في تسيير المالية المحلية للبلدية. إذ يلتزم هذا الأخير، تحت طائلة مسؤوليته المالية والشخصية، بضمان تحصيل الإيرادات وفق قواعد قانونية محددة، سواء عبر الطرق الودية أو الجبرية، بما يعزز مكانة أمين الخزينة كضامن للحقوق المالية للبلدية وكركيزة أساسية في صيانة النظام المالي المحلي، دون أن يتعدى اختصاصه المحدد قانونا ولا يتهاون في ضمان الحقوق المالية للبلدية، بما يعزز ميزانيتها.

الفرع الثاني: تنفيذ النفقات

لا يمكن للمجالس المحلية المنتخبة أن تنجز المشاريع التنموية المبرمجة وتحقق الإشباع الجيد للحاجات الأساسية للساكنة، إلا إذا أصدرت قرارات بصرف النفقات الاعتمادات المالية المصوت عليها في الميزانية المتعلقة بالتسيير أو التجهيز والاستثمار بطريقة ناجعة وفعالة ويتقاسم مسار عملية تنفيذ النفقات المحلية كل من الآمر بالصرف في المرحلة الإدارية (أولا)، والمحاسب العمومي في المرحلة المحاسبية (ثانيا).

---

[1] – انظر المواد 14 و15 و17 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

[2] – بولحارس صافية والعشي نوارة، آليات استرجاع المستحقات المالية لصندوق النفقة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد (15)، العدد (01)، جامعة زيان عاشور – الجلفة،27-04-2022، ص 1029.

[3] – انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358، والمادة 44 من القانون 23-07، والمادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

أولا – المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات:

إن إنجاز هذه العملية أمر منوط بالآمر بالصرف فهو الذي يعطي إشارة الانطلاق لتنفيذ النفقات، وذلك من خلال مباشرته لمجموعة من الإجراءات التي إستوجبها المشرع في قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي رقم 23-07 والنصوص التطبيقية له، حتى يتم دفع النفقات، وهذه المراحل هي: مرحلة الالتزام بالنفقة، ومرحلة التصفية، ومرحلة الأمر بصرف النفقة أو تحرير حوالات بشأنها[1]. ويمكن تفصيل ذلك على نحو ما سيأتي:

(أ)-مرحلة الالتزام بالنفقة: يعتبر الالتزام بالنفقة أولى العمليات الإدارية التي يقوم بها الآمر بالصرف باعتباره العمل الذي يصدر عن الآمر بالصرف وتنشأ بموجبه نفقة أو تحمل في ذمة البلدية مهما كانت التسمية التي تعطى لهذا الالتزام[2]، وذلك دون الخروج على أحكام الرخصة الميزانياتية وحدودها[3]. والقاعدة العامة، في نشوء الالتزام بالنفقة المحلية أن يكون عن طريق عمل قانوني إرادي يتمثل إما في قرار إداري يتعلق بتعيين موظف أو دفع راتبه الشهري، أو في شكل عقد مثل عقد الإيجار الذي تقوم من خلاله البلدية الذي تبرمه مع أحد المواطنين بقصد استئجار عقار معين، أو عقود التوريد التي تقوم الإدارة بإبرامها مع أحد الموردين بغرض تزويدها دوريا بمواد معينة. كما قد يكون مصدر للالتزام بالنفقة هو عمل مادي غير إرادي يرتب مسؤولية البلدية ومثال ذلك الأضرار التي تسببها المركبات التابعة لها لأحد المواطنين أو يكون سبب الأضرار هو تهدم أجزاء من عقار تابع لها تسبب في إلحاق أضرارا مادية بالغير، وبالتالي فإن إثبات هذه النفقة يكون بموجب حكم قضائي في دعوى المسؤولية الرامية لطلب التعويض. وقد يكون مصدر الالتزام بالنفقة الدفع غير المستحق نتيجة قبض المصالح المحلية أموالا دون وجه حق[4]. ولكي يكون الالتزام بالنفقة المحلية صحيحا من الناحية القانونية، يجب توافر شرطين هما: صدور الالتزام

---

[1] – انظر المادة 55 من قانون 23-07

[2] – لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد سطات، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، ط 2017، ص 206.

[3] – انظر المادة 56 من قانون 23-07

[4] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 51.

بالنفقة من السلطة الإدارية المختصة قانونا، ووجود اعتماد مالي لالتزام النفقة المحلية منصوص عليه في ميزانية البلدية[1].

ختاما، يتضح أن مرحلة الالتزام بالنفقة تشكل حجر الأساس في المسار التنفيذي للميزانية المحلية، باعتبارها المحطة الأولى التي تنشأ فيها المسؤولية المالية على عاتق البلدية. ولذلك فإن التقيد بالإطار القانوني المنظم للنفقة، خاصة من حيث اختصاص السلطة الإدارية، وتوفر الاعتماد المالي، يشكلان ضمانة أساسية لحسن تسيير الأموال العمومية وتفادي بطلان الإجراءات أو تحمل البلدية تبعات مالية غير متوقعة.

(ب) – مرحلة تصفية النفقة: تعني التصفية التأكد من وجود الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة، ولا يكون وجود الدين وتحديده صحيحا[2] إلى إذا انصب على وجهين هما:

1-احترام قاعدة الخدمة المؤداة: حيث تعد مرحلة التصفية تطبيقا لقاعدة مهمة في نظام المحاسبة العمومية، وهي قاعدة أداء الخدمة بمعنى أن النفقات العامة لا يمكن صرفها إلا بعد تنفيذ موضوعها[3]، وقد وضعت هذه القاعدة من خلال صعوبة استرجاع النفقات العمومية التي تزيد عن قيمة العمل المنجز، أو عند عدم وفاء المتعاملين مع الإدارة بالتزاماتهم بعد التصفية، بحيث تشكل الرقابة على تنفيذ الخدمات أو إنجاز الأعمال عنصراً هاماً من العناصر التي تقوم عليها تصفية النفقات[4]. فالبلدية لا تدفع مقدما، إلا في حالات قليلة جداً ومحددة قانوناً (مثل عقود الصفقات العمومية).

وهكذا، فإن التحقق من وجود الدين هو إثبات أداء الدائن للخدمة، ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالدفع، فمثلا في حالة صفقة الأشغال يكون التحقق من إنجاز الأشغال ومطابقتها لشروط الصفقة. وبما أنه لا يمكن في كثير من الحالات تحديد مبلغ المصروفات الواجبة الدفع بدقة أثناء الالتزام (فهو مبلغ تقديري)، فإن التصفية تسمح بتحديده على أساس الإثباتات التي تتم

---

[1] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 52.

[2] – انظر المادة 57 من قانون 23-07

[3] – انظر الفصل 41 من م م ع ت

[4] – رزوق الطاهر، المالية المحلية، المرجع السابق، ص 40.

أثناء التحقيق في أداء الخدمة[1]. حيث يكون الإقرار الخطي للآمر بالصرف الذي يضعه على سند الاثبات النفقة وهو بصدد دفعها بمثابة إشهاد على تمام الأداء الفعلي للخدمة وصحة المبلغ الوارد فيها، بحيث يمكن الاحتجاج به ضد الجماعة المحلية فيما يتعلق إثبات وجود الدين والمطالبة بالوفاء به، وبالتالي بالآمر بالصرف مسؤول على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها[2].

وفي هذا السياق، تتقاطع قاعدة الخدمة المؤداة مع مبدأ المسؤولية الشخصية للآمر بالصرف عن صحة النفقات التي يأمر بدفعها. فاشتراط التحقق المسبق من إنجاز الأشغال أو تسليم الخدمات قبل التصفية والدفع لا يمثل مجرد إجراء شكلي، وإنما هو وسيلة عملية لحماية ميزانية البلدية من تضخيم الفواتير، أو دفع مقابل خدمات ناقصة أو لم تنجز أصلا. كما أن الإقرار الخطي الذي يضعه رئيس المجلس الشعبي البلدي على سندات الإثبات لا يؤسس فقط لوجود الدين في مواجهة البلدية، بل يكرس في ذات الوقت التزاما شخصيا على عاتقه بتحمل التبعات الناتجة عن أي تقصير في التحقق من جودة الخدمة أو مطابقة النفقة لأحكام الصفقة أو العقد، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعزيز الطابع الوقائي لهذه لمرحلة التصفية.

2 – تحديد المبلغ الدقيق للنفقات: وهو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ وهو التقويم النقدي الواجب أداؤه على ضوء المستندات المثبتة لوجود الدين وحلول أجله، حيث يتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية والتحقق من أنه لم يكن محل تسديد سابق[3].

يظهر من خلال ما سبق ذكره، أهمية مرحلة تصفية النفقة باعتبارها محطة جوهرية في سلسلة تنفيذ النفقات العمومية، فهي تسمح بالإقرار الفعلي بوجود الدين وتحديد مبلغه على أساس واقعي وموثق. ويكفل احترام قاعدة الخدمة المؤداة والتثبت من شروط الإنجاز المطابقة للعقود الإدارية، حماية المال العام من التجاوزات وسوء التقدير، كما يكرس مبدأ ربط النفقة بالخدمة المحققة فعليا. إضافة إلى أهمية هذه المرحلة من حيث المسؤولية القانونية المترتبة على الآمر

---

[1] – أحمد بوجلال، إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد (15) العدد (02)، جامعة عمار ثليجي– الأغواط،30–06–2018، ص 253.

[2] – نفس المرجع، ص 254.

[3] – عقون سعاد، المرجع السابق، ص 89

بالصرف، الذي يقع على عاتقه توثيق الأداء بدقة، باعتبار الإقرار الخطي سندا قانونيا يمكن الاحتجاج به تجاه البلدية.

(ج) – مرحلة الأمر بصرف النفقة: هو ذلك الإجراء الذي يقوم به الآمر بالصرف، ويتم من خلاله إعطاء الأمر للمحاسب العمومي بدفع النفقة العمومية[1]، على أن يكون هذا الأمر مرفقا بالوثائق الاثباتية للنفقة المطلوب دفعها، وكذا بطاقة الالتزام وبطاقة الدفع من أجل تنفيذ الدفع في الآجال المحددة قانوناً. ويجب أن تتضمن حوالة الدفع البيانات الخاصة اسم ولقب الدائن وكذا ورقم حسابه البريدي أو البنكي، والمبلغ الذي يجب دفعه بالأرقام وبالحروف. بما في ذلك البيانات الخاصة بطبيعة النفقة وتبويبها في ميزانية البلدية والمصادق عليها[2]. بالرغم من أن التصفية هي الإجراء القانوني الذي يترتب عليه اعتراف البلدية بحق الدائن في استيفاء دينه المتمثل في مبلغ النفقة، إلا أنه يبقى دائما بدون سلطة تنفيذية قبل صدور الأمر بأدائها، وهنا تبدأ السلطة التقديرية للآمر بصرفها، إذ يمكنه رفض أو تأجيل أو تعليق دفع النفقة إذا رأى أن ذلك هو الأنسب[3].

على عكس المجال السابق فالآمر بالصرف يستفيد من سلطة تقديرية في استعمال الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه، فهو يستطيع تحديد الملائمة في إطار ترخيصات الميزانية، كما يختار وقت إنشاء النفقة في حدود قاعدة السنوية، ويحدد مبلغ النفقة دون تجاوز نفقات صغيرة أو استعماله لنفقة إجمالية هامة. وفي جانب تقنيات تنفيذ نفقات الميزانية فإنها تمر بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف التي هي من اختصاص الآمر بالصرف، ثم تليها مرحلة الدفع التي هي من اختصاصات المحاسب العمومي.

يستنتج مما سبق ذكره، أهمية مرحلة إصدار أمر صرف النفقة في مسار الإنفاق العمومي، إذ تمثل حلقة وصل أساسية بين سلطة اتخاذ القرار الإداري وسلطة التنفيذ المالي. فالآمر بالصرف، من خلال ممارسته لصلاحياته التقديرية، لا يقتصر دوره على تمرير النفقات فحسب، بل

---

[1] – انظر المادة 58 من قانون 23-07

[2] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 52.

[3] –نفس المرجع، نفس الصفحة.

يتحمل أيضا مسؤولية تقييم مدى ضرورتها وملاءمتها، مع الالتزام بالاعتمادات المرخص بها واحترام مبدأ السنوية.

ثانيا – دفع النفقات من طرف أمين خزينة البلدية:

وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث إن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمر بالصرف ترسل إلى أمين خزينة البلدية لكونه يتمتع بصفة المحاسب العمومي، وهذا يعني الانتقال من المرحلة الإدارية إلى المرحلة المحاسبية، الذي يتولى القيام بإجراء وحيد يتمثل في عملية الدفع، يترتب على هذه العملية خروج المبالغ المالية من خزينة البلدية لصالح الدائنين بما يؤدي إلى نهاية علاقة المديونية [1]، وبذلك تهدف عملية الدفع إلى إبراء الدين العمومي في ذمة البلدية [2]. كما يتعين على أمين خزينة البلدية القيام بدوره الرقابي، من منطلق تلك الصلاحيات المخولة له، ووفقا للإجراءات القانونية المقررة، بمعنى أنه مطالب فقط بالتحقق من مدى شرعية حوالات الدفع التي أصدرها الآمر بالصرف تحت طائلة مسؤوليته المالية. فهو لا يملك أية سلطة تقديرية اتجاه الحوالات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره آمرا بالصرف. وإذا ثبت له سلامتها وجب عليه القيام بعملية الدفع خلال الأجل المحدد، أما في حالة العكس، فإنه يتعين عليه إشعار الآمر بالصرف كتابيا، موضحا له أسباب رفضه لتدارك الأخطاء المسجلة. وفي الأخير، يتولى أمين خزينة البلدية إيداع المبالغ المالية المطلوب أداؤها لحساب الدائن وباسمه سواء كان هذا الحساب بريدي أو بنكي [3].

وبالتالي، فإن الدور الذي يضطلع به أمين الخزينة البلدية لا يجعل منه منفذا لإرادة الأمر بالصرف، بل يشكل حلقة أساسية في نظام الضمانات القانونية والهيكلية التي تحيط بالأموال العمومية؛ ففي الواقع، إن التزامه بالتحقق من قانونية أوامر الدفع قبل تنفيذها يجعله الحاجز الأخير ضد تنفيذ نفقات غير قانونية أو غير مطابقة للإجراءات، دون أن يسمح له بالتدخل في ملائمة الخيارات السياسية أو الإدارية المتعلقة بالنفقات، التي تقع ضمن الاختصاص الحصري لرئيس

---

[1] – بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية، المرجع السابق، 120.

[2] – انظر المادة 59 من قانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

[3] – بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية، المرجع السابق، 120.

المجلس البلدي. وفي هذا السياق، يجسد الدفع الذي يقوم به أمين الخزينة البلدية نقطة التقاء بين الاستقلالية الديمقراطية للبلدية في تحديد أولويات الإنفاق، ومتطلبات الانضباط المحاسبي التي تفرضها قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

في الأخير، يتضح من خلال دراسة هذا المبحث أن تنفيذ الميزانية البلدية يعكس تداخلا بين فكرتين أساسيين، تعبر الأولى عن استقلالية المجالس المنتخبة ممثلة في الآمر بالصرف، وترتبط الثانية بالسلطة التنفيذية ممثلة في المحاسب العمومي التي يجسدها أمين الخزينة على مستوى البلدية. وتخضع هذه العلاقة لمبدأ جوهري هو الفصل بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، الذي يعد ضمانة جوهرية لحماية المال العام المحلي ومنع تركيز سلطة تنفيذ الميزانية في جهة واحدة. ويجسد هذا المبدأ من خلال تعدد وتنوع أنظمة المسؤولية، لا سيما في التشريعين الجزائري والتونسي، حيث تشمل المسؤولية الآمرين بالصرف، إلى جانب المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين، بالإضافة إلى المسؤولية التأديبية والجزائية التي قد تترتب عن الإخلال بالقواعد القانونية والتنظيمية، رغم ما قد ينجم عن ذلك من تقييد نسبي للمرونة والمبادرة. وفي المقابل، اعتمد المشرع الفرنسي نظاما موحدا للمسؤولية قائما على فكرة الخطأ الجسيم والضرر المالي الفعلي، بما يحقق توازنا بين متطلبات الرقابة وفعالية التسيير المالي.

كما يتم تنفذ الميزانية من خلال مرحلتين أساسيتين؛ مرحلة إدارية يشرف عليها الآمر بالصرف تشمل إثبات الإيرادات والالتزام بالنفقات، وأخرى محاسبية يتولاها المحاسب العمومي من خلال تحصيل الإيرادات ودفع النفقات بعد التحقق من قانونيتها. ويضمن هذا النظام توازنا بين سلطة التقدير والملائمة والرقابة الشديدة، بما يعزز حماية المال العام المحلي. كما يساهم في تحقيق التوازن بين حقوق البلدية والتزاماتها. ومع ذلك، لا يزال التشريع الجزائري عاجزا عن تحقيق توازن فعلي بين استقلالية الميزانية والتبعية للسلطة المركزية، مما يستدعي إصلاحات تركز على تبسيط الإجراءات وتطوير نظام المسؤولية لتحويل الاستقلالية الميزانياتية إلى واقع عملي، وذلك أسوة بالتشريع الفرنسي.

المبحث الثاني: آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية البلدية

تشكل الرقابة على الميزانية مرحلة أساسية في دورة المالية المحلية، تتكامل مع التنفيذ لضمان مشروعية الإنفاق وحسن تدبير المال العام. وإذا كان تنفيذ الميزانية يعكس إرادة المجلس المنتخب في تجسيد السياسات المحلية، فإن الرقابة تمثل الأداة القانونية التي تتيح تقييم مدى احترام البلدية للقواعد المالية وضمان الخضوع للمساءلة. وتتعدد آليات الرقابة بين رقابة داخلية وأخرى خارجية. فمن جهة، تشمل الرقابة الداخلية كلاً من الرقابة السياسية التي يباشرها المجلس لمنتخب على الجهاز التنفيذي، والرقابة المالية التي يتولاها المحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي، إلى جانب الرقابة الوصائية التي يمارسها الوالي بصفته ممثلا للدولة. أما الرقابة الخارجية، فتضطلع بها هيئات مستقلة خارج الإدارة المحلية، وتشمل الرقابة المالية التي تتولاها المفتشية العامة للمالية، والرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة. وتسعى هذه الرقابة إلى ضمان الشفافية، ومنع الانحرافات، وتثمين الأداء المالي من خلال آليات قانونية ومؤسسية.

يتناول هذا المبحث منظومة الرقابة على ميزانية البلدية من خلال بيان أطر وحدود الرقابة الداخلية في (المطلب الأول)، ثم دراسة الرقابة الخارجية باعتبارها آلية للتدقيق والمساءلة في (المطلب الثاني)، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: أطر وحدود الرقابة الداخلية

تتنوع الرقابة بحسب الجهة التي تمارسها وطبيعتها القانونية. فهناك الرقابة السياسية، وهي رقابة لاحقة ذات طابع ديمقراطي، يمارسها المجلس البلدي عند مراجعته للحساب الإداري، حيث يتم تقييم مدى احترام الجهاز التنفيذي للترخيص المالي الممنوح له بموجب الميزانية المصادق عليها. وهناك الرقابة الإدارية ذات الطبيعة الوصائية، والتي يجريها الوالي، بهدف التأكد من قانونية العمليات واحترام التوازن المالي والالتزامات الجبائية. كما تبرز الرقابة المالية، وهي رقابة يمارسها كل من أمين الخزينة باعتباره المحاسب العمومي للبلدية عند تنفيذ الإيرادات والنفقات، والمراقب الميزانياتي عند التأشير على الالتزامات المالية. يمكن تفصيل ذلك من خلال التعرض للرقابة السياسية (الفرع الأول)، ثم الرقابة الإدارية التي يمارسها الوالي (الفرع الثاني)، وأخيرا الرقابة المالية

التي يجريها كلا من المحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي (الفرع الثالث)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الرقابة الذاتية للمجلس البلدي على الجهاز التنفيذي

أوكل المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته الآمر بالصرف، مهمة إعداد الحساب الإداري للبلدية عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، وتقديمه إلى المجلس الشعبي البلدي للمصادقة، وذلك تكريسا لمبدأ الفصل بين التسيير الإداري والتسيير المحاسبي للميزانية. ويعد الحساب الإداري عبارة عن وثيقة تفصيلية تتضمن عرضا للإيرادات المحصلة والنفقات المنجزة خلال السنة المالية، مرفقة بجداول وبيانات توضيحية. في حي يتولى أمين الخزينة بوصفه المحاسب العمومي للبلدية مهمة إعداد حساب التسيير، على أن تتم مطابقة الحسابين من خلال التقريب الدوري للكتابات وفقا لقواعد المحاسبة العمومية والتشريع والتنظيم المعمول بهما. كما يتم عرض الحساب الإداري للمصادقة قبل التداول على الميزانية الإضافية للسنة الجارية، بما يضمن شفافية التسيير المالي ودقة المعطيات المعتمدة في إعداد الميزانيات اللاحقة[1].

يحظى رئيس المجلس الشعبي بدورا مركزي في إعداد وعرض الحساب الإداري، بخلاف المجلس المنتخب الذي تقتصر مهمته على المصادقة أو الرفض، وما قد يرافقه من عدم مناقشة لمحتواه نتيجة لضعف كفاءة المنتخبين المحليين. كما يلاحظ كذلك أن هذا النص لم يتضمن آليات رقابية خارجية لاحقة من قبل سلطة إدارية أو محكمة مالية. في المقابل، اعترف التشريع التونسي، للمجلس المنتخب بسلطات هامة في مجال الرقابة على الحساب المالي، حيث يتولى رئيس البلدية أو من ينوبه رئاسة الجلسات. ومع ذلك، ينتخب رئيس جديد للجلسة عند الخوض في مناقشة الحساب المالي لضمان حيادية الإدارة في الإشراف على التداولات المالية. في هذا الصدد، يمكن للمجلس البلدي المصادقة أو المطالبة بتوضيحات، كما يتم عقد هذه الجلسات بصفة علنية، مع إعلان مواعيدها عبر وسائل مختلفة لضمان شفافية الإجراءات [2]. ورغم ما يوفره هذا الإطار

---

[1] – انظر المادتين 188 و202 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

[2] – انظر الفصل 218 من م ج م ت.

القانوني من تعزيز للشفافية والمشاركة الديمقراطية في مناقشة الحساب المالي، إلا أن النص لم يختلف عن النص الجزائري من حيث عدم النص على آليات رقابية مالية خارجية. في حين التشريع الفرنسي أكثر تنظيما، حيث يتمتع المجلس البلدي بسلطة كاملة في مناقشة والمصادقة على الحساب الإداري الذي يعده العمدة، شريطة انسحاب هذا الأخير أثناء الجلسة تفاديا لأي تضارب في المصالح. ويعرض على المجلس للتصويت عليه بعد تقديم حساب التسيير من طرف المحاسب العمومي، وذلك في أجل أقصاه 30 جوان من السنة التي تلي السنة المالية المعنية. ويعتبر الحساب مقبولا إذا لم يتم رفضه بأغلبية الأصوات. وإذا لم تتم المصادقة عليه خلال هذا الأجل، يمكن للمحافظ أن يحيله إلى غرفة الحسابات الجهوية لاتخاذ الإجراءات اللازمة [1].

تكشف المقارنة بين التشريعات الثلاثة عن اختلافات جوهرية في نهج الرقابة على الحساب الإداري، حيث يركز التشريع الجزائري على التسلسل الإجرائي والمصادقة الداخلية مع إشراف ضمني من الوصاية، كما يقيد المجلس المنتخب في المصادقة دون إجراء مناقشة للحساب الإداري، في الوقت الذي يمنح كل من المشرع التونسي والفرنسي المجالس سلطة فعلية في الرقابة والمساءلة، سواء عبر النقاش. كما يظهر أيضا من خلال هذه المقارنة اعتبار التشريع الفرنسي أكثر توازنا من حيث قاسم المسؤولية بين رئيس البلدية والمحاسب العمومي يقوم على فكرة التخصص من جهة، وعلى توزيع الأدوار بين المجالس المنتخبة والسلطة الوصية من جهة أخرى، بما يكفل الشفافية المالية دون المساس بمبدأ استقلالية المجلس المحلي المنتخب.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية كآلية لضمان احترام القواعد القانونية لتسيير الميزانية

تشكل الرقابة الوصائية أداة قانونية مهمة تمنحها التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية للسلطات الإدارية الإقليمية المختصة، بغرض فرض احترام القواعد القانونية في تسيير ميزانية البلديات. فهي ليست مجرد رقابة للتدقيق الشكلي، بل تمتد لتشمل مدى التزام المجالس المنتخبة بالمعايير المالية والإجرائية الملزمة، لا سيما في مراحل المصادقة أو عند وقوع خلل في إعداد

[1] - Voir art.1612-12 du CGCT

الميزانية. ويختلف نطاق وشدة هذه الرقابة باختلاف النماذج القانونية المقارنة. ومع ذلك يمكن التمييز بين حالتين:

أولا- في حالة للمصادقة:

تشكل المصادقة على الميزانية لحظة مفصلية لتحويلها من مشروع تقديري إلى وثيقة تنفيذية ملزمة. في التشريع الجزائري، يتوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي إيداع الميزانية المصوت عليها لدى أمانة الولاية خلال ثمانية أيام من التصويت [1]، وتكون مرفقة بالوثائق المحاسبية المطلوبة مثل النسخ الأربعة من الميزانية الأولية ودفتر الملاحظات ومداولة المجلس. تشمل الوثائق الأخرى جداول توزيع الإعانات وأشغال التجهيز والتقارير ذات الصلة [2]. حيث يشترط قانون البلدية أن تكون هذه المصادقة سابقة وصريحة على المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات من طرف الوالي، وفي حال عدم الإعلان عنها خلال 30 يوما التالية لتاريخ إيداعها لدى الولاية، تعتبر هذه المداولات مصادقا عليها ضمنيا، ما لم تتضمن أحكاما تعرضها للبطلان المطلق [3]. تتولى السلطة الوصية الإشراف على فحص الميزانية والتأشير عليها في أربع نسخ تعاد للبلدية مرفقة بقرار المصادقة ورسالة التوجيه [4].

ورغم أن القانون يجيز المصادقة الضمنية، إلا أن أمناء خزائن البلديات لا يعترفون بها عمليا، ويشترطون التأشيرة الصريحة من الوالي قبل صرف الأموال، ما يعكس تعارضا بين النصوص القانونية والتطبيق الواقعي، ويبرز الصعوبات التي تواجهها البلديات في تنفيذ سياساتها المالية [5]. يمارس الوالي سلطة المصادقة على ميزانيات البلديات ضمن إقليمه بصفته السلطة

---

[1] – انظر المادة 2/55 من قانون البلدية رقم 11-10

[2] – عصام صياف، المرجع السابق، ص 42.

[3] – انظر المواد 57 و58 و59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

[4] – ولهي بوعلام وسالمي عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 173.

[5] – خوجة خير الدين، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، 2020-2021، ص 153.

الوصية [1]، ويمكنه تفويض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50,000 نسمة وفقا للمرسوم التنفيذي 94-215[2]. غير أن قانون البلدية 11-10 لم ينص صراحة أو ضمنا على هذا التفويض، ما يعد خرقا لمبدأ تدرج القوانين [3]، رغم كونها أداة لحماية الشرعية وحسن استعمال المال العام، لا ينبغي أن تتحول إلى وسيلة للمساس باستقلالية البلدية التي يكرسها القانون. وتعرض ميزانيات البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 30,000 نسمة على لجنة وزارية مشتركة للمصادقة، بينما يحتفظ الوالي باختصاص المصادقة على ميزانيات البلديات التي يزيد تعداد سكانها عن 50,000 نسمة[4]. بالرغم من منح المجالس البلدية سلطة التصويت على الميزانية، إلا أن الممارسة تكشف استمرار تبعيتها للسلطة الوصية، لا سيما من خلال اشتراط المصادقة الصريحة من الوالي، وهو ما يجرد مبدأ التصديق الضمني من مضمونه العملي. إضافة إلى تفويض سلطة المصادقة لرؤساء الدوائر، رغم عدم النص عليه صراحة في قانون البلدية، مما يثر إشكالا قانونيا يتعلق بالمساس بمبدأ تدرج النصوص القانونية. هذا الوضع يظهر تناقض صريح بين النص والتطبيق، ويعكس محدودية في استقلالية ميزانية البلدية في ظل رقابة وصائية صارمة.

وفي التشريع التونسي، بعد مصادقة المجلس البلدي على مشروع الميزانية، يتولى رئيس المجلس إحالة الميزانية إلى كل من الوالي وأمين المال الجهوي المختصين ترابيا في أجل أقصاه خمسة (05) أيام. وتتم هذه الإحالة وفقا للإجراءات الترتيبية المعتمدة في مجال المراسلات الإدارية الرسمية، وذلك بالنظر إلى أهمية الآجال القانونية المرتبطة بحق الوالي في الاعتراض أو إبداء الملاحظات القانونية على الميزانية. ويمنح الوالي أجل عشرة (10) أيام لتقديم اعتراضه أمام هيئة محكمة المحاسبات المختصة في حال وجود اختلال في التوازن المالي أو تغييب لنفقات وجوبية أو

---

[1] – انظر المادة 57 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية

[2] – مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها (ج. ر. ج. ج عدد 48 لسنة 1994).

[3] – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص 155.

[4] – يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 172.

عدم كفاية المخصصات المرصودة لها [1]. يقع وجوبا إحالة ميزانية البلدية على مصادقة سلطة الإشراف قبل 31 أكتوبر من كل سنة مصحوبة بتقرير يتضمن تحليلا لخصائص الميزانية الجديدة، مع إرفاق الوثائق التفسيرية اللازمة [2]. يلتزم رئيس البلدية في التشريع التونسي بجملة من الإجراءات، تشمل نشر الميزانية على الموقع الإلكتروني، إتاحة نسخة منها للعامة بمقر البلدية، حفظ الوثائق المالية محليا، وإحالة نسخ منها إلى وزارتي المالية والجماعات المحلية، إضافة إلى رقمنتها وإرسالها إلى الأرشيف الوطني والمعهد الوطني للإحصاء [3].

وفي التشريع الفرنسي، يتم إرسال الميزانية الأولية من طرف المجلس المنتخب إلى ممثل الدولة (المحافظ) في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ اعتمادها [4]، وفق المادتين 2-1612و9-1612 من قانون الجماعات الإقليمية (CGCT)، تحت طائلة خضوعها للإجراءات المنصوص عليها في المادة 2-1612 التي تمنح لممثل الدولة إمكانية الاعتراض أمام المحكمة الإدارية أو التدخل لإقرار الميزانية في حال وجود إخلال بتوازنها أو بإدراج النفقات الإجبارية. كما أن لهذه الإحالة طبيعة قانونية رقابية، تسمح لممثل الدولة بفحص مدى التزام الميزانية بأحكام القانون المالي، خاصة من حيث توازنها وتضمين النفقات الإلزامية. ويشكل هذا جزءا من آلية الرقابة الإدارية اللاحقة التي تميز النظام الفرنسي، حيث تحتفظ الدولة بسلطة رقابة على الجماعات المحلية رغم استقلاليتها النسبية.

ثانيا- حالة عدم المصادقة:

عندما تعجز المجالس البلدية عن الالتزام بقواعد توازن الميزانية أو إدراج النفقات الإجبارية أو حتى التصويت على الميزانية في الأجل، تتدخل السلطة الوصية وفق آلية الحلول، التي تختلف من نظام لآخر.

---

(1) – انظر الفصل 174 من م ج م ت.

(2) – الفصل 12 (جديد) من قانون أساسي عدد 65 لسنة 2007.

(3) – انظر الفصل 176 من م ج م ت.

(4) - Voir art. 1612-8 du CGCT

(أ)- الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة: تختلف آليات معالجة هذه الوضعية من تشريع لآخر، ففي التشريع الجزائري، تعطي الميزانية غير المتوازنة للوالي سلطة واسعة؛ فإذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة، يقوم الوالي بإعادتها مع ملاحظاته، وفي حال عدم التصحيح، يمارس سلطة الحلول ويضبط الميزانية نهائيا [1]. لا يشترط تدخل قضائي، ما يدل على نموذج يقوم على الرقابة الإدارية المباشرة ويفسح للوالي سلطة تقديرية كبيرة. وفي التشريع التونسي، يخول للوالي الاعتراض على الميزانية غير المتوازنة، إلا أن تنفيذ التصحيح لا يتم مباشرة، بل يشترط عرض النزاع على هيئة محكمة المحاسبات التي تقرر إما إجراء التصحيح أو إقرار الميزانية كما هي [2]. هذا يظهر تقييد سلطة الوالي برقابة قضائية، ويترجم خيارا تشريعيا يوازن بين حماية الاستقلال المالي للجماعة وضمان الانضباط المالي. أما في التشريع الفرنسي، تعد الميزانية غير المتوازنة من الحالات القانونية التي تبرر تفعيل سلطة الحلول [3]. غير أن تنفيذ التصحيح لا يتم تلقائيا من المحافظ، بل بعد رأي إلزامي من غرفة الحسابات الجهوية، ما يكرس نموذجا يقوم على الرقابة المالية المؤسسية.

يستنتج من خلال ما سبق، أنه على الرغم من اعتبار الميزانية غير المتوازنة سببا مشتركا لإعمال آلية الحلول في التشريعات الثلاثة، ولكنها تختلف طريقة في المعالجة؛ فبينما يقيد التشريعان التونسي والفرنسي سلطة الوالي برقابة قضائية، يمنح القانون الجزائري سلطة تقديرية مباشرة للوالي دون رقابة مستقلة، مما يشكل معه تجاوزا لمبدأ استقلالية ميزانية البلدية. وبالتالي، يتوجب على المشرع الجزائري إعادة النظر في آلية الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة. وذلك من خلال الإبقاء على دور الوالي في التنبيه وإعادة الميزانية إلى المجلس مرفقة بملاحظاته، مع يترك الضبط النهائي لميزانية البلدية بتدخل مجلس المحاسبة. وهو ما من شأنه أن يعزز من موضوعية القرار، ويحد من الطابع الانفرادي للسلطة التقديرية التي تمارسها الوصاية،

---

[1] – انظر المادة 183 من قانون البلدية رقم 11-10.

[2] – انظر الفصل 174 من م ج م ت

[3]- Voir arts. 1612-4 et 1612-5 du CGCT

على نحو يحقق الموازنة بين احترام قاعدة توازن الميزانية من جهة، وضمان استقلالية المجلس الشعبي البلدي من جهة أخرى.

(ب) – الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإجبارية: تشكل النفقات الإجبارية التزاما قانونيا على البلدية، يؤدي الإخلال بها أثناء التصويت على الميزانية إلى تفعيل سلطة الحلول. في التشريع الجزائري، يشكل عدم إدراج النفقات الإجبارية سببًا مباشرًا لممارسة الوالي لسلطة الحلول، إذا لم تدرج هذه النفقات، يقوم الوالي، باعتباره ممثل الدولة، أولاً بإرجاع المشروع مع ملاحظاته، ثم يوجه إعذارا رسميا، فإذا أصرّ المجلس على موقفه، يتم ضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي مع إدراج النفقات محل الخلاف [1]. وفي التشريع التونسي، على خلاف المقاربة الجزائرية، اختار المشرع التونسي أن يجعل من النفقات الإجبارية التزامًا ماليا رقابيا، لكن دون منح الوالي سلطة الحلول محل المجلس في إدراجها. فإذا لم تدرج نفقة وجوبية، يكتفي الوالي بممارسة حق الاعتراض القضائي، وذلك بإحالة الميزانية إلى محكمة المحاسبات في أجل عشرة أيام من استلامه لها. وتبت المحكمة خلال شهر واحد، ويكون حكمها باتا وملزما [2]. وفي حال تبيّن للمحكمة عدم إدراجها أو إدراجها بشكل غير كاف، فإن الميزانية تعد غير قانونية ويتم إلغاؤها كليًا أو جزئيا، ويعاد إعدادها من طرف المجلس وفق مقتضيات الحكم. في حين يمنح التشريع الفرنسي للمحافظ آلية دقيقة بناء على رأي الغرفة الجهوية للحسابات، بإدراج النفقات الإجبارية في الميزانية وتمريرها قسرا [3]. يعد ذلك ممارسة نموذجية للسلطة التعويضية مع احترام مبدأ المشروعية بواسطة تدخل مزدوج بين سلطة إدارية ومؤسسة مالية مستقلة.

يستنتج من ذلك، أن سلطة الحلول في التشريع الجزائري تمارس بأسلوب إداري مباشر، في حين يميل التشريع الفرنسي إلى فرض النفقات الإجبارية عن طريق آلية رقابية مزدوجة. بينما تتخذ التشريع التونسي موقفا وسطا من خلال آلية الاعتراض القضائي التي تهدف إلى ضمان تنفيذ النفقات الإجبارية دون المساس بالاستقلال الذاتي للبلدية. بالنسبة للمشرع الجزائري، يمكن تصور

---

[1] – انظر المادة 183 من قانون البلدية 11-10.

[2] – انظر الفصل 174 من م ج م ت

[3] - Voir arts. 1612-16 et1612-15 du CGCT

إصلاح يربط تدخل الوالي في حالة إغفال النفقة الإجبارية برقابة قضائية ممثلة في مجلس المحاسبة، بحيث لا يتم إدراج هذه النفقات جبرا إلا بناء على قرار مسبب من جهة مستقلة، وبذلك يمكن الموازنة بين حماية النفقة الإجبارية من جهة، وتمكين المجلس الشعبي البلدي من ممارسة سلطته في إعداد والتوصيت الميزانية.

(ج)- حالة العجز الناتج عن تنفيذ الميزانية: لا تعالج كل التشريعات حالة العجز الفعلي للميزانية أثناء التنفيذ بنفس الطريقة. في التشريع الجزائري فقط، إذا ترتب عجز بعد تنفيذ الميزانية، يلزم المجلس باتخاذ تدابير تصحيحية، وإذا تقاعس، يتدخل الوالي لإقرار هذه التدابير، بل يمكنه توزيعها على عدة سنوات [1]. مع إبقاء الكلمة الأخيرة للوالي. وفي التشريعين التونسي والفرنسي، لا يظهر تدخل الدولة بعد تنفيذ الميزانية بنفس الصيغة، إذ يركز التدخل على مرحلة اعتماد الميزانية أو إدراج النفقات الإجبارية. مما يعني أن التشريعين يركزان أكثر على الرقابة القبلية أو التعديل قبل التنفيذ، دون إعطاء ممثل الدولة صلاحيات في مرحلة التنفيذ الفعلي للعجز. يظهر من ذلك، أن التشريع الجزائري هو الوحيد الذي يفعل سلطة الحلول في مرحلة ما بعد التنفيذ، مما يجعله أكثر تدخلا، في حين تقتصر آلية الحلول في التشريعين التونسي والفرنسي على مرحلتي الإعداد والتصويت.

ولمعالجة هذا القصور، فإنه من الأفضل إعادة توجيه آليات تصحيح الاختلالات المالية بطريقة تشاركية، يتوجب فيها على المجلس الشعبي البلدي إعداد خطة تصحيح بالتنسيق مع أمين الخزينة، على أن تعرض، عند الاقتضاء، على مجلس المحاسبة للمصادقة عليها، بدلا من فرضها بقرار إداري من الوالي.

(د)- عندما يعجز المجلس البلدي عن التصويت على الميزانية نتيجة اختلال داخلي: في التشريع الجزائري، في حال عجز المجلس الشعبي البلدي عن التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخلي، يسمح القانون للوالي بالاستمرار مؤقتا في تنفيذ النفقات والإيرادات العادية من

---

[1] – انظر المادة 184 من قانون البلدية رقم 11-10.

ميزانية السنة السابقة، قبل أن يتدخل لضبط الميزانية نهائيا [1]. إلا أن استعمال المشرع لعبارة اختلال يثير غموضا، إذ يمنح سلطة تقديرية واسعة للوصاية [2]. وفي التشريع التونسي، فقد اتجه المشرع نحو ضبط دقيق لآجال وإجراءات التدخل عن طريق تنبيه يوجه في 5 ديسمبر[3]، ثم العمل مؤقتا بأقساط شهرية بعد 31 ديسمبر، وصولا إلى الحل الإجباري للمجلس بحلول أبريل[4]، ما يضفي وضوحا قانونيا ويقلص من مجال التأويل والسلطة التقديرية للإدارة. أما في التشريع الفرنسي، فرغم ما يبدو من انضباط قانوني في توزيع الأدوار بين المجلس البلدي، المحافظ، والغرفة الجهوية للحسابات، إلا أن الدولة تحتفظ بسلطة واضحة في ممارسة الحلول. إذ يملك المحافظ صلاحية فردية لتولي إعداد وتسوية الميزانية محل المجلس البلدي، وذلك بعد أخذ رأي الغرفة الجهوية للحسابات دون الحاجة إلى موافقتها. ورغم ما يحيط هذا النظام من ضمانات شكلية، إلا أنه في جوهره يعكس مركزية قوية تعزز هيمنة الدولة على ميزانية البلدية، تحت مبرر ضمان استمرارية المرافق العامة والحفاظ على التوازن المالي.

في الأخير، يتبين أن الرقابة الوصائية، وإن كانت ضرورية لضمان احترام الإطار القانوني للميزانية، إلا أن مداها وطبيعتها تعكس فلسفة الدولة تجاه اللامركزية. ففي الجزائر، تغلب المقاربة الإدارية ذات الطابع التوجيهي، مما يضعف استقلالية ميزانية البلديات، بينما تعتمد تونس على تدخل قضائي يحقق التوازن بين الوصاية والاستقلال، وترسخ فرنسا رقابة مؤسساتية منضبطة تعكس نموذجا أكثر احترافية. وهو ما يدعو إلى إعادة النظر في النموذج الجزائري نحو تكريس رقابة قضائية تدعم استقلالية ميزانية البلدية دون الإخلال بمتطلبات الانضباط المالي.

---

[1] – انظر المادة 186 من قانون البلدية رقم 11-10.

[2] – برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 11-10-2017، ص 305.

[3] – انظر الفصل 172 فقرة 2 من م. ج. م ت

[4] – انظر الفصل 175 من نفس القانون

الفرع الثالث: الرقابة الميزانياتية الداخلية والرقابة المحاسبية

يتناول المهام الرقابية التي يمارسها كل من المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي، وفقًا للتشريع المالي، قبل وأثناء صرف النفقات والتأكد من صحة العمليات المالية.

أولا- المراقب الميزانياتي:

ظهر مصطلح المراقب الميزانياتي، والمعروف سابقا بالمراقب المالي [1] لأول مرة بموجب التعليمة رقم 9658 بتاريخ 15-12-2022 عن المديرية العامة للميزانية، أصبحت تسمى بالرقابة الميزانياتية [2]، ثم كرسها أخيرا المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المتعلق بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية [3]. فالمراقب الميزانياتي هو موظف سام معين من طرف وزير المالية، طبقا للمادة 103 من القانون رقم 23-07[4]. كما لا توجد علاقة تسلسلية بين المراقب الميزانياتي والآمر بالصرف، ويترتب على ذلك عدم خضوع كل منهما لسلطة الآخر، على الرغم من كونهما يقومان بوظائف تكميلية في مجال تنفيذ النفقات.

حيث يمارس الرقابة الميزانياتية على جميع التصرفات التي يترتب عليها آثارا مالية في ذمة البلدية، وكذا النفقات التي يلتزم بها الآمر بالصرف. ويتولى مهمة الرقابة المالية على النفقات العمومية في التشريع التونسي، ما يعرف بمراقب المصاريف العمومية، وذلك بموجب في تونس

---

[1] – خضعت البلديات لرقابة المراقب المالي ابتداء من 19 نوفمبر 2009، إثر تعديل المرسوم التنفيذي رقم 92-414، الذي نص على اعتماد رزنامة تدريجية لتطبيق هذه الرقابة، والتي تم تجسيدها بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 مايو 2010، شمل التطبيق في سنة 2010 بلديات مقرات الولايات، ثم توسع في 2011 ليشمل بلديات مقرات الدوائر والمقاطعات الإدارية، قبل أن يعمم سنة 2012 على كافة البلديات عبر التراب الوطني.

انظر: بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 145.

[2] – ولهي بوعلام وسالمي عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 183.

[3] – مرسوم تنفيذي رقم 24-347 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية (ج. ر. ج. ج عدد 72 لسنة 2024).

[4] – بن عمار عبد القادر، دور المراقب المالي في ترشيد تنفيذ النفقات العمومية للمجالس الشعبية البلدية بالجزائر، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد (15)، العدد (01)، جامعة حمة لخضر- الوادي، 31-12-2022، ص 117.

إلى الأمر عدد 2878 لسنة 2012[1]. وتعتبر هذه الهيئة بمثابة جهاز رقابة داخلية مسبقة، تمارس باسم رئاسة الحكومة، وتهدف إلى ضمان شرعية ومشروعية النفقات العمومية.

(أ)- الرقابة المسبقة للمراقب الميزانياتي: تعد الرقابة المسبقة إحدى أبرز صور تدخل المراقب الميزانياتي، إذ تهدف إلى التحقق القبلي من مشروعية النفقات ومدى تطابقها مع القوانين المعمول بها، والتأكد من توفر الاعتمادات المالية والمناصب المالية، قبل منح التأشيرة أو إصدار قرار بالرفض في حال المخالفة. وفي حالة الاعتمادات المفتوحة أو المناصب المالية الجديدة، يقدم المراقب رأيا مسبقا دون تأشيرة. وتمثل هذه الرقابة آلية إشهاد قانوني على مشروعية النفقة [2]، تحول دون تحميل البلدية نفقات غير مغطاة ماليا أو مخالفة للتشريع، مما يحول دون تراكم الديون نتيجة سوء التسيير المالي من طرف الآمرين بالصرف. حيث تشمل الرقابة المسبقة للمراقب الميزانياتي، مراقبة مشاريع قرارات تسيير الموظفين؛ مراقبة الالتزام بالنفقات ومدى توفر الاعتمادات اللازمة؛ فحص قرارات التسيير المالي؛ تأشير الصفقات العمومية وغيرها من العمليات الخاضعة للرقابة المسبقة [3].

ومن حيث الأثر المترتب على الرقابة المسبقة التي يمارسها المراقب الميزانياتي في التشريع الجزائري، تتبنى ثلاث صور وهي: منح التأشيرة أو رفضها والرأي المسبق [4]. أما في التشريع التونسي فتتخذ خمس صور، وهي: الموافقة بلا قيد ولا شرط، والموافقة الضمنية، والموافقة المحدودة أو المشروطة، والموافقة الاستثنائية (على وجه التسوية)، وتأجيل أو إرجاء الموافقة،

---

[1] – أمر عدد 2878 لسنة 2012 مؤرخ في 19 نوفمبر 2012 يتعلق بمراقبة المصاريف العمومية (ر. ر. ج. ت /ع 95 بتاريخ 30-11-2012).

[2] – نعيجة فهيم، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، المجلد (14)، العدد (02)، جامعة محمد خيضر –بسكرة،06-06-2020 ، ص 219.

[3] – انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[4] – انظر المادة 13 من نفس المرسوم

وأخيرا رفض التعهد بصرف النفقة [1]. ويترتب على منح التأشيرة الإشهاد بسلامة النفقة من الناحية القانونية، وهذا بخلاف حالة الرفض المؤقت أو النهائي:

1. الرفض المؤقت : يتم في حال وجود مخالفات تنظيمية قابلة للتصحيح، مثل نقص المستندات الاثباتية المطلوبة، أخطاء في التقرير التقديمي، أو عدم تطابق الالتزام مع البرمجة الميزانياتية. يطلب من الآمر بالصرف تصحيح الخلل دون رفض نهائي [2].

2. الرفض النهائي : يتم في حالات مهمة كعدم توفر صفة الآمر بالصرف، عدم التقيد بالنصوص القانونية، أو عدم توفر الاعتمادات المالية، وعدم رفع التحفظات بعد الرفض المؤقت. في هذه الحالة، يجب على المراقب الميزانياتي تبليغ الآمر بالصرف بأسباب الرفض والنصوص القانونية الواجبة التطبيق، ويرسل نسخة من الملف والتقرير المفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، الذي يمكنه مراجعة القرار عند الاقتضاء [3]. أما في التشريع التونسي، يجب تبرير الرفض كتابيا، ولا يمكن تنفيذ النفقة إلا بترخيص من الوزير الأول [4].

3. الرأي المسبق: يبدي المراقب الميزانياتي رأيه وفق ثلاث صيغ: موافق، موافق بتحفظات، أو غير موافق. إذا تجاهل الآمر بالصرف الرأي غير الموافق، يجب عليه تبرير قراره كتابة، مع إعلام الوزير المكلف بالميزانية [5]. هذه الصيغة تكشف عن هشاشة سلطة المراقب أمام سلطة الآمر بالصرف [6]. أما فيما يخص الآجال القانونية للتأشيرة والرأي المسبق، يتم إيداع مشاريع الالتزام

---

[1] – رزوق الطاهر، تنفيذ النفقات العمومية، سلسلة الكتب الإلكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية،2011، ص 26. متاح على الرابط: http://moufid.jimdo.com/ تاريخ الاطلاع: 30-12-2024.

[2] – انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[3] – انظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[4] – انظر الفصل 08 من الأمر رقم 2878.

[5] – انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[6] – كرموش محمد، الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في ظل التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد (14)، العدد (03)، جامعة زيان عاشور – الجلفة، 25-09-2021، ص 264.

بالنفقات والقرارات المتعلقة بالتسيير في أجل أقصاه عشرين (20) ديسمبر [1]، على أن يتولى المراقب الميزانياتي إعمال رقابته المسبقة المتمثلة في فحص بطاقة الالتزام بالنفقة والوثائق الثبوتية المرفقة بها وقرارات التسيير في غضون عشرة (10) أيام عمل الموالية للإيداع، يكون لمذكرة الرفض المؤقت أثر موقف على سريان هذا الأجل [2].

وهكذا، فإن التمييز بين الرفض المؤقت والرفض النهائي يؤدي في نهاية المطاف إلى وجود نظام متدرج للرقابة، يوازن بين المرونة في معالجة النواقص البسيطة، مقابل الصرامة في مواجهة المخالفات الجسيمة أو حالات عدم الامتثال المستمر. كما أن إمكانية إعادة النظر في الرفض النهائي من قبل الوزير المكلف بالميزانية تمثل آلية لضمان العدالة وتصحيح القرارات غير المؤسسة، بما يقوي الرقابة والمساءلة على قرارات المراقب الميزانياتي نفسه [3].

4. إجراء التغاضي : يعد التغاضي إجراء قانونيا يمنح الآمر بالصرف إمكانية تجاوز قرار الرفض الصادر عن المراقب الميزانياتي بخصوص الالتزام بالنفقة، شرط تحمله المسؤولية الكاملة من خلال مقرر مسبب يرسل إلى الوزير المكلف بالميزانية. يحال ملف الالتزام ومقرر التغاضي إلى المراقب الميزانياتي للتأشير. غير أن المادة 2/33 تخول لهذا الأخير رفض التغاضي، مع تبليغ الآمر بالصرف كتابة، ثم إرسال نسخة من الملف إلى الوزارة الوصية، التي تحيله بدورها إلى الهيئات الرقابية [4]. ويشترط قبل التأشير ألا يكون الالتزام موضوع التغاضي لم يكن محل رفض نهائي [5]. تعد هذه الآلية مشابهة من حيث الأثر لإجراء التسخير، إذ تؤدي إلى تقليص دور سلطة

---

[1] – انظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347، في حين حدد الفصل 90 من م م ع التونسية آجال عقد النفقات العادية بتاريخ 15 ديسمبر من كل سنة.

[2] – انظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[3] – حمزة شعيب، مهام المراقب الميزانياتي في التشريع الجزائري – دراسة تحليلية للمرسوم التنفيذي رقم 24-347، دفاتر البحوث العلمية، المجلد (11)، العدد (02)، جامعة مرسلي عبد الله –تيبازة، 04-12-2025، ص 396.

[4] – انظر المواد 31 و33 و34 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[5] – ذكرت هذه الحالات على سبيل الحصر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347، وهي: عدم وجود صفة الآمر بالصرف، وعدم كفاية المبالغ المالية أو المناصب المالية للشغل، وكذلك تقييد غير القانوني لنفقات الميزانية، وأيضا انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة التي تتطلبها القوانين واللوائح المعمول بها، وأخيرا انعدام وثائق الاثبات اللازمة.

الرقابة المسبقة [1]، وتعزيز مكانة الآمر بالصرف باعتباره المسؤول عن شرعية تنفيذ الميزانية في ضوء سلطة الملاءمة [2]. في المقابل، لا يقر التشريع التونسي آلية مماثلة، ويشترط لرفع اعتراض مراقب المصاريف صدور قرار من الوزير الأول، ما يكرس توازنا مؤسسيا أكثر صرامة ويمنح وزنا أكبر لقرار الرفض مقارنة بالنموذج الجزائري.

(ب)-الرقابة لاحقة أو بعدية للمراقب الميزانياتي: تهدف هذه الرقابة إلى فحص القرارات والنفقات غير الخاضعة للرقابة المسبقة، عبر تحليل مسار الالتزام بالنفقة وجودة بنودها، وذلك بعد تنفيذها. لم يحدد المرسوم التنفيذي بدقة الحالات المعنية بهذه الرقابة، بل فوض الأمر إلى قرار من الوزير المكلف بالميزانية. إذ يتوجب على الآمر بالصرف إرسال بيانات دورية كل ثلاثة أشهر حول القرارات غير الخاضعة للرقابة المسبقة، وإرسال الوثائق الموقعة منه ومن أمين خزينة البلدية في أجل أقصاه 15 يوما بعد نهاية كل ثلاثي. أما بيانات الثلاثي الأخير، فترسل قبل شهر من غلق السنة المالية. كما يقوم المراقب الميزانياتي أيضا بإعداد تقرير نصف سنوي عن تنفيذ الميزانية، يرسل إلى الوزير والآمر بالصرف [3]. وقد جرى توسيع هذا النوع من الرقابة إلى البلديات ابتداء من 2010، بعد تسجيل حالات عجز كبيرة في ميزانياتها، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي 09-374، لما لهذا النوع من الرقابة من أهمية في ضمان تسيير محكم ووقائي للمالية المحلية، حيث تتم الرقابة قبل صرف الأموال فعليا من الخزينة [4].

وبالتالي فإن الرقابة البعدية التي يمارسها المراقب الميزانياتي على ميزانية البلدية تجعل منها أداة مكملة للرقابة المسبقة، من خلال توفير درجة إضافية من التدقيق على العمليات غير الخاضعة للتأشيرة المسبقة، بما يكفل خضوع النفقات المنجزة دون فحص قبلي تظل مع ذلك محل

---

[1] – عقون سعاد، المرجع السابق، ص 108.

[2] – دلاج محمد لخضر، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، المجلد (07)، العدد (02)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة العربي بن مهيدي- أم البواقي، 30-06-2020، ص 120.

[3] – انظر المواد 24 و25 و27 و28 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[4] – بن عمار عبد القادر، المرجع السابق، ص 118.

مراقبة لاحقة [1]. بالإضافة إلى ذلك، يمارس المراقب الميزانياتي أدوارا أخرى لا تقل أهمية عن الدور الرقابي، وهي الدور الإعلامي والدور الاستشاري، يمكن تناولها فيما يلي:

(ج)- الدور الجديد للمراقب الميزانياتي: ضمن الإصلاحات التي شملها النظام المحاسبي والتي أطرت صورة ودور جديد للمراقب الميزانياتي تمثلت أهم محاورها فيما يلي:

1-الدور الإعلامي: يتوجب على المراقب الميزانياتي إعداد تقارير ثلاثية خلال السنة إلى وزير بالمالية يعلمه من خلاله حول حجم النفقات الملتزم بها وكذا تعداد مناصب الشغل المالية. كما يعد له أيضا تقريرا سنويا منفصلا مضمنا إياه كل العمليات التي باشرها خلال السنة والصعوبات التي تلقاها خلال مزاولته لنشاطه ومدى تنفيذ الميزانية، ويكلل هذا التقرير باقتراحات وآراء حول طرق وآليات تحقق نجاعة في تنفيذ النفقات العمومية [2]. وبناء على هذه التقارير السنوية، تتولى المصالح المختصة على مستوى الوزارة المكلفة بالميزانية إعداد تقرير شامل وملخص يرسل إلى الوزير الأول وإلى مجلس المحاسبة [3]. كما يقوم المراقب الميزانياتي كذلك، بإرسال نسخة من التقرير عن تنفيذ الميزانية إلى الآمر بالصرف. وفي التشريع التونسي، يتوجب على مصالح مراقبة المصاريف العمومية التقارير إعداد نوعين من التقارير؛ تقارير نصف سنوية للملاحظات، بتضمين ملاحظات مراقبي المصاريف العمومية الموجهة إلى آمري الصرف، وترسل نسخة منه إلى كل من دائرة المحاسبات وسلطة الإشراف[4]. وهو يوازي التقارير الثلاثية في التشريع الجزائري من حيث دوريتها وإعلام الجهات العليا. كما تقوم ذات المصالح كذلك، بتحرير تقرير سنوي شامل يتعلق بتنفيذ الميزانية المنقضية. يجب أن يوضح هذا التقرير نتائج عمليات الرقابة ويقدم الاقتراحات

---

[1] – حمزة شعيب، المرجع السابق، ص 397.

[2] – حفار شافية، دور المراقب الميزانياتي في الرقابة على الصفقات العمومية قراءة في المستجدات التشريعية الأخيرة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (08)، العدد (02)، جامعة عمار ثليجي- الأغواط، 25-09-2024، ص 501.

[3] – زرقان سهام، الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر قراءة في القانون 23/07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد (07)، العدد (02)، جامعة زيان عاشور- الجلفة، 31-12-2023، ص 331.

[4] – انظر المادتين 37 و40 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

الهادفة لتحسين طرق التصرف[1]. على الرغم من عدم تحديد الجهات التي يتم ارسال هذا التقرير لفائدتها بشكل صريح في هذا الأمر، ومن البديهي أن يتم ارسالها لذات الجهات المذكورة في التقرير نصف سنوي.

من خلال هذه المقارنة، يظهر أن التشريع الجزائري يعتمد على نهج تنظيمي دقيق في تحديد مسار التقارير الرقابية ووجهتها، مع إطار هرمي منظم لتدفق المعلومات الميزانياتية. في المقابل، يركز النظام التونسي على التنسيق العملي والكفاءة الميدانية في التعامل مع الجهات المنفذة للميزانية، وضمان مشاركة فعالة للهيئات الرقابية العليا.

2- الدور الاستشاري للمراقب الميزانياتي: أصبح المراقب الميزانياتي يلعب دورا استشاريا مكملا لدوره الرقابي[2]، ويتمثل هذا الدور في تقديم المشورة القانونية والإجرائية، سواء بناء على طلب الآمر بالصرف أو بمبادرة من المراقب، عبر مراسلات تتناول تفسير النصوص، إعداد وثائق برمجة الاعتمادات، وتحديد النفقات الإلزامية، إضافة إلى المساعدة في تنظيم الصفقات العمومية وتكييفها مع التخصيصات المالية [3]. وقد دعت تعليمة صادرة عن المديرية العامة للميزانية المراقبين الميزانياتيين إلى تفعيل هذا الدور من خلال تعزيز الحوار والتواصل مع الآمرين بالصرف، المشاركة في اجتماعات تنفيذ الميزانية، لفت الانتباه إلى المخالفات والأخطاء، تقديم اقتراحات لتسهيل تنفيذ الميزانية، تجنب التكرار غير المبرر لمذكرات الرفض، والحضور الإلزامي لاجتماعات اللجان المعنية [4]. أما في التشريع التونسي، فيمارس مراقب المصاريف العمومية دورا استشاريا بارزا من خلال مشاركته في لجان إعداد الميزانية، حيث يقدم ملاحظاته منذ المرحلة التحضيرية، ما يمنحه وظيفة وقائية وتوجيهية. كما يتجلى دوره الاستشاري من خلال الملاحظات الدورية والرفض المؤقت التي تتضمن توجيهات تصحيحية، إلى جانب إمكانية التنقل الميداني

---

[1] – انظر الفصل 19 من الأمر رقم 2878.

[2] – حفار شافية، المرجع السابق، ص 501.

[3] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[4] – التعليمة رقم 2530-23، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، 17-04-2023، ص 02.

لمصالح البلدية لتقديم التوضيحات اللازمة، وهو ما يرسخ دوره كحلقة وصل فاعلة بين السلطة التنفيذية والرقابة المالية [1].

إن ممارسة الدور الاستشاري على النحو المبين أعلاه، يرسخ لفكرة جديدة قائمة على التحول من مجرد هيئة رقابية إلى فاعل إداري موجه ومرافق. في الوقت الذي يمنح من خلاله التشريع التونسي لهذا الأخير هذا دورا ميدانيا مرنا يتجلى ذلك من خلال مشاركته المباشرة في اللجان التحضيرية لإعداد الميزانية، وهو ما يعبر عن إدماج مبكر له في دورة القرار المالي للبلدية.

(د)- مسؤولية المراقب الميزانياتي: يتحمل المراقب الميزانياتي ومساعدوه مسؤولية شخصية عن التأشيرات والآراء التي يصدرونها للآمرين بالصرف، سواء كانت بالموافقة أو الرفض، وكذا عن سير المصالح الموضوعة تحت سلطتهم، واحترام قواعد الانضباط الميزانياتي والمالي. وتعرضهم التأشيرات غير المطابقة للقوانين إلى عقوبات تأديبية[2]، باستثناء حالة إجراء التغاضي التي تعفيهم من المسؤولية المباشرة[3]. وتتعلق هذه المسؤولية بشرعية التأشيرة الممنوحة ومدى التزامها بالقوانين والنصوص التنظيمية، لا سيما فيما يخص النفقات العمومية والوثائق المحاسبية الداعمة[4]. ويخضع المراقب في هذا الإطار لرقابة صارمة من قبل وزارة المالية وهيئات الرقابة المختصة. أما في التشريع التونسي، فإن مسؤولية مراقب المصاريف العمومية متعددة الأبعاد، إذ يتوجب عليه عند رفض التأشيرة تعليل قراره كتابيا وفي الأجل المحدد، ويحاسب قانونيا على مدى مشروعية ذلك الرفض. كما يتحمل مسؤولية إعداد التقارير الدورية والسنوية، ورفعها إلى الجهات المختصة، مع وجوب القيام بالتحقيقات المالية اللازمة، ما يكرس مساءلته في حال التقصير.

---

[1] – انظر الفصلين 17 و18 من الأمر رقم 2878

[2] – انظر المادة 111 من قانون 23-07

[3] – انظر المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

[4] – زرقان سهام، المرجع السابق، ص 333.

ويستنتج من ذلك أن آلية الرقابة الميزانياتية، رغم أهميتها في ترشيد النفقات العمومية وتعزيز الحوكمة المحلية[1]، قد لا تتماشى في شكلها الحالي – خاصة الرقابة القبلية الصارمة – مع توجه الدولة نحو ميزانية البرامج المعتمد بموجب القانون العضوي 15-18، الذي يركّز على تقييم الأداء وتحقيق الأهداف بدلًا من التقيّد بالرقابة المسبقة[2]. وفي هذا السياق، تبرز الحاجة إلى إعادة تكييف مهام المراقب الميزانياتي ليؤدي دورا أكثر استشارية ومواكبة ميدانية، كما هو الحال في التجربة التونسية، حيث يواكب المراقب مراحل إعداد الميزانية ويقدم المشورة قبل التأشير، مما يحوّله من جهاز رقابة صارم إلى فاعل مؤسسي داعم للاستقلال المحلي والنجاعة المالية.

ثانيا-رقابة المحاسب العمومي

يتميز مركز المحاسب العمومي بالازدواجية كونه يجمع بين وظيفتي الصرف والتحصيل باعتباره أحد المسئولين عن تنفيذ الميزانية، إلى جانب وظيفة الرقابة؛ فهو يمارس رقابة آنية على تنفيذ الميزانية من خلال التدقيق في قانونية العمليات بكل تفاصيلها وللحديث عن فعالية الدور الرقابي للمحاسب العمومي في إطار حماية المال العام على المستوى المحلي.

(أ)-رقابة المحاسب العمومي القبلية لتنفيذ الميزانية: في إطار تنفيذ ميزانية البلدية، يتوجب على الآمر بالصرف ارسال الأوامر بالصرف وحوالات الدفع في الفترة الممتدة ما بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر، إلى المحاسب العمومي المكلف بدفعها. ليتولى هذا الأخير، وفي غضون عشرة (10) أيام كحد أقصى من تاريخ استلام أوامر الصرف أو حوالات الدفع الصادرة عن الآمر بالصرف، اتخاذ القرار المناسب بشأنها سواء بالقبول، أو بالرفض المؤقت، أو بالرفض النهائي[3].

---

(1) – عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد (06)، العدد (02)، جامعة حسيبة بن بوعلي- الشلف، 05-07-2020، ص 289.

(2) – حرفوش نادية، الوصاية المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم " تخصص الدولة والمؤسسات العمومية "، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر 1، 2024-2025، ص 144 و145.

(3) – انظر المادتين 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

تجب الملاحظة في هذا الشأن، إلى أن المشرع الجزائري وضمن قانون 23-07، قد وضع إطارا موضوعيا عاما لمجال هذه الرقابة من خلال اعتماد الأسلوب الحصري للحالات التي يتوجب على المحاسب العمومي أن يتأكد منها قبل قبوله لأية نفقة، وذلك بهدف ضمان شرعيتها ومطابقتها للنصوص القانونية الجاري بها العمل. تشكل هذه الحالات التزامات تقع على عاتق المحاسب العمومي، وترتب في آن واحد مسؤوليته الشخصية والمالية. تتمثل في: الالتزام بمدونة الوثائق الثبوتية، التحقق من صفة الآمر بالصرف، توفر الاعتمادات المالية والسيولة، إثبات أداء الخدمة، دقة تصفية مبلغ الدين وصحة التقييد الميزانياتي، وجود تأشيرات الرقابة، وكذلك التأكد من الطابع الإبرائي للدفع وخلو النفقة من حالات التقادم أو المعارضة القانونية[1].

ومن الناحية العملية، تكشف هذه الآجال المحددة بدقة، والالتزامات الحصرية الملقاة على عاتق أمين خزينة البلدية بصفته محاسبا عموميا، عن إرادة المشرع في جعل رقابة هذا الأخير أداة وقائية حقيقية لحماية المال العام، وليس مجرد إجراء شكلي لمطابقة الوثائق، بالرغم من أن فعالية هذا الدور تظل مرتبطة بقدرته على ممارسة حق الرفض عند الاقتضاء، واستقلاله المهني في مواجهة الضغوط التي قد يمارسها الآمرون بالصرف، خاصة في البلديات التي تعاني هشاشة في ثقافة الانضباط المالي.

01- التبليغ بالرفض المؤقت: يتولى المحاسب العمومي المختص تبليغ الرفض المؤقت لأوامر الصرف أو حوالات الدفع، عن طريق مذكرة مراجعة يتم إعدادها وفقا للأحكام والإجراءات التنظيمية المعمول بها، وذلك في الحالات التي تحتوي على أخطاء قابلة للتدارك. وتشمل هذه الحالات، على وجه الخصوص، النفقات التي تتضمن مخالفات يمكن تصحيحها، أو تلك التي يشوبها نقص أو غياب في الوثائق الثبوتية المنصوص عليها في مدونة الوثائق الثبوتية للنفقات المحددة بقرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية، أو في حال الإغفال الكلي أو الجزئي لبيانات أساسية ضمن المستندات المرفقة. وفي هذه الحالة، يلتزم الآمر بالصرف باستكمال الملف أو تصحيح الاختلالات خلال أجل لا يتجاوز خمسة (5) أيام من تاريخ التبليغ، على ألا يتعدى نهاية

[1] – انظر المادة 27 من القانون رقم 23-07.

الشهر المعني. أما إذا تم التبليغ بين 21 و25 من الشهر، يحتفظ الآمر بنفس المهلة، ويتوجب عليه باستكمال الملف خلال ما تبقى من أيام الشهر فقط إذا تم التبليغ ابتداء من اليوم 26 .

ويعكس تنظيم الرفض المؤقت بهذه الكيفية رغبة المشرع إلى تحقيق التوازن بين متطلبات حماية المال العام وضرورات تنفيذ الميزانية في آجال معقولة، وذلك حتى لا يتحول أمين خزينة البلدية إلى عائق بيروقراطي يعطل النفقات، وإنما إلى شريك يلفت انتباه الآمر بالصرف إلى الأخطاء القابلة للتصحيح، ويمكنه من تداركها ضمن مهلة زمنية محددة، قبل اللجوء إلى الرفض النهائي بما يحمله من آثار على تنفيذ الاعتمادات وعلى علاقة الثقة بين الطرفين.

02- التبليغ بالرفض النهائي: يعد التبليغ بالرفض النهائي وسيلة حاسمة في يد المحاسب العمومي لرفض تنفيذ النفقة، ويصدر هذا القرار في حال انتفاء أحد الشروط الجوهرية لصحتها، كعدم مطابقتها للقوانين والتنظيمات، أو تجاهل الملاحظات السابقة ضمن الرفض المؤقت، أو الإخلال بالآجال القانونية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 24-358. ويمكن للآمر بالصرف، بعد تصحيح التحفظات، إعادة تقديم الوثائق في الشهر الموالي بأرقام تسلسلية جديدة. وتجسد هذه المرحلة انتقالا من الرقابة الوقائية إلى الرقابة الحاسمة، ما يعكس سلطة المحاسب في حماية المال العام. وإذا ثبتت مشروعية النفقة، يقوم المحاسب بإتمام الدفع وإشعار الآمر بالصرف مرفقا بإشارة التسديد[1].

أما في التشريع الفرنسي، فيقتصر دور المحاسب العمومي على تعليق تنفيذ النفقة لا رفضها نهائيا، وذلك عبر قرار معلل يبين نقص الوثائق أو عدم مطابقتها، وتخضع قائمة الوثائق لمرسوم وليس لقرار وزاري، ما يضمن استقرارا تشريعيا أكبر. كما أن حالات التعليق في فرنسا أقل عددا وأكثر تحديدا من الجزائر[2]. في حين يفرض التشريع التونسي، على المحاسب العمومي الامتناع عن تنفيذ النفقات في حال عدم توفر الاعتمادات المالية أو غياب إثبات إتمام الخدمة، مع منع إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات حفاظا على مبدأ تخصيص الموارد. كما يُلزم بمراعاة الشروط الواردة في الفصل 136 من مجلة المحاسبة العمومية، على غرار ما هو معمول

---

[1] – انظر المواد 04 و05 و06 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358.

[2]- Voir art. 1617-2 et 1617-3 du CGCT.

به في الجزائر وفرنسا. وفي حال وجود خلل في أمر الصرف، يوجه المحاسب مراسلة توضح أسباب الرفض، دون أن يكون هذا الرفض نهائيا، إذ يمكن للآمر بالصرف إصدار إذن كتابي يلزم المحاسب بالتنفيذ، بشرط ألا توجد موانع قانونية جوهرية، وهو ما يحمله المسؤولية الشخصية عن النفقة [1].

تختلف آليات حسم الخلاف بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي باختلاف التشريعات. ففي الجزائر، تعطى الأولوية للمحاسب العمومي في ممارسة هذه السلطة في حالة وجود خلل قانوني في النفقة. أما في فرنسا، يكتفى المحاسب بتعليق مؤقت للأمر مشفوع بضمانات تنظيمية أقوى، كاعتماد مرسوم لتحديد الوثائق التبريرية. في حين يجيز القانون التونسي للآمر بالصرف تجاوز اعتراض المحاسب، شرط تحمله المسؤولية الشخصية، وذلك ضمن ضوابط قانونية صارمة.

(ب)- الرقابة البعدية غير المباشرة لأمين الخزينة: على الرغم من أن الدور الجوهري الذي يؤديه أمين الخزينة في النظام المالي الجزائري من خلال ممارسة الرقابة القبلية على تنفيذ النفقات، ومع ذلك، يساهم هذا الأخير بطريقة غير مباشرة في الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية البلدية، يتجلى بشكل رئيسي من خلال إلزامه بإعداد حساب التسيير السنوي للبلدية. والذي يكمل الحساب الإداري الذي يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي[2]. حيث يكلف أمين الخزينة بإعداد حساب التسيير بحلول الحادي والثلاثين من مارس من السنة التالية، بحيث يعكس هذا الحساب الوضعية المالية الفعلية للبلدية، ويشمل في جانب الإيرادات: تقديرات الإيرادات، أوامر التحصيل، الإلغاءات أو التخفيضات، التحصيلات المحققة، والبواقي المستحقة التحصيل؛ وفي جانب النفقات: الاعتمادات المفتوحة، النفقات المنفذة، والأرصدة المتبقية. يخضع حساب التسيير للرقابة المسبقة من قبل إدارة الضرائب، ويجب تقديمه إلى أمانة الضبط لدى مجلس المحاسبة المختص إقليميا قبل 30 يونيو من السنة التالية[3]. كما يستخدم حساب التسيير كأداة للمقارنة مع الحساب الإداري الذي يعده الآمر بالصرف، بهدف تقييم مدى التطابق أو الاختلاف بين الوثيقتين المحاسبيتين. وعلى الرغم

---

[1] – انظر الفصول 137 و185 و186 من م ج م ت.

[2] – انظر المادة 188 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

[3] – دروس في المحاسبة العمومية، جامعة التكوين المتواصل، مرجع سابق.

من أهمية حساب التسيير الذي يعده المحاسب العمومي، والذي يشكل حقيقة التسيير الفعلي لميزانية، إلا أنه ذلك لا يمتع من القول بأن هذا الدور لا يرق إلى المأمول، لا سيما في ظل غياب نصوص قانونية تخوّله اتخاذ إجراءات عملية في حال وجود اختلافات جوهرية بين الحساب الإداري الذي يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي وحساب التسيير الذي يتولى المحاسب إعداده[1].

ومع ذلك، تبقى فعالية هذا التنظيم مرتبطة بمدى تحول الرفض المؤقت في الممارسة من أداة صراع بين الآمر بالصرف وأمين الخزينة إلى فضاء لحوار مهني حول سلامة النفقة، لأن الاقتصار على منطق التعطيل المتبادل يفقد هذه الآلية بعدها الوقائي ويجعل منها مصدرا لتوترات دائمة في تسيير الميزانية.

(ج)- تسخير أمين الخزينة: أتاح المشرع الجزائري للآمر بالصرف آلية التسخير لتجاوز رفض المحاسب العمومي، وذلك بتوجيه طلب كتابي يتضمن أسباب الرفض وعبارة يسخر المحاسب للدفع، لتفادي تعطيل نشاط البلدية المالي [2]. أما في فرنسا، فقد تم تنظيم التسخير بطريقة مشابهة، لكن يشترط فيها إعلام الوزير المكلف بالميزانية، الذي يحيل الملف إلى مجلس المحاسبة للفصل فيه، مع إمكانية المتابعة القضائية للآمر بالصرف لاحقا [3]. في المقابل، اعتمد المشرع التونسي مسارا أكثر تعقيدا، حيث يحال الخلاف أولا إلى وزير المالية، وإن أيد الوزير رفض المحاسب، يمكن للآمر بالصرف اللجوء إلى الوزير الأول كخيار أخير [4].

تظهر هذه المقارنة تقاربا بين النموذجين الجزائري والفرنسي في اعتماد التسخير، غير أن النموذج الجزائري يتسم بسرعة الإجراءات وعدم خضوعه لتأشيرة مسبقة من وزير المالية، بخلاف النموذجين الفرنسي والتونسي.

---

[1] – دلاج محمد لخضر،، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 122.

[2] – المواد 61 و62 من القانون رقم 23-07 والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد إجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين (ج. ر. ج. ج عدد 71 لسنة 2024).

[3] - Voir arts. 38 du GBCP.

[4] – انظر الفصل 2/137 من م م ع ت.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على ميزانية البلدية

هي عبارة عن نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفاعلية أداء البلديات في انجاز أهدفها وبرامجها ومشاريعها؛ وبالتالي فالرقابة الخارجية هي رقابة لاحقة لأنها تجرى بعد انتهاء السنة المالية وإقفال الحسابات الختامية للبلدية. كما أنها لا تقتصر على مراقبة النفقات فقط، كما هو الحال في الرقابة السابقة، بل تمتد أيضا لتشمل الإيرادات العمومية بهدف التأكد من مدى احترام السلطات التنفيذية للبلدية للنصوص القانونية ذات الصلة. وتعد هذه الرقابة بمثابة آلية تكميلية تعزز فاعلية الأنواع الأخرى من الرقابة المالية. ولذلك يفترض فيها أن تكون ذات طابع ردعي، بالنظر إلى نوعية المخالفات وارتباطها بالمالية العمومية. تمارسها هيئات يفترض تمتعها بالاستقلالية الكافية لمباشرة مهامها في رصد الأخطاء أو المخالفات المالية التي وقعت فعلا خلال عملية تنفيذ ميزانية البلدية، لذلك سوف يتم التطرق إلى رقابة المفتشية العامة للمالية (الفرع الأول)، ثم رقابة مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة للمفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية (IGF) بمثابة هيئة رقابية تحت الوصاية المباشرة لوزير المالية، وتصنف رقابتها للعمليات المالية في البلديات على أنها رقابة بعدية وغير إلزامية، مما يعني أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات المقررة في برنامج العمل السنوي للمفتشية العامة للمالية. وبالتالي فهي ليست رقابة تأشير، بل هي رقابة تحقيق وعملية في آن واحد[1]. ولا تختلف وضعية المفتشية العامة للمالية في فرنسا عن نظريتها في الجزائر من حيث خضوعها للسلطة المباشرة لوزير الاقتصاد والمالية بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 2023-349[2].

---

[1] – موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 157.

[2] -Décret N° 2023-349 du 9 mai 2023 relatif à l'organisation et aux compétences de l'inspection générale des finances, (JORF N° 0108 du 10 Mai 2023). https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2023/05/10/0108, Date d'accès : 13-02-2025.

أولا-الآليات الرقابية للمفتشية العامة للمالية:

بقيت المفتشية العامة للمالية (IGF) هيئة رقابية فقط منذ إنشائها سنة 1980 إلى غاية نهاية الثمانينات، نظرا للوضع المستقر الذي كان يميز الاقتصاد الوطني المخطط والمالية العمومية، لكن أزمة النفط سنة 1986 أثبتت العكس، مما أدى إلى تحرير الاقتصاد والتخلي عن الاشتراكية، وهو ما أدى بدوره إلى ظهور مفاهيم جديدة ومعطيات جديدة تطلبت تطوير أجهزة الدولة ومهامها ومنها مهام المفتشية العامة للمالية[1]، إضافة إلى انخراط المفتشية في ممارسة الراقة الحديثة التي تقوم على الرقابة على الأداء، والغرض منها هو ضمان الإدارة الرشيدة للهيئات الخاضعة للرقابة[2]. كما أن عملية الرقابة على ميزانية البلديات من اختصاص المفتشيات الجهوية، حيث توكل لها نفس المهام التي تقوم المفتشية العامة للمالية على المستوى المركزي، تمارس هذه المهمة عن طريق وحدات متنقلة، إما على شكل فرق أو بعثات تفتيشية، وتكون كل مفتشية جهوية تحت سلطة المفتش الجهوي.

(أ)- مهمة الرقابة والتفتيش: تعد هذه المهمة من المهام الأصلية للمفتشية العامة للمالية، وتهدف إلى الفحص والتدقيق في التسيير المالي والمحاسبي للبلديات، وفقا لقواعد المحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 08-272[3]. تشمل هذه الرقابة مجالات متعددة، أبرزها تعبئة الإيرادات الجبائية وغير الجبائية، استعمال الاعتمادات حسب أهداف الميزانية، ومراقبة نجاعة صرف الإعانات الممنوحة من الدولة. كما تعنى المفتشية بالتأكد من صدقية الحسابات، واحترام الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين لمبادئ الدقة والانتظام المحاسبي. وتتوسع مهام المفتشية لتشمل تسيير الممتلكات البلدية، سواء العقارية أو المنقولة، بهدف ضمان الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد[4]. وتمارس أيضا رقابة على تسيير الصناديق وفحص الأموال والسندات، مع صلاحية

---

(1) -https://elearning-deprecated.univ-annaba.dz/mod/resource/view.php?id=12581, Date d'accès: 10-02-2025.

(2)- GUENDOUZI Mohammed, Place de l'Inspection Générale des Finances dans le dispositif de contrôle des finances publiques en Algérie et les modalités de son intervention, Journal of Administrative and Financial Sciences, Vol (05), N° (02), Université d'El Oued, 2021-12-31, P 582.

(3) -مرسوم تنفيذي رقم 08 - 272 مؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق 6 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية (ج. ر. ج. ج عدد 50 لسنة 2008).

(4) - انظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعلومات بجميع أشكالها[1]، والقيام بفحوصات ميدانية فجائية للتحقق للتأكد من صحة التقييدات المحاسبية وتنفيذ العمليات ذات الأثر المالي، ضمانا لمصداقية الرقابة وموضوعيتها [2]. وتملك الحق في مراجعة كل العمليات التي ينجزها المحاسبون العموميون، باستثناء الحسابات المصفاة نهائيا، التي لا تخضع لأي مراجعة لاحقة[3].

بالرغم من اتساع نطاق هذه الرقابة كونها تشمل مختلف جوانب التسيير المالي والمحاسبي للبلديات، غير أن ذلك لا يضمن بالضرورة فعالية رقابية حقيقية. لكونها رقابة لاحقة، تركز على اكتشاف الأخطاء بعد وقوعها أكثر من منعها، مما يحد من دورها الوقائي. كما أن استثناء الحسابات المصفاة نهائيا من المراجعة قد يضعف من فعالية الرقابة في بعض الحالات. إذ كان من الأجدى ممارسة هذه الرقابة قبل قفل الحسابات أو أثناء تحضيرها. كما أن واقع التسيير المحلي، هو الآخر يعاني من نقص في الكفاءات وضعف في التنظيم، يفرض على المفتشية أن تتجاوز دورها التقليدي نحو دور أكثر مرافقة وتوجيها.

(ب)- مهمة التقييم: أصبحت المفتشية العامة للمالية تعتمد آليات رقابة حديثة تتجاوز الرقابة الشكلية إلى تقييم الأداء الفعلي للبلديات في استخدام الأموال وتنفيذ البرامج، وفقا لأهداف الميزانية. وبناء على المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-272[4]، يشمل التقييم أداء أنظمة البلدية والمصالح العمومية المحولة لها. ويأخذ هذا التقييم ثلاث صور: تقييم النشاط، وتقييم المشاريع، وتقييم السياسات العامة، ويقاس بمدى فائدته والتوصيات التي يقدمها لصانعي القرار[5]. أدى ذلك إلى تحول وظيفي في طبيعة الرقابة، من مجرد رصد شكلي للمخالفات وفق منطق الامتثال، إلى رقابة حديثة تركز على تقييم الأثر الفعلي للإنفاق ومدى تحقيق الأهداف الميزانياتية، من خلال

---

(1) – حجيمي حميدة، الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة-الجزائر1، 2021-2022، ص 199.

(2) – نفس المرجع، ص 200.

(3) – نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) – بن دلاج لخضر، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (07)، العدد (04)، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 15-01-2023، ص 981.

(5) - GUENDOUZI Mohammed, op.cit, p 585.

الاستخدام الأمثل للموارد وضمان الفعالية والنجاعة في تسيير المال العام. وفي السياق المقارن، تضطلع المفتشية العامة للمالية في فرنسا، على غرار نظيرتها الجزائرية، بمهام رقابية تشمل التحقيق والتدقيق والتقييم والاستشارة في المجالات الإدارية والمالية والاقتصادية، مع إمكانية القيام بتفتيشات بمبادرة منها ودون إشعار مسبق. كما تتمتع بحق الاطلاع الكامل على معلومات الإدارات المختلفة، وتمنح أعضاؤها صلاحيات واسعة في الرقابة سواء على الوثائق أو في الميدان[1].

يبدو أن التحول الذي شهدته المفتشية العامة للمالية لم يعد منصبا على فرض احترام القواعد الشكلية فقط، وإنما امتد ليشمل تقييم فعالية الإنفاق العام ومدى تحقيقه للأهداف الميزانياتية وهو يعكس تطورا ملموسا في فلسفتها. غير أن هذا التحول لا يزال في معظمه أقرب إلى الطابع التقويمي منه إلى الواقع الملموس، وهو ما يطرح تساؤلات حول قدرة المنظومة الرقابية في الجزائر على تبني معايير تقييم دقيقة وقابلة للقياس، خاصة في ظل محدودية الشفافية ونقص البيانات الإحصائية الموثوقة على المستوى البلدي. وفي هذا الإطار فإن تعزيز التحول الرقابي مرهون بالدرجة الأولى بمدى نجاح عملية رقمنة ميزانيات البلديات، لما تتيحه الأنظمة الرقمية من الولوج السريع إلى البيانات ورصد الانحرافات آليا، بما يدعم الانتقال نحو رقابة الأداء المنشودة في ظل القانون العضوي رقم 18-15. وذلك أسوة بالتشريع الفرنسي على سبيل المثال.

ثانيا- رزنامة عمل المفتشية العامة للمالية:

تقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد برنامج سنوي يحدد أهدافها الرقابية بالتشاور مع المختصين والمفتشيات العامة للوزارات[2]، مع إلزام هذه الأخيرة بإبلاغها ببرامجها ونتائج تدخلاتها وتزويدها بالمعلومات والتقارير اللازمة. يعرض البرنامج على وزير المالية للمصادقة عليه خلال الشهرين الأولين من السنة. زيادة على ذلك، خارج البرنامج السنوي، بإمكان المفتشية العامة للمالية وبصفة استعجالية تتعلق بالحفاظ على الأموال العمومية لأي هيئة إدارية مدرجة ضمن مجال

---

(1) - Voir art. 1 et 4 du décret N° 2023-349

(2) – سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد-تلمسان، 2017-2028، ص 154.

اختصاصها بما فيها البلديات، وبطلب من أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة[1]، وتضطلع حينها بمهام ذات طابع قضائي–تقني من خلال إعداد دراسات معمقة لتقييم فعالية التسيير المالي وترشيد الإنفاق[2]. تجمع المفتشية العامة للمالية بين الرقابة المرنة والتدخل الاستعجالي الاستشاري، مما يمنحها ديناميكية خاصة تعزز مكانتها ضمن الهيئات الرقابية، وتُسهم في ترشيد الإنفاق العمومي وتحقيق نجاعة أكبر في تسيير الموارد.

ثالثا– نتائج عمل المفتشية العامة للمالية:

تسفر رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية البلدية عن نتائج محددة بموجب المرسوم التنفيذي 08–272، وتنقسم إلى مسارين رئيسيين:

(أ) – اقتراح تأديب العون المخالف: تقوم المفتشيات الجهوية التابعة للمفتشية العامة للمالية بمهمات تفتيشية ميدانية ووثائقية، غالبا ما تواجه برفض تقديم الوثائق من طرف الأعوان، مما يعطل سير المهام الرقابية. وقد أقر المشرع الجزائري آلية الإعذار في حالة رفض التعاون، وفي حال عدم الاستجابة خلال ثمانية (08) أيام، يحرر محضر قصور ضد العون المعني يرسل للسلطة السلمية أو الوصية، التي تتولى متابعته تأديبيا، وقد تصل العقوبات إلى الإيقاف المؤقت[3].

(ب)– إعداد التقارير: تنتج عن الرقابة عدة أنواع من التقارير الرقابية حسب المراحل:

01– التقرير الأساسي: تنتهي رقابة المفتشية العامة للمالية بصياغة تقرير أساسي، وهو خلاصة النتائج والملاحظات التي تم التوصل إليها والملاحظات التي تم إبداؤها، والتي يجب أن يتم إعدادها بعد إجراء التدقيق وإرسالها إلى المسير المعني وهيئته الوصية في إطار إجراء المراقبة[4].

02– التقرير التناقضي: يعد التقرير التناقضي مرحلة أساسية في مسار الرقابة، حيث يتوجب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد تسلمه التقرير الأساسي، بالرد في أجل أقصاه شهران على

---

(1) – انظر المادتين 12 و13 الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08–272.

(2) – بن دلاج لخضر، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 983..

(3) – نفس المرجع، ص 984.

(4) - GUENDOUZI Mohammed, op.cit, p 583.

الملاحظات المسجلة، مع بيان التدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها. ويمكن تمديد هذا الأجل لشهرين إضافيين بقرار من رئيس المفتشية العامة للمالية وموافقة الوزير المكلف بالمالية. ويعتبر التقرير نهائيا في حال عدم الرد ضمن الأجل المحدد[1]، ما يشكل ضمانة لاحترام حقوق الدفاع.

04-التقرير التلخيصي أو الموجز: يمثل التقرير التلخيصي المرحلة الختامية لعملية الرقابة، حيث يدمج بين نتائج التقرير الأساسي ورد المسير المالي، ويرسل مرفقا برد هذا الأخير إلى السلطة السلمية أو الوصية[2]، التي تبلغ بدورها المفتشية العامة بالإجراءات المتخذة. وبناء على ذلك، يعد التقرير النهائي بالتنسيق مع المفتشين المعنيين، ويتضمن مقترحات عملية لتحسين تسيير مصالح البلدية، وتوصيات تشريعية أو تنظيمية لمعالجة النقائص وتعزيز جودة التسيير المحلي[3].

05-التقرير السنوي: في نهاية كل سنة، تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يلخص ملاحظاتها المسجلة خلال مهام الرقابة، إلى جانب الردود المقدمة بشأنها. يتضمن التقرير أبرز المعاينات والتوصيات ذات الطابع الهيكلي أو الإجرائي، خاصة ما يتعلق بإصلاح المنظومة التشريعية والتنظيمية [4]. يوجه هذا التقرير إلى وزير المالية خلال الربع الأول من السنة التالية، كما يرسل إلى الهيئات السلمية أو الوصية للبلديات المعنية، متضمنا كيفية تفاعلها مع الملاحظات والتوصيات [5].

تكتسي هذه التوصيات أهمية خاصة عندما تساهم في رفع الغموض القانوني، أو تسهيل تنفيذ المهام المالية والمحاسبية، أو تحسين جودة التسيير المالي المحلي، مما يجعل من التقرير السنوي أداة توجيهية مهمة لصناع القرار، تساهم في تطوير الإطار العام لتسيير الموارد العمومية وتعزيز فعالية المرفق العمومي على مستوى البلديات.

---

[1] – حجيمي حميدة، المرجع السابق، ص 202.

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[3] – نفس المرجع، ص 203

[4] – حرفوش نادية، المرجع السابق، ص 129.

[5] – قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، تاريخ المناقشة 22-05-2017، ص 167.

رابعا- تقييم الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

تواجه المفتشية العامة للمالية عراقيل عدة تحد من فعاليتها الرقابية، أبرزها محدودية صلاحياتها الردعية، إذ تقتصر تدخلاتها غالبا على توجيه إعذارات، أو تحرير محاضر قصور، أو المطالبة بإعادة تحيين المحاسبة دون اتخاذ تدابير زجرية مباشرة. كما أن إحالة الأمر إلى السلطة السلمية لوقف الموظف المخالف مؤقتا، وتلقي توضيحاته خلال أجل محدد[1]، لا يشكل ردعا كافيا عند وجود مؤشرات على خروقات مالية. ويعد رفض تقديم الوثائق دليلا على احتمال وجود سوء تسيير، ما يتطلب من المفتشية تدخلا أكثر حزما بصفتها ضامنة للشفافية وحسن الأداء المالي.

وهكذا، فإن فعالية الرقابة لا تقاس فقط بالقدرة على كشف الأخطاء، ولكن بمدى سلطتها على اتخاذ قرارات ردعية مباشرة متناسبة مع طبيعة وجسامة المخالفات. ولذلك فإن غياب هذه الصلاحيات، يجعل من هذه الرقابة محدودة الأثر. ويحولها إلى مجرد رقابة تحليلية ووصفية لواقع تسيير الأموال العمومية بناء على عدد معين من الوثائق والمستندات، في انتظار ما تقوم به هيئات رقابية أخرى[2]. إضافة، إلى عدم التناسب بين عدد المفتشين وعدد البلديات، الأمر الذي يجعل من ممارسة هذه الرقابة على كامل البلديات وفقا للبرنامج السنوي أمر صعب الحدوث، خاصة وأن هناك وحدات إدارية أخرى أيضا معنية بهذه الرقابة. وهو ما يؤثر على التحقيقات الفجائية التي يمكن أن تجريها المفتشية الجهوية المعنية، إذ من غير المعقول وجود تفتيش معين لبلدية معينة لم تخضع لهذه الرقابة ثم تفاجأ بها، وإنما المعقول أنه سيتم أعلام هذه البلدية بموعد التفتيش مسبقا. كما تتميز تقارير المفتشية العامة للمالية في الجزائر بطابعها السري، حيث تُوجه فقط إلى السلطة السلمية والهيئات المعنية بالرقابة، على عكس ما هو معمول به في فرنسا، حيث تُنشر هذه التقارير للعامة، مما يعزز من شفافية عمل الهيئة الرقابية الفرنسية[3].

إن ما يكشفه واقع عمل المفتشية العامة للمالية تمثل هيئة رقابية قادرة على تشخيص الاختلالات وتوثيقها بدقة، ولكنها في واقع الأمر ذات أثر محدود، يحولها إلى رقابة وظيفة وصفية

---

[1] – انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

[2] – قادري نسيمة، المرجع السابق، ص 166.

[3] - Voir art. 6 du décret N° 2023-349

أكثر منها إصلاحية. وذلك راجع إلى الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحدد دورها في حدود التبليغ وإعداد التقارير، بينما تتولى هيئات أخرى مهمة اتخاذ الإجراءات الردعية، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى نوع من تشتت المسؤولية وإطالة مسار المحاسبة. كما أن اتساع نطاق البلديات مقارنة بعدد المفتشين يحد عمليا من فعالية التفتيش المفاجئ. بالمقارنة مع النموذج الفرنسي، يبرز اختلاف مهم يتعلق بدرجة الشفافية، حيث تنشر تقارير الرقابة وتوظف كأداة للمساءلة العمومية، في حين تظل هذه التقارير في الجزائر ذات طابع إداري داخلي، مما يحد من أثر الرقابة في بعدها المجتمعي والردعي.

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية عليا مكلفة بالرقابة اللاحقة أو البعدية على مالية الدولة والجماعات الإقليمية[1]، ولهذه الغاية، منحه المؤسس الدستوري الاستقلالية في القيام بمهامه التي تتعلق أساسا بالرقابة البعدية على الأموال العامة وضمان استخدامها الأمثل، باعتباره إحدى مؤسسات الحكامة الرشيدة التي تهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة في تسيير أموال الدولة والجماعات المحلية. كما يتولى مجلس المحاسبة ممارسة رقابة مالية متنوعة قضائية وإدارية على الهيئات والمؤسسات المذكورة أعلاه، ومن ضمنها البلدية[2]، يمكن تفصيل ذلك، وفق ما يلي:

أولا – اختصاصات قضائية:

يتمتع مجلس المحاسبة في ممارسة صلاحياته القضائية بسلطة فرض العقوبات والغرامات المالية بنفسه، ولكن ذلك لا يجعله قاضيا جزائيا، وإنما قاضيا للحسابات، تمثل وظيفته في مراقبة الهيئات العمومية بغية مراجعة الحسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها (أ) ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (ب).

---

[1] – انظر المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 02 من أمر رقم 95 – 20 مؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر ج ج عدد 39 لسنة 1995) المعدل والمتمم بالأمر رقم 10 – 02 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010 (ج. ر. ج. ج عدد 50 لسنة 2010).

[2] – انظر المادة 210 من قانون 11–10 المتعلق بالبلدية.

(أ)- تقديم الحسابات من طرف الآمرين بالصرف والحاسبين العموميين: أوجب المشرع الجزائري، الآمرون بالصرف المحاسبون العموميون بتقديم حساباتهم لدى مجلس المحاسبة[1]، وذلك بناء على طلبه، في أجل أقصاه 30 جوان من السنة التي تلي الميزانية المغلقة على أقصى تقدير، طبقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي المؤرخ 22-01-1996 المحدد للأحكام الانتقالية المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة بالنسبة للحسابات الإدارية للجماعات الإقليمية، مع مراعاة المادة 4 من نفس المرسوم، وفي حالة التأخر في تقديم الحسابات يخضع هؤلاء الآمرين بالصرف إلى أحكام المادة 61 من الآمر رقم 95-20 المعدل والمتمم[2]. تودع الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف وحسابات التسيير للمحاسبين العموميين، بل وحتى المحاسبين الفعليين للبلديات لدى كتابة الضبط التابعة للغرفة الجهوية، ويشترط أن تقدم هذه الحسابات مصحوبة بالوثائق والتقارير والمحاضر والمستندات الثبوتية وفي الآجال الذي يحدده المجلس. حيث يعمل مجلس المحاسبة على مطابقة الحساب الإداري للآمر بالصرف مع الحساب التسيير الذي يعده المحاسب العمومي، ويمكن لمجلس المحاسبة فرض عقوبات مالية على المحاسبين العموميين في حال تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم رسال الوثائق والمستندات الثبوتية أو عدم تقديمها في آجالها القانونية[3].

وفي التشريع التونسي، يلتزم المحاسبون العموميون للبلديات بتقديم حساباتهم السنوية إلى وزارة المالية في آجال محددة، والتي تقوم بإعدادها ضمن الحساب العام للدولة ثم إحالتها إلى محكمة المحاسبات قبل نهاية شهر جويلية من السنة الموالية. في حال التأخير أو الامتناع غير المبرر، تفرض غرامات مالية، وتتابع النيابة العمومية مدى احترام الآجال. وفي حال التقاعس

---

[1] – انظر: المادة 210 من قانون البلدية رقم 11-10، والمادة 16 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

[2] – ضويفي العيد، الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانيات العمومية، مجلة صوت القانون، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة خميس مليانة- الشلف، 30-05-2020، ص 1223.

[3] – انظر: المادتين 61 و68 من الأمر رقم 95-20.

التام، يمكن لوزير المالية تعيين أعوان لإعداد الحسابات على نفقة ومسؤولية المحاسبين، الذين يلتزمون بالتصريح بصحتها وتوقيعها لضمان مطابقتها للواقع المالي[1].

❖ **النتائج المترتبة عن رقابة حساب التسيير**

بالرجوع إلى الإجراءات المتبعة في رقابة حساب التسيير، تبدأ العملية بإحالة تقرير المقرر واستنتاجات الناظر العام إلى لجنة المداولة، التي قد تتخذ قرارا مؤقتا في حال وجود مخالفة في تنفيذ ميزانية البلدية. في هذه الحالة، يمنح المحاسب العمومي مهلة شهر قابلة للتمديد لتقديم توضيحات كتابية مدعومة بالوثائق والسجلات اللازمة لتبرئة ذمته. بعد ذلك، يعين رئيس المجلس مقرر فحص لإعداد مقترحات يحيلها إلى رئيس الغرفة، الذي بدوره يرفعها إلى الناظر العام لإبداء رأيه الكتابي. بناء على ذلك، يحدد موعد لجلسة المداولة التي يصدر فيها القرار النهائي[2]. أما القرار النهائي، فيتخذ بعد عرض استنتاجات كل من الناظر العام والمقرر، دون أن يشاركا في المداولة، ويقر بأغلبية الأصوات. ويأخذ القرار النهائي أحد مسارين: إما إبراء ذمة المحاسب العمومي إذا ثبت غياب المخالفة أو في حال وجود قوة قاهرة أو مسؤولية تقع على موظفيه؛ وإما تحميله المسؤولية المالية، أو المالية والشخصية معا. ويعتبر المحاسب مدينا في حال وجود قصور كعدم تحصيل الإيرادات أو صرف نفقات غير مبررة، بينما تضاف المسؤولية الشخصية في حال ضياع أو سرقة الأموال والقيم[3].

وبالمقارنة مع التشريع التونسي، بناء على نتائج التحقيق الذي ينجزه القاضي المقرر. وتؤدي إما إلى التصريح بتوازن الحساب، والذي يعد بمثابة براءة لذمة المحاسب العمومي متى ثبتت مطابقة حساباته للوثائق القانونية وعدم تسجيل أي تخلّد بالذمة؛ وإما التصريح بتخلّف بذمة المحاسب، أي تحميله مسؤولية مالية عن مبالغ ضائعة أو غير مبررة[4]. وفي التشريع الفرنسي، لم

---

[1] – انظر: الفصول من 51 إلى 57 من قانون أساسي عدد 41 لسنة 2019 مؤرخ في 30 أفريل 2019 يتعلق بمحكمة المحاسبات، (ر. ر. ج. ت عدد 39 لسنة 2019).

[2] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 67.

[3] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[4] – انظر الفصل 42 من ق. أ. م. م. ت، والفصل 21 من م. م. ع. ت

تعد الغرف الجهوية للحسابات، والمعروفة اختصارا بـ: (CRTC) تمارس صلاحية إدانة المحاسبين العموميين، والتي كانت تشكل فيما سبق جزءا هاما من اختصاصها القضائي، وذلك بعد الإصلاح التشريعي الصادر بالأمر رقم 2022-408 المؤرخ في 23 مارس 2022. من خلال إلغاء النظام السابق للمساءلة القضائية للمحاسبين العموميين، ونقل هذا الاختصاص إلى محكمة الحسابات ذات الاختصاص الوطني. ومع ذلك، تحتفظ الغرف الجهوية ببعض الوظائف القضائية غير المباشرة، تتمثل في إحالة أوامر التسخير التي يصدرها الآمرين بالصرف إلى محكمة الحسابات، عندما يرفض المحاسب العمومي تنفيذ الأمر بصرف نفقة معينة، ويطلب الآمر إلزامه بها؛ ففي هذه الحالة تقوم الغرفة بتلقي هذه الأوامر وإحالتها[1]. كما تطلع الغرف الجهوية النيابة العامة المختصة بشأن المخالفات الخطيرة التي تكتشفها أثناء عملية المراقبة، وإلى النائب العام لدى محكمة الحسابات، الذي يحيلها بدوره إلى وزير العدل في حال تطلبت متابعة جنائية[2].

يستنتج من خلال المقارنة، أن التشريع الجزائري لا يزال يعتمد في رقابته على مقاربة تقليدية في التعامل مع عملية تقديم الحسابات وتحديد المسؤوليات، والتي ترتكز على الفصل التام بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، وتعهد إلى مجلس المحاسبة مهمة الرقابة القضائية المباشرة. حيث تتميز هذه الرقابة في كثير من الأحيان بالبطء وطول الإجراءات. في حين يتبنى التشريع التونسي نهجا وسطا، يزاوج بين الصرامة في الإجراءات والآجال من جهة، وبين الحفاظ على الطابع القضائي لمحكمة المحاسبات من جهة ثانية، وهو ما يسمح بضمان رقابة فعالة دون إثقال كاهل المسيرين المحليين. أما في التشريع الفرنسي، فقد أحدثت قطيعة مع النموذج الكلاسيكي بنقلها للصلاحيات القضائية إلى محكمة مركزية، مما سهل على الغرف الجهوية التركيز على رقابة الأداء وتقديم التوصيات.

(ب)- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: تعرف هذه الرقابة أيضا برقابة المطابقة[3]، وقد أفرد لها المشرع الجزائري فصلا خاصا (الفصل الرابع من الباب الثالث، المواد

---

(1) - Voir art. 233-1 du Code des juridictions financières (CJF), https://www.legifrance.gouv.fr,Consulté le : 30-05-2025.

(2) - Voir art. 211-1 du C. J. F. F.

(3) – عصام صبرينة، مجلس المحاسبة آلية لرقابة تسيير الأموال العمومية في القانون الجزائري، دراسات وأبحاث، المجلد (15)، العدد (03)، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 15-07-2023، ص 121.

87 إلى 101 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم)، نظرا لأهميتها في حماية الأموال العمومية من التلاعب والتجاوز والإهمال أثناء عمليات التحصيل والصرف التي يشرف عليها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وأعوانهم. وقد خول القانون لغرفة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية صلاحية قضائية لتحميل هؤلاء المسؤولين مسؤولية مالية شخصية عن الأخطاء المرتكبة[1]، على غرار ما هو معمول به بالنسبة للمحاسبين العموميين. في حال ارتكاب أخطاء في تسيير مالية البلدية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية تحميل المسؤولية للموظفين المعنيين عبر فرض غرامات مالية لا تتجاوز راتبهم السنوي وقت الخطأ. وإذا تبين من تدقيقات الغرفة وجود خروقات جسيمة لقواعد الانضباط المالي، يقوم رئيس الغرفة بإعداد تقرير مفصل يحال إلى مجلس المحاسبة لإبلاغ الناظر العام، الذي يمكنه إما حفظ الملف بقرار معلل أو فتح تحقيق. وفي هذه الحالة، يعين مقرر لدراسة القضية، ويُمنح المتهم الحق في الاستعانة بمحام. بعد انتهاء التحقيق، يُرفع تقرير المقرر إلى رئيس المجلس لإبلاغ النيابة العامة المختصة[2].

يؤخذ على المشرع الجزائري عدم منحه مجلس المحاسبة صلاحيات ردعية مباشرة، كإيقاف المسؤولين المخالفين عن مهامهم، حيث يقتصر دوره على إحالة الملفات إلى النائب العام عند تصنيف الوقائع كجرائم جزائية، أو إلى الهيئة التأديبية المختصة عند اعتبارها مجرد مخالفات، كأن يُخطر الوالي في حالة الآمر بالصرف، أو وزير المالية بالنسبة للمحاسب العمومي[3].

في التشريع التونسي، ورغم أن رقابة محكمة المحاسبات تركز أساسا على مساءلة المحاسبين العموميين، إلا أن اختصاصها يمتد ليشمل الآمرين بالصرف وكل من يساهم في العمليات المالية للبلديات، بما في ذلك مختلف مراحل تنفيذ الميزانية[4]. وقد أقر المشرع التونسي بإمكانية إحالة الأخطاء التي تكتشفها المحكمة، والتي تشكل جرائم أو جنحا، إلى النيابة العمومية،

---

[1] – انظر المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

[2] – عصام صبرينة، المرجع السابق، ص 121.

[3] – قادري نسيمة، المرجع السابق، ص 189.

[4] – دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الجمهورية التونسية، ص 135.
https://opendata.interieur.gov.tn/ar/catalog/manuel-du-controle-judiciaire-sur-les-activites-de-collectivites-locales

مما يجعل من هذه الرقابة أداة قانونية لضمان احترام القواعد التشريعية والتنظيمية، إلى جانب إمكانية توقيعها للعقوبات التأديبية [1]. أما في فرنسا، فقد تم إلغاء الغرفة المختصة بالرقابة القضائية للمحاسبين بموجب قانون 23 مارس 2023 المتعلق بالتنظيم القضائي، مما أنهى صلاحية قضائية تاريخية كانت تمارسها هذه الهيئة.

وهكذا، بالرغم أن التشريع الجزائري قد مكن مجلس المحاسبة من صلاحيات رقابية في مجال الانضباط المالي. ومع ذلك، تبقى فعالية هذه الرقابة محدودة بسبب غياب التدابير الردعية المباشرة، كالتوقيف المؤقت أو العزل، والاكتفاء بآلية الإحالة إلى سلطات قضائية أو إدارية أخرى. وهذا مقارنة، بالصلاحيات الذاتية في توقيع العقوبات التأديبية الممنوحة لمحكمة الحسابات في التشريع التونسي، زيادة على ألية الإحالة المعروفة في التشريع الجزائري.

ثانيا- الرقابة الإدارية (رقابة نوعية التسيير):

في إطار رقابة نوعية التسيير، حدد المشرع الجزائري هدفين أساسيين لمجلس المحاسبة؛ هدف اقتصادي يتمثل في تقييم مردودية الهيئات الخاضعة للرقابة وفعالية نشاطها المالي، وهدف قانوني يخص شرعية العمليات المالية ومدى مطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية. تبرز أهمية هذه الرقابة في تمكين المجلس من التدقيق في كيفية استخدام الموارد المالية والمادية، وتقييم أساليب التسيير المعتمدة، بغرض التأكد من الامتثال للقانون وحسن استعمال الأموال العمومية[2].

وقد كشف تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2020 عن عدة اختلالات في تسيير الإيرادات المحلية، منها ضعف التنسيق بين البلديات وإدارة الضرائب، وسوء استغلال إتاوات شغل الأملاك الوطنية، وانخفاض نسبة صرف الإعانات المخصصة للمدارس الابتدائية (24.15%) [3]. كما سجل التقرير تأخرا في إنجاز مشاريع المطاعم المدرسية، وضعف تأطير خدمات النقل المدرسي، مع تدني الالتزام بدفاتر الشروط. وأكد المجلس أن هذه الوقائع تعكس ضعفا هيكليا في التسيير

---

[1] – انظر: الفصل 2/15 من ق أ م م ت

[2] – عصام صبرينة، المرجع السابق، ص 118.

[3] – كامل نادية، التسيير المالي المحلي على ضوء رقابة مجلس المحاسبة – قراءة في التقارير السنوية لمجلس المحاسبة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد (12)، العدد (01)، جامعة الحاج لخضر – باتنة1، 06-01-2025، ص 236 و237.

المحلي، يتمثل في غياب الفعالية وسوء تنظيم الإجراءات، مما يؤثر سلبا على ميزانية البلدية وجودة الخدمات[1].

وبالنظر إلى الطبيعة الإدارية لهذه الرقابة، فإن نتائجها غير ملزمة للهيئات المعنية، مما قد يحد من سلطة مجلس المحاسبة في تقديم التوصيات والاقتراحات التي يراها مناسبة لتعزيز آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للأموال والممتلكات العامة من أجل تصحيح الوضع وتحسين كفاءة وإنتاجية هذه الهيئات والمصالح عن طريق مذكرات تقييمية موجهة إلى مسؤولي هذه الهيئات والمصالح، وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية. وحتى المذكرات التقييمية قد لا تعالج بعض الوقائع والمخالفات التي يتم اكتشافها في هذا النوع من التدقيق، مما يستدعي استخدام وسائل قانونية أكثر فعالية وأهمية مثل رسالة رئيس الغرفة وكذلك المذكرة الاستعجالية والمذكرة التمهيدية والمذكرة الخاصة بالإدراج في التقرير السنوي[2].

وبالمقارنة مع التشريع التونسي، فقد منح لمحكمة المحاسبات التونسية مهمة إجراء رقابة على الهيئات الخاضعة لقضائها أو رقابتها أو تقديرها، الكشف عن المخالفات، والإذن بالتصحيحات اللازمة، وتقييم طرق التصرّف، وتقديم التوصيات في الغرض[3]. تهدف إلى تقييم مدى فعالية ونجاعة استعمال الموارد العمومية، وتحسين أداء الهيئات العمومية، من خلال رصد النقائص التنظيمية والإجرائية، وتقديم مقترحات تحسين مسار التصرّف الإداري والمالي داخل هذه المؤسسات، دون أن تقترن هذه الرقابة في حد ذاتها بإصدار جزاءات.

أما في التشريع الفرنسي، فتشكل هذه الرقابة، إحدى الركائز الأساسية لاختصاصات الغرف الجهوية للحسابات في التشريع الفرنسي. ترمي هذه الرقابة إلى التحقق من صحة الإيرادات والنفقات، وتقييم نجاعة الوسائل المستخدمة وفعالية النتائج مقارنة بالأهداف التي تحددها السلطات المنتخبة، دون التدخل في مدى ملاءمة هذه الأهداف. تجرى هذه الرقابة وفق برنامج سنوي معتمد

---

[1] – كامل نادية، المرجع السابق، ص 238.

[2] – مادني عبد الباقي، الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة على أموال الجماعات المحلية وآفاق تطويرها على ضوء دستور 2020، مجلة أبحاث، المجلد (07)، العدد (02)، جامعة زيان اشور – الجلفة، 31-12-2022، ص 79-80.

[3] – انظر: الفصل 15 من ق أ م م ت

أو بناء على طلب مسبب من ممثل المحافظ. وتتبع عملية الرقابة مسلكا إجرائيا يبدأ بملاحظات مؤقتة، تتيح للآمرين بالصرف الرد عليها، وتنتهي بتقرير نهائي يتضمن توصيات[1]. يختتم تقرير الملاحظات لغرفة المراقبة الإدارية. ويتضمن ملخصا ونتائج وتوصيات، ترسل الغرفة إلى الآمر بالصرف المعني تقرير ملاحظات مؤقتة، وتدعوه إلى الرد عليه في غضون شهرين. وبمجرد استلام الرد، أو انقضاء الفترة دون رد، تقوم الدائرة بإعداد تقرير ملاحظات نهائي، والذي يمكن تقديم رد جديد عليه. يجب بعد ذلك إرسال التقرير والرد إلى الجمعية التداولية للسلطة أو الهيئة المحلية في اجتماعها التالي. وبمجرد انقضاء هذا التاريخ، تصبح الوثائق متاحة لأي شخص يطلبها. تنطوي عملية الرقابة على أدوار وظيفية تقوم على تعزيز الشفافية والمساءلة، من خلال إعلام المنتخبين المحليين بمستوى الكفاءة الإدارية والمالية، تحسين التسيير من خلال التوصيات، وأخيرا دعم الديمقراطية المحلية عن طريق نشر التقارير للرأي العام[2]. إضافة إلى ذلك، تقوم الغرف الجهوية بنشر تقارير موضوعات تساهم في تعزيز تقييم السياسات العمومية على المستوى الجهوي[3].

يتضح مما سبق، أن رقابة نوعية التسيير التي يمارسها مجلس المحاسبة، رغم أهميتها البالغة في كشف الاختلالات وأوجه القصور في تسيير الأموال العمومية وقياس فعالية الأداء الإداري والمالي، تبقى محدودة الأثر من الناحية العملية، وهذا راجع بالأساس إلى عدم امتلاك المجلس لآليات إلزامية لتنفيذ توصياته. تفرض على الآمرين بالصرف أو المجالس المحلية المنتخبة باتخاذ تدابير تصحيحية فعلية. إضافة إلى عدم تمتعه بصلاحية الإحالة التلقائية للمسؤوليات إلى الجهات القضائية أو التأديبية المعنية. بالتالي، فإن هذه الرقابة، رغم طابعها الوقائي، لا ترق إلى مستوى الرقابة الردعية في حال ثبوت التجاوزات أو التقصير، مما يقلل من فعاليتها كأداة للمساءلة القانونية المالية، ويجعلها أقرب إلى آلية تقنية لتقييم الأداء. ولذلك، تبرز الحاجة إلى عدم الاكتفاء بإصدار المذكرات والتقارير غير الملزمة، والعمل على تمكين مجلس

---

(1) - Voir art. 211-3 et 243-1 à 243-6 du CJF

(2)-https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/examen-de-la-gestion-par-la-chambre-regionale-des-comptes, Consulté le : 07-02-2025.

(3) - Voir art. 243-11 du CJF.

المحاسبة الجزائري من آليات قانونية ملزمة للبلديات لتصحيح المخالفات أو أوجه القصور. على سبيل المثال إلزام البلديات بتقديم خطة عمل لتصحيح الاختلالات المرصودة أثناء الرقابة ضمن آجال محددة، مع إلزامها بنشر مداولاتها المتضمنة هذه التدابير التصحيحية للرأي العام المحلي بما يعزز الشفافية.

خلاصة الباب الأول:

يتضح من دراسة الإطار الإجرائي لميزانية البلدية استمرار هيمنة البعد التقني في تعريفها، حيث تختصر في كونها أداة محاسبية لتسجيل الإيرادات والنفقات، دون ربط كاف بالمخططات التنموية المحلية. ولا يمكن فصل هذا التصور عن تأثير المبادئ التقليدية للميزانية ووثائقها، التي تشكل مدخلا أساسيا يؤطر عمل البلدية بمختلف مكوناتها خلال مرحلتي الإعداد والاعتماد، بما يحد من هامش استقلالها ميزانيتها، ويكرس خضوعها لقواعد شكلية وموضوعية صارمة. كما أن إعادة بناء هذا المفهوم تقتضي ربط الميزانية بالأهداف التنموية متعددة السنوات، بما يسمح بتجاوز منطق السنوية الضيق نحو رؤية مالية استراتيجية أكثر استدامة. ويتجلى هذا الوضع بوضوح منذ مرحلة الإعداد، التي تخضع لتأثير السلطة المركزية من خلال اعتماد مشروع الميزانية على معطيات خارجية، لاسيما البطاقة الجبائية المعدة من طرف مصالح الضرائب، فضلا عن الدور المحوري للأمين العام للبلدية في الإشراف على التحضير وفق توجيهات تنظيمية دقيقة، تحد من فعالية تدخل المنتخبين المحليين. كما تتواصل هذه المحدودية خلال مرحلة المداولة، نتيجة ضعف الإعلام المالي القبلي، الأمر الذي يقلص من جودة النقاش داخل المجلس ويحد من إشراك المواطنين في بلورة الخيارات المالية الكبرى.

أما في مرحلة التنفيذ، فرغم تكريس مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي كضمانة للشفافية، إلا أن التطبيق يكشف عن وجود نظام ثنائي يقوم على رقابة متبادلة، تتأرجح فيه الكفة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث تقدير الملاءمة، وأمين خزينة البلدية من حيث مراقبة الشرعية. غير أن خضوع الطرفين لنظام مسؤولية مالية صارم ومقيد يحد من روح المبادرة ويؤثر سلبا على فعالية الأداء المالي وتحقيق الأهداف التنموية. ويمتد هذا التأثير إلى مرحلة الرقابة، حيث يبرز تعدد آلياتها وتداخل اختصاصاتها، بما ينعكس سلبا على تنفيذ الميزانية. فالرقابة الوصائية تمارس بطابع إداري صارم لا يخدم فكرة الاستقلالية، كما أن رقابة المراقب الميزانياتي تتقاطع مع مهام المحاسب العمومي، وكلاهما يخضع للسلطة التنفيذية. وفي المقابل، يلاحظ أن التجارب المقارنة تميل إلى تعزيز دور القضاء المالي، بما يكرس استقلالية أكبر في تسيير الميزانيات المحلية.

وعليه، فإن تكريس استقلالية فعلية لميزانية البلدية يقتضي جملة من الإصلاحات الهيكلية، في مقدمتها إعادة صياغة مفهوم الميزانية بما يربطها بالأهداف التنموية متعددة السنوات، وتعزيز دور المنتخبين المحليين من خلال تكريس إعلام مالي قبلي فعال، إلى جانب مراجعة نظام المسؤولية المالية نحو نموذج قائم على النتائج. كما تبرز ضرورة إعادة النظر في أساليب الرقابة، من خلال تقليص الرقابة السابقة وتفعيل الأدوار الحديثة للمراقب الميزانياتي، مع اعتماد مقاربة ميزانية البرامج والأداء في مختلف مراحل الإعداد والتنفيذ والرقابة، أسوة بالتجارب المقارنة التي سبقت التشريع الجزائري في هذا المجال.

الباب الثاني

استقلالية ميزانية البلدية في ظل هيكلها المالي من حيث المضمون والآثار

يمثل مضمون الميزانية، بما يتضمنه من إيرادات ونفقات، المجال الحيوي الذي تتجلى فيه بشكل واضح حدود الاستقلال المالي للبلدية أو تبعيتها. فالقدرة على تحصيل الموارد من جهة، والتحكم في كيفية انفاقها من جهة أخرى، تشكلان معا مقياسا لتحديد ما إذا كانت البلدية تتمتع باستقلالية مالية حقيقية، أم أنها لا تزال تتبع السلطة المركزية من حيث تمويل ميزانيتها.

فالبلدية لا تعد ميزانيتها في فراغ، بل ضمن مجال تنظيمي وجبائي واقتصادي يفرض قيودا على حجم مواردها الذاتية، ويحدد لها حدودًا لسلطتها في الإنفاق. لذلك، فإن دراسة مكونات الإيرادات، من حيث طبيعتها ومصادرها وهامش التصرف فيها، يعد خطوة أولى في تقييم مدى حرية البلدية في تحصيل إيراداتها دون الاعتماد على التحويلات المركزية. وعلى المقابل، يفرض تحليل بنية النفقات، وخاصة التوازن بين النفقات الإجبارية والاختيارية، التحقق من قدرة البلدية على توجيه استعمالاتها نحو أهداف محلية تنموية حقيقية. ومع ذلك، تجد أغلب البلديات نفسها أمام حالة من العجز في ميزانيتها نتيجة لوجود اختلالات مالية تؤثر على توازن الميزانية، والذي تتعدّد أسبابه بين ما هو جبائي وما هو تنظيمي، وما يرتبط بالبنية الإقليمية للجماعات أو بضعف أدوات التخطيط والتسيير المحلي. وهو ما يحيل في نهاية المطاف إلى حدود استقلالية الجماعة ليس فقط في إنتاج الميزانية، بل في استدامة توازناتها واستقلال قراراتها المالية. وتتطلب مواجهة هذا الواقع تفكيرا مزدوجا: مراجعة الإطار الجبائي بما يكفل قدرا أكبر من الإنصاف والتمكين المالي للجماعة، وتفعيل دور البلدية كفاعل اقتصادي قادر على إنتاج الثروة، لا مجرد مستهلك للتحويلات.

وعليه، يتجه هذا الباب إلى دراسة مضمون الميزانية البلدية من خلال تحليل مكونيها الأساسيين: الإيرادات والنفقات، ثم بيان أثر محدودية الاستقلال المالي في تزايد عجز الميزانية، وأخيرًا اقتراح مداخل إصلاحية ممكنة لتقوية الهيكل المالي للجماعة المحلية.

ولتحقيق ذلك، يقسّم هذا الباب إلى فصلين اثنين:

الفصل الأول: نطاق حرية البلدية في تدبير الإيرادات والنفقات

الفصل الثاني: أسباب عجز ميزانية البلدية وسبل اصلاحها

الفصل الأوَّل

نطاق حرية البلدية في تدبير الإيرادات والنفقات

تشكل الإيرادات والنفقات الركيزة الأساسية لأي ميزانية، حيث تمثلان جوهرها المادي وأداتها التنفيذية لتحقيق الأهداف التنموية والاجتماعية للبلدية. لذا، يتطلب تقييم استقلالية البلدية في إدارة مواردها وتخصيص نفقاتها تحليلا دقيقا لبنية الإيرادات وطبيعة النفقات، للوقوف على مدى تمكين هذه العناصر من حرية التدبير أو تعزيزها لأشكال من التبعية المالية.

من ناحية الإيرادات، تتفاوت مستويات اعتماد البلديات على الموارد الذاتية والإيرادات المشتركة مع الدولة. غير أن محدودية هذه الموارد غالبا ما تجعل من البلدية تابعة للمنح والقروض الحكومية، مما يحد من مرونتها المالية ويقيد خياراتها الإدارية. أما فيما يتعلق بالنفقات، فتكشف تركيبة الإنفاق البلدي عن هيمنة نفقات التسيير، التي تستحوذ على النصيب الأكبر من الميزانية، خاصة بسبب الطابع الإلزامي لأغلب هذه النفقات. وهو ما يؤدي إلى تقليص قدرة البلديات على تخصيص الإيرادات اللازمة لقسم التجهيز والاستثمار، وبالنتيجة التأثير على تحقيق الأهداف التنموية المنوطة بالبلدية.

بناء عليه، يتناول هذا الفصل دراسة مدى حرية البلدية في التصرف في إيراداتها ونفقاتها من خلال:

المبحث الأول: نطاق استقلالية البلدية في تعبئة وإدارة الإيرادات المحلية

المبحث الثاني: نطاق استقلالية البلدية في تدبير النفقات المحلية

المبحث الأول: نطاق استقلالية البلدية في تعبئة وإدارة الإيرادات المحلية

إن اعتراف المشرع باستقلالية الذمة المالية للبلدية عبر العديد من القوانين يظهر أن للبلدية ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة. وذلك من أجل تمكينها من أداء دورها في التنمية المحلية بشكل فعال، من خلال تنوع إيراداتها. ولتحقيق هذه الاستقلالية بعيدا عن ميزانية الدولة، فقد ضمن المشرع للبلديات مجموعة من الموارد الذاتية جبائية وغير جبائية من خلال المادتين 170 و195 من القانون رقم 11-10، وذلك من أجل تبيان مصادر التدفقات المالية التي تساهم في تمويل ميزانية البلدية.

كما ألزم المشرع الجزائري البلدية في الوقت ذاته من خلال المادتان 4 و5 منه إلزام البلدية بالتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا ليؤطر لفكرة التلازم بين الاختصاص والموارد، وأن يرافق كل إسناد أو تحويل لمهام جديدة من قبل الدولة توفير متلازم ودائم للموارد المالية اللازمة. وإلزام الدولة أيضا بتعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية الناتج عن إعفاءات أو تخفيضات أو إلغاء للضرائب، بما يعادل على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل، كل هذا ضمانا لتقوية ميزانية البلدية، في جانبها الإيجابي المرتبط بالإيرادات، والتي بدونها لا يمكن لهذه الأخيرة القيام بالأعباء المنوطة بها.

وبالرغم من اعتراف المشرع بهذه الاستقلالية للبلدية من خلال تحصيل مواردها الذاتية، إلا أنه ونظرا لارتباط هذه الجباية بقانون الضرائب بمختلف أنواعها والتي تتبع في النهاية للسلطة المركزية. الأمر الذي يجعل يحد من تحقيق فكرة الاستقلالية المكرسة قانونا على أرض الواقع. علما أن هناك العديد من التشريعات من كرست هذه الاستقلالية بنص الدستور، وربطتها بفكرة التدبير الحر كما هو الحال في تونس وفرنسا[1].

---

[1] – تراجع الدستور التونسي لسنة 2022 عن مبدأ التدبير الحر في الفصل 134 منه، وذلك بعد إقراره في دستور 2014 بموجب الفصل 132 منه، ولكنه أبقى على هذا المبدأ في عدة فصول من مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018، أبرزها 2و38 و61 و200. كما كرس المشرع الفرنسي الاستقلالية المالية للجماعات المحلية عموما والبلديات على وجه الخصوص بموجب المادة 72 في فقرتها الثانية من الدستور بنصه على تمتع الجماعات بموارد مالية يمكنها التصرف فيها بحرية. وكذا إمكانية حصولها على إيرادات ضريبية جزئية أو كاملة من مختلف أنواع الضرائب، مع السماح لها، في بعض الحالات، بتحديد القاعدة الضريبية

بالإضافة إلى ذلك، يبقى حجم الإيرادات الذاتية للبلديات غير كاف لسد نفقاتها، وهو ما يؤدي إلى تدخل الدولة مرة أخرى من خلال الإعانات، والتي تشكل النصيب الأكبر من إيرادات ميزانية البلديات، كما أن الحصول على موارد مالية من المصادر الأخرى والمنصوص عليها في القانون تعد هي الأخرى قليلة. كل هذه العوامل مشتركة تطرح مسألة مدى استقلالية البلدية في إيجاد الموارد المالية اللازمة لتحقيق أهدافها دون تدخل من الدولة. لمعرفة ذلك يتطلب الأمر دراسة الإيرادات الذاتية أو الداخلية في (المطلب الأول)، والإيرادات الخارجية في (المطلب الثاني). وذلك فيما يأتي بيانه:

المطلب الأول: الإيرادات الذاتية للبلدية

يقصد بالإيرادات الذاتية على أنها تلك التي يعتمد مقدارها على قرار تتخذه الجماعات المحلية، حيث يمكنها إنشاؤها أو عدم إنشائها، وتعديل قاعدتها الضريبية، وتحديد تعرفتها أو معدلها. يتطلب هذا المفهوم، تحقيق شرطين؛ أولهما، يتمثل في وجود رابط إقليمي بين مصدر المورد والجماعة المحلية المستفيدة من حصيلته. بمعنى آخر، يجب أن تكون الموارد الذاتية موارد محلية، وثانيا، من خلال سيطرة كاملة من السلطات المحلية على المورد المعني. ولكي تسيطر الجماعة المحلية بشكل كامل على مورد ما، يجب أن تملك القدرة على إنشائه بحرية، وتحديد جميع عناصر نظامه القانوني بحرية (نطاق التطبيق، القاعدة الضريبية، المعدل)، وضمان جبايته بنفسها[1].

والنسب المطبقة ضمن حدود يحددها القانون. حيث تمثل الإيرادات الضريبية والموارد الخاصة الأخرى للجماعات الإقليمية، جزءًا حاسمًا من إجمالي مواردها، وذلك لكل فئة من هذه الجماعات . وأن أي نقل لاختصاصات جديدة إلى الجماعات يجب أن يكون مصحوبا بمنحها موارد مالية تعادل الموارد التي كانت مخصصة لممارسة هذه الاختصاصات سابقًا كما عزز هذه الاستقلالية أيضا بموجب القانون العضوي رقم 2004-758 المؤرخ 29 جويلية 2004، يحدد هذا القانون الموارد الخاصة للجماعات المحلية ويضع الحد الأدنى الذي يجب أن تمثله هذه الموارد. وبموجب هذا القانون، لا يمكن أن تكون حصة الموارد الخاصة أقل من المستوى الذي تم تسجيله في عام 2003.

[1]- Lionel Darnel KONABEKA EKAMBO APETO, *L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo*, Revue africaine de droit et de science politique, 2020. Disponible sur le site : https://hal.science/hal-03092943v1, Consulté le : 07-06-2025.

تنقسم هذه الإيرادات الذاتية إلى إيرادات ذات طابع جبائي (الفرع الأول) وإيرادات غير جبائية تتمثل في المداخيل المتأتية من الأملاك البلدية المنقولة والعقارية على حد السواء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإيرادات الجبائية المخصصة كليا لفائدة البلدية

لضمان مهام الخدمة العمومية والمساهمة في التنمية المحلية تعتمد البلديات في تمويل نفقاتها على موارد الجبائية غير المتجانسة من الضرائب والرسوم، يمكن ذكر أهمها على النحو الآتي:

أولا–الرسم العقاري:

هو عبارة عن ضريبة تصريحية عينية تشمل العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على التراب الوطني. توجه كافة عائداتها إلى ميزانية البلديات، مما يجعلها ضريبة مثالية لها نظرًا لاستقرار وثبات إيراداتها. وتشمل الضريبة الملكيات المبنية وغير المبنية[1]. وينقسم هذا الرسم إلى نوعين:

(أ)– الرسم العقاري على الملكيات المبنية: تخضع الأملاك المبنية في التراب الوطني لرسم عقاري سنوي بغض النظر عن وضعها. يشمل ذلك المباني المخصصة للسكن أو تخزين المنتجات، والمنشآت التجارية في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية، والأراضي غير المزروعة المستخدمة لأغراض تجارية أو صناعية. هناك إعفاءات دائمة ومؤقتة من هذا الرسم. بالنسبة فلإعفاءات الدائمة فهي تشمل العقارات التابعة للبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، في حين تشمل الإعفاءات المؤقتة المباني التي يستخدمها الشباب المستفيد من إعانات الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب لمدة ثلاث سنوات من تاريخ إنجازها. بالإضافة إلى المباني المقامة في مناطق تحتاج إلى ترقيتها، حيث تكون مدة الإعفاء ست سنوات.

[1] – شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2010–2011، ص 23.

يتم تحديد هذا الرسم بناء على القيمة الإيجارية الجبائية للأملاك العقارية موضوع الرسم، وذلك بالمتر المربع[1].

وبالمقارنة مع التشريع، فإن القاعدة الضريبية يتم حسابها بنسبة 2% من سعر المتر المربع المرجعي المحدد لكل فئة من العقارات، مضروبا في المساحة المغطاة، والتي تعرف بالمساحة المبنية المخصصة للسكن، باستثناء الشرفات غير المغطاة، المرائب، الأقبية غير المجهزة للسكن، والفناءات. تحدد هذه القاعدة بناء على التصريح المقدم من دافع الضرائب، المعلومات المتوفرة لدى الجماعة، وإذا لزم الأمر، بناء على قياس المساحة في الموقع بناءً على طلب دافع الضرائب [2].

تعد الضريبة العقارية على الممتلكات المبنية في التشريع الفرنسي ضريبة ذات طابع محافظ، لعدم خضوعها لإصلاحات جوهرية منذ إقرارها. وتحدد نسبتها من قبل البلديات وهيئات التعاون بين الجماعات المحلية ذات الجباية المستقلة، ويلزم بها مالك العقار في تاريخ 1 يناير من سنة الضريبة، وفقا للمادتين 1380 و1381 من القانون العام للضرائب(CGI) . يعتمد وعاؤها الضريبي على القيمة الإيجارية التقديرية للعقار، مع تطبيق تخفيض دائم بنسبة 50% مراعاة لمصاريف المالكين كتسيير العقار وصيانته. كما شهدت هذه القاعدة تطورا محدودا، أبرزها إعادة تقييم القيم الإيجارية للمحلات المهنية سنة 2017، حيث يتم احتسابها بضرب المساحة في سعر مرجعي وفق شبكة تعريفية تصنف المحلات إلى فئات، مما ساهم في توحيد القواعد وتبسيطها. وبفضل مرونتها، وديناميتها، وسلطة الجماعات المحلية في تحديد نسبتها، تعد هذه الضريبة من أهم الضرائب المحلية الرئيسية في فرنسا.[3]

يتضح من خلال المقارنة، أن الرسم العقاري على الملكيات المبنية يشكل ركيزة جبائية محلية حيوية، لكن فعاليته تتفاوت تبعًا لتطور نظام التقييم الجبائي، ودرجة الحرية الممنوحة

---

(1) – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 192.

(2) - AHMED ESSOUSSI, *Rapport sur la réforme de la fiscalité locale*, Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement, septembre 2020, p 15, disponible sur le site : http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-relatif-%C3%A0-la-r%C3%A9forme-de-la-fiscalit%C3%A9-locale-version-numerique.pdf, consulté le 09 juin 2025..

(3)- Romaric NAZON, *La fin de la fiscalité locale*, Thèse DOCTORAT en droit public, Université de MONTPELLIER, 27 novembre 2023, p 113. Disponible sur le site : https://theses.hal.science/tel-04496055v1, consulté le : 09-06-2025.

للبلديات في تحديد المعدلات، وكفاءة التحصيل. وهو ما يجعل من النموذج الفرنسي الأكثر استقرارا ووضوحا، بفضل آليات تقييم موحدة، إضافة إلى منح حرية محلية في تحديد المعدلات، وتنظيم دقيق للإعفاءات، مما يجعله أداة فعالة لتمويل ميزانية البلدية.

في المقابل، يواجه النموذجان الجزائري والتونسي تحديات تتعلق بضعف البنية التقنية، وتقييد الحرية المحلية في تحديد المعدلات بسبب الإطار المركزي، وانخفاض معدلات التحصيل، إلى جانب التفاوت في تطبيق الإعفاءات أو كثرتها. هذه التحديات تتطلب إصلاحا جبائيا محليا شاملا، يشمل تحديث السجلات العقارية، تعزيز القدرات الإدارية، تحسين التحصيل، ومراجعة الإعفاءات غير المبررة، مع الاستفادة من التجربة الفرنسية في التوحيد والمرونة.

(ب)-الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، منها مثلا الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، المحاجر ومواقع استخراج الرمل المناجم والأراضي الفلاحية. أما الإعفاءات الواردة على هذا الرسم، فتكون مثلا في الملكيات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة وغير مدرجة لأرباح، كما يحدد هذا الرسم من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع، أو الهكتار الواحد حسب الحالة وتبعا للمساحة الخاضعة للضريبة[1]. يفرض رسم عقاري سنوي سنوية على الأملاك غير المبنية مهما كان نواعها، مثل الأراضي في المناطق الحضرية أو المناطق القابلة للتعمير، والمحاجر، والمناجم، ومواقع استخراج الرمال، والأراضي الزراعية. تُعفى من هذا الرسم العقارات المملوكة للدولة والسلطات المحلية والمؤسسات العامة التي تستخدم في نشاط ذي نفع عام وغير مدرجة بهدف الربح. ويتم تحديد هذا الرسم على أساس مجموع القيم الإيجارية الخاضعة للضريبة للعقارات غير المبنية معبراً عنها بالمتر المربع أو بالهكتار الواحد، وذلك حسب المساحة الخاضعة للضريبة[2].

---

[1] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 192.

[2] – نفس المرجع، ص 193.

يخضع لهذا الرسم في التشريع التونسي جميع الممتلكات غير المبنية الواقعة ضمن المناطق الخاضعة لاختصاص البلدية، باستثناء تلك التي تم إعفاؤها[1]. يتم تطبيق نسبة 0.3% على القيمة التجارية الحقيقية للأرض. وإذا كان من الصعب تحديد القيمة التجارية، تطبق الضريبة على كل متر مربع، وتتصاعد هذه الضريبة وفقاً لكثافة المناطق الحضرية المحددة في مخطط التهيئة العمرانية[2].

وفي فرنسا، ورغم أن هذه الضريبة تعد من الضرائب الأربع القديمة، يتم فرضها بشكل خاص على المستغلين الزراعيين. كما تشمل هذه الضريبة مهنيين آخرين مثل مالكي المحاجر، والملاحات، والمستنقعات المالحة، والمناجم، ومالكي الأراضي المستعملة لممارسة رياضة الغولف[3]. إلا أنها تصنف كضريبة ثانوية نتيجة لضعف محصولها الضريبي، بفعل الإعفاءات الضريبية التي كبحت نموه. ولاسيما تلك المتعلقة بالقطاع الزراعي. ومع ذلك، تلعب هذه الضريبة دورا حقيقيا في مجال تخطيط وتنمية المجال الإقليمي[4].

يواجه الرسم العديد من الإشكالات التي تحد من دوره في تمويل ميزانية البلدية. ومن أبرزها ظاهرة التهرب الضريبي، حيث يعمد العديد من الأشخاص إلى تجنب دفع هذا الرسم. كما تعاني عملية التقييم من عدم الدقة، إذ غالبا ما تكون القيمة الإيجارية للعقارات غير دقيقة، مما ينعكس سلبا على قدرة البلدية في تنفيذ مختلف صلاحياتها[5]. كما أن كثرة الإعفاءات وعدم قدرة البلدية على تحديد نسب الضريبة ساهمت في تقليل قيمة هذا الرسم[6]. وكذا ضعف الإمكانيات المادية والبشرية، وقلة التنسيق والتعاون بين البلديات ومصالح المديرية الولائية للضرائب، خاصة على

---

[1] – الفصل 33 من القانون عدد 11 لسنة 1997 مؤرخ في 03 فيفري 1997 يتعلق بإصدار مجلة الجباية المحلية (ر. ر. ج. ت 7 فيفري 1997).

[2] - Ahmed ESSOUSSI, op.cit, p 16.

[3] - Romaric NAZON, op.cit, p 119.

[4] - Ibid, p 115.

[5] – روباش سليمة، إصلاح مالية البلدية لتفعيل ممارستها لصلاحياتها الواسعة في التشريع الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (08)، العدد (02)، جامعة محمد بوضياف–المسيلة، 07–01–2024، ص 287.

[6] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 300.

مستوى القباضات الجوارية كان له تأثير سلبي على عدم تقديم إحصائيات شاملة للعقارات الخاضعة للضريبة.

وهذا الوضع لا يختلف كثيرا عما هو موجود في تونس، وذلك بالنظر إلى أن التطبيق العملي لهذا الرسم يصطدم بضعف التقييم العقاري ومحدودية التحصيل، بالإضافة إلى عدم وضوح القيمة المرجعية للأراضي، ما يؤدي إلى فجوة بين التقدير القانوني والعائد الفعلي. أما في فرنسا، فعلى الرغم من أن هذا الرسم يصنف ضمن الضرائب الثانوية نتيجة حجم الإعفاءات الكبيرة، خاصة في القطاع الفلاحي. ومع ذلك، ينظر إلى هذا الرسم كأداة تخطيط وتنظيم للمجال الإقليمي أكثر من كونه موردًا ماليا أساسيا. وتظهر التجربة الفرنسية أهمية إدماج هذا الرسم في سياسة عمرانية منسجمة، مع توجيه الأداة الجبائية نحو ضبط استعمال الأراضي وتوجيه التنمية المحلية.

ثانيا– الرسم على النفايات المنزلية:

يعرف هذا الرسم أيضا بالرسم على التطهير، يطبق في البلديات التي يتوفر فيها خدمة جمع النفايات المنزلية، حيث يجب على الملكيات المبنية دفع رسوم سنوية لجمع النفايات، ويتم تحويل العائدات إلى هذه البلديات. يتم احتساب هذه الضريبة سنويًا باسم مالكي العقارات أو المنتفعين، لكن يتعين على المستأجرين دفعها، ويمكن تحميلهم المسؤولية المشتركة مع الملاك لدفعها[1].

تختلف قيمة هذه الضريبة حسب طبيعة استعمال العقار، حيث تتراوح بين 1500 و2000 دينار جزائري للمحلات السكنية، ومن 4000 إلى 14000 دينار جزائري للمحلات ذات الاستخدام المهني أو التجاري أو الحرفي، ومن 10000 إلى 25000 دينار جزائري للأراضي المجهزة للتخييم والكرافانات، في حين تصل إلى ما بين 22000 و132000 دينار جزائري للمحلات الصناعية نظرًا لإنتاجها كميات أكبر من النفايات. ويتم تحديد هذه الأسعار في كل بلدية بقرار من

(1) - BENSAID Hicham, *La réalité de la fiscalité locale en Algérie*, Journal of Business and Financial Economics, Vol (08), N° (02), Université d'El Oued, 2024-01-22, p 928.

رئيس المجلس الشعبي البلدي بناءً على مداولات المجلس وبعد استشارة السلطة الوصية، على أن تُجدد تلقائيًا في حال عدم مراجعتها[1].

في التشريع الفرنسي، تتولى الجماعات المحلية، مسؤولية إدارة خدمة النفايات المنزلية. ويتم تمويل هذه الخدمة من خلال ثلاث آليات رئيسية: مخصصات مالية من الميزانية العامة للجماعة، أو رسم مقابل الخدمة يعرف باسم REOM(رسم إزالة النفايات المنزلية)، أو ضريبة ذات طبيعة عقارية تسمى TEOM(ضريبة إزالة النفايات المنزلية). ويظهر هذا التعدد في آليات التمويل مرونة في تدبير الموارد المالية المحلية، مع ما يرافقه من اختلافات جوهرية في الطبيعة القانونية والمالية لكل من الرسم والضريبة.

وتعد ضريبة اختيارية، يعود قرار فرضها إلى الجهة التي تمتلك صلاحية إدارة النفايات، سواء كانت بلدية أو هيئة تعاون جماعي. وتكتسب الضريبة صفة الإضافية لأن أساس حسابها هو نفسه الخاص بضريبة الملكية العقارية المبنية[2]. كما تعكس رمزية هذا الرسم التحديات المتعلقة بعمليات التنظيف التي تتطلب موارد مادية وبشرية كبيرة في ظل نقص وعي المواطنين وثقافة الحفاظ على بيئة نظيفة. تتفاقم المشكلة عندما لا يتم التخلص من النفايات بطرق يمكن إعادة تدويرها بفصلها حسب نوع المواد مثل المواد العضوية والبلاستيك والزجاج، مما يزيد من تعقيد عمليات الردم التقني. لهذا السبب، قامت البلدية بتفويض مهمة التطهير والتخلص من النفايات المنزلية إلى القطاع الخاص حسب التعليمة 006، بهدف تقليل تكاليف عملية التطهير[3].

يظهر من خلال المقارنة بين التشريعين، عن وجود اختلاف جوهري في فلسفة إدارة النفايات المنزلية وتمويلها. ففي الوقت الذي يركز فيه التشريع الجزائري على فرض رسم محلي محدد سلفا دون وضع مرجعية جبائية واضحة، يمنح التشريع الفرنسي مرونة قانونية وتنظيمية، تسمح بالاختيار بين الرسم والضريبة، بحسب طبيعة العلاقة بين الخدمة والمكلف. كما يلاحظ أن

---

(1) - BENSAID Hicham, op.cit., p. 929.

(2) -Ibid, p 143

(3) – ضياف ياسمينة، حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوضياف محمد– المسيلة، 2022–2023، ص 27 و28.

التشريع الفرنسي يمنح أهمية كبيرة للبعد التحفيزي والبيئي، يظهر ذلك من خلال تطور ضريبة رفع النفايات المنزلية المعروفة اختصارا بـ: (TEOM) إلى ضريبة رفع النفايات المنزلية التحفيزية المعروفة اختصارا بـ: (TEOMI) بربط العبء الجبائي بالسلوك البيئي للمواطن، وهو ما يغيب كليا في النظام الجزائري، الذي يعاني من ضعف ثقافة الفرز وغياب أدوات الحوكمة البيئية.

ثالثا- الرسم على الذبح:

هذا الرسم هو نتيجة عمليات الذبح داخل إقليم البلدية، ويشمل عدة أصناف من الحيوانات[1]. تم إنشاؤه بموجب قانون المالية لعام 1970، وتحديث قيمته إلى 05 دج لكل كيلوغرام من اللحم الموجه للاستهلاك. تستفيد ميزانية البلدية من مداخيل هذا الرسم بصفة كلية إذا كان المسلخ متواجد على إقليمها. أما إذا كان المسلخ البلدي مشترك بين عدة بلديات فإنه يقيد في حساب خرج ميزانية البلدية ويوزع على البلديات المعنية وفقا للاتفاقيات المبرمة بينها. بالنسبة للرسوم المتأتية من مستودعات التبريد التي لا تملكها البلدية أو اللحوم المستوردة يتم تحصيلها لفائدة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية[2].

تعاني العديد من البلديات، خاصة النائية منها، من ضعف وتذبذب هذا المورد، حيث يعتمد ذلك بشكل كبير على النشاط التجاري الموجود داخلها. وهذا بخلاف البلديات الموجودة في المناطق الحضرية التي تؤدي عادةً دورا أكبر في تحصيل هذا الإيراد نتيجة للحركة التجارية النشطة هذا من ناحية[3]، ومن ناحية أخرى يعتبر الإيراد من هذا الرسم ضعيفا ومتذبذبا، خصوصا

---

[1] – بالرجوع إلى نص المادة 446 من قانون الضرائب غير المباشرة، نجدها قد وضعت خمس فئات من الحيوانات المعنية برسم الذبح، وهي: الخيليات – الجمليات – البقريات– الضأنيات– العنزيات. غير أن ما يلفت الانتباه في ترتيب هذه الفئات هو أن المشرع الجزائري لم يستند لا إلى الحكم الشرعي في ذبحها ولا إلى مكانتها في قائمة الحيوانات القابلة للاستهلاك في المجتمع الجزائري، كان حريا بالمشرع أن يضع على رأس قائمة الحيوانات المعنية بالذبح: الضأنيات، العنزيات، ثم البقريات، ثم الخيول. أنظر: مفتاح عبد الجليل، قراءة قانونية بخصوص الرسم الصحي على اللحوم. إثراء للجباية المحلية، أم تضخيم للمنظومة التشريعية ؟، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد (04)، العدد (02)، المركز الجامعي– النعامة، 01-06-2018، ص 611.

[2] – أنظر المواد: 466-467-468 من ق ض غ م، المديرية للضرائب، وزارة المالية، ق.م 2024، ص 69 و70.

[3] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 29.

في البلديات النائية، لأنه يعتمد على النشاط التجاري للبلديات، وخاصة تلك الموجودة في المناطق الحضرية. تبقى نسبة استفادة البلدية من هذا الرسم ضئيلة، نظرا لعدم ثبات أسعار اللحوم وارتفاعها المستمر، مما يستوجب الاعتماد على هذه المتغيرات في تحديد قيمة هذا الرسم[1].

ولهذا يتوجب على المشرع تشجيع إنجاز المشاريع المتعلقة بالمذابح في المناطق الريفية، وتربية الحيوانات في المناطق الريفية، من أجل تمكين البلديات الريفية من الحصول على إيرادات هذا الرسم، وتحقيق نوع من التكافؤ بين البلديات من خلال توزيع الأنشطة الاقتصادية المدرة للمداخيل.

رابعا- الرسم على الإقامة:

تم تأسيس هذا الرسم من خلال قانون المالية لسنة 1996، لصالح البلديات التي تتمتع بإمكانات سياحية ومناخية، أو هيدرو معدنية استحمامية. يفرض رسم الإقامة على الأشخاص غير المقيمين في البلدية ولا يملكون إقامة دائمة فيها. كما خضع هذا الرسم لعدة تعديلات عن طريق قانون المالية لسنة 2006 وقانون المالية التكميلي لعام 2008، حيث حدد بين 50 دج و60 دج للشخص الواحد في اليوم، و100 دج للعائلة في اليوم، فيما يخص الفنادق ذات 3 نجوم وأكثر. ويتم تحصيل هذا الرسم من قبل مؤجري الغرف المفروشة وأصحاب الفنادق والمحلات المستخدمة للإيواء، مثل الأماكن السياحية والحمامات المعدنية. يتم دفع الرسم تحت مسؤوليتهم لقابض الضرائب المختص إقليميا [2].

وفي التشريع التونسي، فإن الرسم على الإقامة يخص المناطق السياحية المتواجدة على إقليم البلدية، حيث تم تحديده بنسبة 2 % من إجمالي رقم الأعمال، بما في ذلك الدخل من العروض التي تنظمها المنشأة كجزء من أعمالها. يتم توزيع هذه النسبة؛ إما للبلدية بصفة إجمالية إذا كان نشاط المؤسسة الخاضعة للضريبة خارج المناطق السياحية، أو يتم توزيع هذه النسبة بالتساوي بين

---

[1] – فؤاد بلال، المرجع السابق، ص 394

[2] – صابور لخضر، الضرائب والرسوم الجبائية العائدة كليا لفائدة البلديات، دراسات وأبحاث، المجلد (13)، العدد (04)، جامعة زيان عاشور- الجلفة، 15-07-2021، ص 399.

البلدية وصندوق حماية المناطق السياحية إذا كانت المؤسسة الخاضعة للضريبة متواجدة داخل المناطق السياحية[1]. أما في التشريع الفرنسي، فإن هذه الضريبة تنشأ بقرار من المجلس البلدي أو من هيئة التعاون بين الجماعات (EPCI) ذات الاختصاص في الترويج السياحي، ولا يسمح إلا للبلديات والمجموعات الإقليمية التي تشرف على نشاط سياحي فعلي بفرضها، مع أولوية قانونية تُمنح للبلديات[2]. تتجزأ هذه الضريبة إلى نظامين؛ نظام حقيقي تفرض فيه الضريبة مباشرة على المقيمين المؤقتين في البلدية، ونظام جزافي يتحمله المضيفون السياحيون بناءً على عدد الأسرة أو القدرة الإيوائية. ويملك المجلس البلدي سلطة واسعة في تنظيم هذه الضريبة، من خلال تحديد التعريفات ضمن هوامش يحددها القانون، وتحديد فترة تحصيل الضريبة حسب الموسم السياحي أو على مدار السنة، واتخاذ قرارات بخصوص الإعفاءات أو الخصومات الممكنة. وتشمل هذه الضريبة مختلف أنواع الإقامات مثل الفنادق والمخيمات وبيوت الضيافة والقصور والمرافئ السياحية[3]. كما تظهر أهمية هذه الضريبة كمورد جبائي عالي المردودية، خاصة في المناطق ذات الجذب السياحي، وتشكل نموذجا للضرائب المحلية الاختيارية التي تتمتع الجماعات فيها بصلاحيات تنظيمية ومالية واسعة[4]. وتعد مردودية هذا الرسم مرتفعة في الجماعات السياحية، حيث بلغ محصوله 545 مليون يورو سنة 2019، ما يجعله من الضرائب الثانوية ذات الأهمية الكبرى في تمويل التنمية المحلية.

ما يمكن أن يستنتج من هذا الرسم أنه يخص البلديات السياحية فقط، وفي ظل عدم وجود بلديات مهيأة للسياحة، وكذلك إهمال المناطق الأثرية والمواقع السياحية وقلة الاستثمار والترويج للسياح، يبقى هذا الرسم مصدر دخل متواضع لميزانية البلدية[5]، وهذا يعني أن كثيرا من البلديات النائية أو المعزولة لا تتحصل على هذا الرسم نظرا لانعدام المؤهلات السياحية. في حين أن التشريع الفرنسي، أكثر تطورا من حيث النصوص أو من حيث مرونة التقدير المحلي. ويتيح

---

(1) – رزوق الطاهر، المفيد في المالية العامة، المرجع السابق، ص 18.

(2) - Romaric NAZON, op.cit, p 146.

(3) - Ibid, p 147.

(4) – Ibid.

(5) – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 29.

للجماعة أو هيئة التعاون المختصة خيارين: نظام واقعي تفرض فيه الضريبة على المقيم المؤقت، أو نظام جزافي يتحمله المضيف. كما تملك البلدية سلطة ضبط نسبة الضريبة، وفترة تحصيلها، وتحديد فئات الإعفاء.

خامسا- الرسم على الرخص العقارية:

أسس هذا الرسم طبقا لنص المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000، وذلك تعويضا للمادة 139 مكرر من قانون الطابع التي ألغيت بموجب المادة 34 من نفس القانون. خضع هذا الرسم لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية لسنة 2006و2008و2018و2025 يؤسس هذا الرسم لصالح البلديات على رخص العقارات، ويشمل رخص البناء، رخص تجزئة وتقسيم الأراضي، رخص تهديم المباني، وشهادات المطابقة، والتهيئة والعمران. تحدد قيمة هذا الرسم بناء على قيمة البناية العقارية أو تبعا لعدد القطع الأرضية لكل نوع من الوثائق المذكورة.[1]

ومع ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن هذا الرسم لا يكون محصلا إلا عند تقديم طلب من صاحب الرخصة أو الشهادة المطلوبة، خصوصا فيما يتعلق بشهادة المطابقة. وقد جاء القانون الذي ينظم هذا الأمر في وقت لاحق، مما جعل الغالبية العظمى من أصحاب السكنات لا يطلبون شهادة المطابقة. نتيجة لذلك، ظل العائد من هذا الرسم ضعيفا، لأنه يعتمد على تصاريح أصحاب البنايات أو المساكن[2].

سادسا- الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية:

تم استحداثه بموجب نص المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، يطبق هذا الرسم على الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخطوطة باليد والإعلانات على الورق المحمي أو المجهز والإعلانات المدهونة والإعلانات المضاءة والصفائح المهنية، ومثال ذلك تم تحديد الرسم على الورق العادي من 20-30 دج أما الورق المجهز والمحمي فتقدر قيمة الرسم من 40-80

---

[1] – صابور لخضر، الضرائب والرسوم الجبائية العائدة كليا لفائدة البلديات، المرجع السابق، ص 400.

[2] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 30.

دج، ومن 100 إلى 150 دج بالنسبة للإعلانات المدهونة. وتبلغ قيمة الرسم 200 دج للإعلانات المضاءة. أما الصفائح المهنية فقدرت قيمة الرسم من 500-750 دج[1].

في التشريع الفرنسي، تعد الضريبة على الإشهار الخارجي (TLPE) من أبرز الأدوات الجبائية الحديثة، أحدثت بموجب المادة 171 من القانون رقم 2008-776 المؤرخ في 4 أوت 2008 في إطار إصلاح شامل للجباية المرتبطة بالإعلانات، حيث دمجت ثلاث ضرائب سابقة في آلية موحّدة ومرنة تديرها الجماعات المحلية. تفرض هذه الضريبة على الوسائط الإشهارية الثابتة والمرئية من الطرق العامة، وتشمل الأجهزة الإشهارية واللافتات المختلفة، ويُحسب الوعاء الضريبي بناءً على المساحة الإشهارية ويُحمَّل على المستغل أو المالك أو المستفيد من الوسيط، حسب الحالة. تمارس الجماعات المحلية ومؤسسات التعاون بين الجماعات صلاحية فرض هذه الضريبة بشكل اختياري بقرار يتخذ قبل فاتح جويلية من السنة السابقة، مما يمنحها حرية تقدير حاجتها إليها[2]. وتختلف قيمتها حسب عدد سكان الجماعة وطبيعة الوسيط الإشهاري، مع إمكانية تعديلها سنويا وفق مؤشر أسعار الاستهلاك، وهو ما يعكس مرونة كبيرة وملاءمة محلية في السياسة الجبائية[3].

يتبين من خلال ما سبق، أن الرسم على الإعلانات في التشريع الجزائري، رغم كونه موردا جبائيا محليا خالصا، إلا أنه يبقى ضعيف من حيث المردودية بسبب محدودية نطاق تطبيقه وغياب آليات فعالة لإلزام المعلنين، مما يحد من دوره في تمويل ميزانيات البلديات، ويتعلق الأمر هنا بالبلديات الغنية تحديدا والتي تعرف نشاطات اقتصادية وتجارية. إذ من غير المعقول تطبيق هذا النوع من الرسوم في البلديات الفقيرة أو النائية. في المقابل، تعد الضريبة المحلية على الإشهار الخارجي الضريبة (TLPE) في فرنسا أنموذجا أكثر تطورا وفعالية، بفضل مرونتها القانونية

---

(1) – بلية لحبيب، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر الاختلالات والحلول، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد (02)، العدد (01)، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، 01-06-2018، ص 10.

(2) - Voir art. 2333-6 et 2333-7 du CGCT.

(3) -"Taxe locale sur la publicité extérieure », disponible sur le site : collectivites-locales.gouv.fr, consulté le : 09 juin 2025.

وارتباطها بمساحة الوسيط الإشهاري، إضافة إلى منح الجماعات سلطة تقديرية واسعة في فرضها وتعديل قيمتها وفق حاجاتها، ما يجعلها أداة حقيقية لدعم استقلالية ميزانية الجماعات المحلية.

سابعا- الرسم على الاحتفالات العائلية:

يعتبر هذا الرسم من الرسوم القديمة التي تم إنشاؤها بموجب المادة 105 من قانون المالية لسنة 1966. وقد تم تأسيس هذا الرسم لصالح البلديات التي تقام على إقليمها حفلات وأفراح ذات طابع عائلي. يدفع المبلغ الواجب نقدًا، تم تعديل هذه المادة بموجب المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001، تم تحديد مبلغ الرسم وفق معايير زمنية مرتبطة بمواعيد إقامة الحفلات، حيث يحدد بمبلغ يتراوح بين 500 دج و800 دج عن كل يوم بالنسبة للحفلات التي تنتهي قبل الساعة السابعة مساء، في حين يحدد بمبلغ يتراوح بين 1.000 دج و1.500 دج بالنسبة للحفلات التي تستمر بعد الساعة السابعة مساء. ويتولى رئيس البلدية تحديد مبالغ التعريفات بموجب قرار يصدره بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد أخذ موافقة السلطة الوصية[1]. كما يطبق هذا الرسم على جميع الأنشطة بما في ذلك الفعاليات المسرحية، الفرق الموسيقية، قاعات الأفراح، وكذلك الاحتفالات العائلية[2].

يعد هذا الرسم من الموارد الجبائية المحلية ذات الأهمية الرمزية أكثر من كونه مصدرا فعليا لتمويل ميزانية البلديات، نظرا لضعف مردوديته المالية. ويرجع ذلك إلى محدودية توفر قاعات الأفراح والفضاءات المهيأة في البلديات الريفية، وضعف التصريح الفعلي بالاحتفالات العائلية من طرف المواطنين، ما يؤدي إلى صعوبة تحصيله بانتظام.

وعليه، فإن استمرار العمل به بصيغته الحالية لا يحقق جدوى مالية معتبرة، ما يستدعي إعادة النظر في آليات تنظيمه وتحسين وسائل مراقبته أو تعويضه برسوم حديثة أكثر مردودية تتلاءم مع تطور النشاطات المحلية.

---

[1] – بلية لحبيب، المرجع السابق، ص 11.

[2] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 30.

ثامنا- الرسم على السكن:

استحدث هذا الرسم بموجب نص المادة 36 قانون المالية لسنة 2003، حددت قيمته بثلاث مائة (300) د.ج للمحلات ذات الطابع السكني وألف مائتي (1200) د.ج للمحلات ذات الطابع المهني، يقتطع هذا الرسم من قبل وكلاء شركات توزيع الكهرباء والغاز، ويدرج ضمن فواتير الاستهلاك حسب دورية الدفع. وتحول حصيلة هذا الرسم لفائدة البلديات المعنية، في آلية تعد ابتكارا تشريعيا لتفادي تقاعس السلطات المحلية عن تحصيله بصفة مباشرة. كما وسع المرسوم التنفيذي 16-160 لسنة 2016 من نطاق تطبيق الرسم على السكن ليشمل جميع المحلات السكنية والمهنية في مختلف البلديات، وليس فقط بلديات مقرات الدوائر أو الولايات، ويتم تحصيل هذا الرسم عبر قباضات الضرائب المختصة إقليميا[1]. ويتم توزيع ناتج هذا الرسم بين البلديات وبلديات مقرات الولايات بنسبة 50% لكل منهما، وذلك بموجب المادة 122 من قانون المالية لسنة 2025[2]، يتم تخصيص عائدات هذا الرسم حصريا لإعادة تأهيل الحضيرة العقارية للبلديات[3].

في التشريع الفرنسي، كانت ضريبة السكن والتي يخضع لها الملزمون الذين يقطنون مساكن سواء كانوا مالكين أو مستأجرين. وتشبه هذه الضريبة، ضريبة المجلس البريطانية[4]. ويشكل

---

(1) – حرفوش نادية، المرجع السابق، ص 226 و227.

(2) – قانون رقم 24-08 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1446 الموافق 24 نوفمبر سنة 2024 يتضمن قانون المالية لسنة 2025 (ج. ر. ج. ج عدد 84 لسنة 2024).

(3) – تجب الإشارة، إلى أنه، ومنذ سنة 2022 تم إعادة توجيه ناتج الرسم على السكن كليا الفائدة ميزانية البلديات عوض حساب التخصيص الخاص بصندوق إعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية، الذي تم غلقه بموجب أحكام المادة 167 من قانون المالية لسنة 2021. حيث تم التأكيد على ضرورة تقييد ناتج هذا الرسم من جانب الإيرادات بميزانية البلدية، واستغلال ناتج الرسم على السكن وفقا لمبدأ الشمولية وعدم التخصيص، باعتبارها إيرادات ذاتية.

انظر: التعليمة رقم 13049 الصادرة عن الأمين العام لوزارة الداخلية المؤرخة في 2022/11/22.

(4)-على سبيل المقارنة مع التشريع الفرنسي، تعد ضريبة السكن (Council Tax) في إنجلترا أحد أهم مصادر تمويل الحكومة المحلية في إنجلترا، حيث تفرض كضريبة عقارية على المساكن وتوفر نسبة معتبرة من الموارد المالية للسلطات المحلية. فقد شكلت هذه الضريبة حوالي 46% من إجمالي تمويل السلطات المحلية في سنة 2025/2024، مما يعكس دورها المحوري في

الوعاء الضريبي لضريبة السكن، من القيمة الإيجارية التقديرية للعقار. وتستخدم هذه القيمة لتحديد قيمة العقار النظرية المرتبطة بإيجار سنوي نظري (بالنسبة لمحل السكن وتوابعه) [1]. لكن مع تزايد الإعفاءات الجبائية واعتبار وعائها الضريبي قديما، ألغيت نهائيا سنة 2023[2]، وعوضت البلديات بحصة من الضريبة على القيمة المضافة (TVA). ورغم الطعن أمام المجلس الدستوري بدعوى مخالفة مبدأ التدبير الحر، ومع ذلك أقر المجلس الدستوري مشروعية هذا الإلغاء[3].

يتضح من خلال ما سبق ذكره، أن اسناد تحصيل الرسم على السكن في التشريع الجزائري من طرف وكلاء توزيع الكهرباء والغاز، يعد آلية تسمح بضمان استقرار التحصيل وتجاوز ضعف الإدارة المحلية في هذا المجال. كما طريقة توزيع حصيلته عرفت عدة تحولات تظهر تذبذبا في السياسة الجبائية المحلية، بدءا من تخصيصه لإعادة تأهيل الحظيرة العقارية، إلى توجيهه إلى لفائدة ميزانيات البلديات. كما يلاحظ أن هذا الرسم، رغم أنه يشكل إيرادا جبائيا ذاتيا، إلا أنه ما زال يعكس في جزء كبير منه هيمنة السلطة المركزية في ضبط أسسه وتوزيع حصيلته، ما يحد من دوره كأداة حقيقية لتعزيز استقلالية ميزانية البلديات. وبالمقارنة مع التجربة الفرنسية، يبرز أن إلغاء ضريبة السكن على الإقامات الرئيسية سنة 2023 مقابل تحويل حصص من الضرائب الوطنية (TVA) للبلديات يعكس تراجعا إضافيا لمبدأ الإدارة الحرة في توجه نحو إعادة مركزية الجباية المحلية. وهو ما يطرح تساؤلات حول مدى قدرة هذه البدائل على تعويض فقدان مورد محلي

دعم الميزانيات المحلية. إضافة إلى مساهمتها في تمويل مختلف الخدمات العمومية، مثل الرعاية الاجتماعية، والصحة، وجمع النفايات، وغيرها من الخدمات الأساسية، في ظل محدودية قدرتها على الاقتراض لتمويل النفقات اليومية.

Graham Atkins et Stuart Hoddinott, *Local government funding in England: How local government is funded in England and how it has changed since 2010*, 10 mars 2020, mis à jour le 22 Janvier 2026, disponible sur le site: https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/local-government-funding-england .consulté le 12-04-2026.

(1) - Romaric NAZON, op.cit, p 116.

(2) - Ibid, p 116.

(3) - Le dégrèvement en question est intégralement pris en charge par l'ÉTAT, sur la base des taux globaux de la taxe d'habitation appliqués en 2017. De plus, il n'a aucun impact sur l'assiette de cette taxe et ne remet pas en cause son caractère local. Par ailleurs, les communes conservent la liberté de fixer un taux différent de taxe d'habitation, auquel les bénéficiaires du dégrèvement seront assujettis pour la part excédant le taux appliqué en 2017. Ainsi, malgré l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation demeure une ressource propre des communes au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

Voir : Décision N° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 sur la Loi de finances pour 2018, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017758DC.htm. Consulté le : 11-03-2025.

أصيل، وما إذا كان النموذج الجزائري سيشهد مسارا مماثلا مستقبلا في ظل التوسع المستمر للضرائب المشتركة والمنقولة.

انطلاقا مما سبق، تشكل الإيرادات الجبائية المخصصة كليا للبلديات في الجزائر موردا أساسيا لتمويل الميزانية، لكنها تعاني من ضعف المردودية وهيمنة المركزية. فالرسم العقاري، رغم استقراره، يواجه مشكلات في التقييم والتحصيل وكثرة الإعفاءات، بخلاف النموذج الفرنسي الذي يتميز بوعاء ضريبي موحد وتقييمات دقيقة وحرية واسعة للبلديات في تحديد نسبه، مما يجعله أداة فعالة لتمويل محلي مستدام. أما تونس، فتواجه تحديات مماثلة للجزائر بسبب ضعف البنية التقنية وغياب قواعد تقييم واضحة. أما بقية الرسوم كالخاصة بالنفايات والإقامة والإعلانات والسكن، فهي في الجزائر محدودة ومتذبذبة العائد بسبب ضعف الوعاء المحلي وتقييد السلطة البلدية، في حين تمنح فرنسا مرونة أكبر للبلديات مع ربط بعض الرسوم بالسلوك البيئي أو النشاط السياحي، ما يعزز فعاليتها. وتبقى تونس أقرب للوضع الجزائري. ويستدعي ذلك في الجزائر إصلاحا جبائيا محليا يركز على تحديث السجلات العقارية وتوسيع الوعاء ومنح حرية أكبر للبلديات.

الفرع الثاني: الإيرادات المخصصة جزئيا لفائدة البلدية

تتكون الإيرادات التي تعود جزئيا للبلديات من مجموع الضرائب التي يتم تقاسمها بين البلديات والدولة والولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية وغيرها من الهيئات التي تحددها النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وهذه الإيرادات عبارة عن ضرائب ورسوم، يمكن تفصيلها على نحو ما سيأتي:

أولا- الرسم المحلي للتضامن (TLS):

أحدثها القانون المالي لسنة 2024[1] بموجب المادة 15، تفرض بناء على رقم الأعمال المحقق في الجزائر من قبل المكلفين بالضريبة الذين يزاولون نشاطات نقل المحروقات عبر الأنابيب. حيث كرس النظام الجبائي الجديد ما يعرف بمبدأ التخصيص الجبائي، وذلك من خلال

[1]- قانون رقم 23-22 مؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1445 الموافق 24 ديسمبر سنة 2023 يتضمن قانون المالية لسنة 2024 (ج. ر.ج. ج عدد 86 لسنة 2023)، ص 09.

ربط الإيرادات الجبائية المحلية بالمصدر الإقليمي للنشاط الاقتصادي. فالرسم المحلي للتضامن يفرض بناء على رقم الأعمال الناتج عن نشاطين محددين: نقل المحروقات عبر الأنابيب، والأنشطة المنجمية، في حين تخضع الأرباح الناتجة عن هذه الأنشطة للضريبة (IRG)، والضريبة (IBS). وفيما يتعلق بتوزيع التحصيلات الجبائية لهذا الرسم (TLS) بقي بنفس التوزيع الخاص بالرسم الملغى (TAP)[1].

تستحوذ البلديات على النصيب الأكبر من عائدات هذا الرسم بنسبة 66% للبلديات. وبهذا يحقق النظام الجديد نوعا من العدالة الجبائية المحلية، حيث تستفيد البلديات التي تتحمل الآثار البيئية أو التحتية لهذه الأنشطة من جزء معتبر من العائدات، وفقا لقاعدة من يدفع الثمن يستفيد.

ثانيا-الرسم على المنتوجات البترولية أو المماثلة (TPP):

تم استحداث هذا الرسم بموجب المادة 36 من قانون المالية لسنة 2024، ويقوم على نفس المنطق القطاعي، من خلال توجيه عائداته نحو تغطية وطنية، حيث تخصص 66% من العائدات لكل بلديات الوطن. يعكس هذا التوزيع إرادة في تحقيق توازن وطني في التخصيص الجبائي، خاصة وأن الأنشطة البترولية غالبا ما تكون متمركزة في مناطق محددة من الجنوب الجزائري، ولا تستفيد باقي البلديات من آثارها المالية، رغم مساهمتها غير المباشرة في دعم البنية التحتية والخدمات العمومية الوطنية. ويعد هذا التوجه خطوة في اتجاه تمويل جماعي من الموارد الطبيعية، بما يتجاوز المنطق المحلي الضيق. وهكذا يظهر الفرق جليا بين الضريبة على النشاط المهني (TAP)[2] ، والتي كانت توصف بأنها ضريبة شاملة ومستقرة، حيث كانت كل بلدية تستفيد

---

[1] – زنات السعيد، من منظور الجباية المحلية في النظام الجبائي الجزائري: ماذا يعني التخلي عن الرسم على النشاط المهني (TAP) واستحداث رسم محلي للتضامن (TLS) وفقا للتدابير الجبائية لقانون المالية لسنة 2024؟، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة، المجلد (09)، العدد (01)، جامعة محمد بوضياف- المسيلة، 30-06-2024، ص 314و315.

[2] – تم إلغاء هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2024، واستعيض عنها بضريبتين جديدتين: الضريبة على المنتجات النفطية (TPP) والضريبة المحلية للتضامن(TLS) . وهذا بالنظر إلى التوقعات الإيجابية التي حددها هذا القانون، حيث قدرت الإيرادات الإجمالية المنتظرة من الرسمين معا بنحو 198.575 مليار دج، منها 186 مليار دج تعود للرسم الأول (TPP) و12 مليار دج للرسم الثاني (TLS). على أن تخصص نسبة 95% من كل رسم لفائدة الجماعات المحلية. وبالمقارنة، فإن المعدل

بشكل مباشر من النشاط الاقتصادي المتمركز في نطاقها، وهو ما يؤدي إلى تعزيز مبدأ العدالة الجبائية الأفقية بين البلديات. بينما تفقد البلديات الصناعية والمتوسطة الحجم هذا الامتياز، لكون أن الرسمين الجديدين (TPPوTLS) يقومان على أنشطة محدودة جغرافيا، مما قد يؤدي إلى خلق تفاوتات جديدة في التوزيع الجبائي. وهذا يقود إلى نتيجة مفادها أن الضريبتين الجديدتين لا تعوضان فعليا دور TAP في تمويل ميزانية البلديات، لا من حيث الشمول الجغرافي، ولا من حيث العدالة الجبائية. بل على العكس من ذلك، قد تؤدي هذا التوجه إلى زيادة تبعية ميزانية البلديات للسلطة المركزية فيما يتعلق بتوزيع الموارد.

يبدو أن المشرع الجزائري قد تأثر بإصلاحات المشرع الفرنسي التي أقرها بموجب قانون المالية لسنة 2010، والتي تضمنت إلغاء الرسم المهني ابتداء من 1 جانفي 2010 واستبداله بضريبة المساهمة الاقتصادية الإقليمية (CET)، المكونة من ضريبة العقارات التجارية (CFE)، وضريبة القيمة المضافة للشركات (CVAE)، وضريبة ثابتة على شركات الشبكات (IFER). كان الهدف من هذه الإصلاحات هو تخفيف العبء الضريبي عن الشركات وتعزيز تنافسيتها الدولية، مع إعادة هيكلة الموارد المحلية عبر توسيع القاعدة الضريبية وضمان تعويض كامل للجماعات المحلية عن خسائر الإيرادات، إضافة إلى نقل بعض الضرائب من الدولة إليها لدعم استقلاليتها المالية. وتم تطبيق الإصلاح تدريجيا بين 2010 و2011 لإتاحة الوقت لهذه الجماعات للتكيف مع النظام الجديد [1].

يستنتج في الأخير، بالرغم من أهمية الإصلاحات التي انتهجها المشرع الجزائري من خلال إلغاء الرسم على النشاط المهني وتعويضه بالرسم المحلي للتضامن، وما نتج عنه من آثار متفاوتة على ميزانيات البلديات الفقيرة والغنية. في الوقت الذي كان فيه للمشرع الفرنسي نظرة أخرى، أكثر

السنوي لمداخيل الرسم على النشاط المهني خلال السنوات السبع السابقة للإصلاح بلغ 195.348 مليار دج، ما يعكس توجها للحفاظ على مستوى الإيرادات المحلية، بل وتسجيل زيادة طفيفة تؤشر إلى نوع من الاستمرارية المالية بعد التعديل الجبائي.

Voir : HAMDINI Dalila, *Perspectives de mobilisation des ressources fiscales des collectivités locales suite à la suppression de la Taxe sur l'Activité Professionnelle*, REVUE D'ÉCONOMIE DOUANIÈRE ET FISCALE, Vol (02), N° (02), Institut d'Économie Douanière et Fiscale (IEDF), Algérie, 2024, p. 21 et 21.

(1) - La réforme de la taxe professionnelle, disponible sur le site : https://www.vaucluse.gouv.fr/contenu/telechargement/7853/93826/file/dossier_de_presse_suppression_TP.pdf,p01. Consulté le :08-06-2025.

تكاملا من خلال تعويضه لهذا الرسم بثلاثة ضرائب جديدة دفعة واحدة تغطي شرائح اقتصادية متنوعة وتضمن توسعا في القاعدة الضريبية مع مراعاة الخصوصيات الاقتصادية لكل منطقة.

ثالثا- الرسم على القيمة المضافة:

يعتبر هذا الرسم ذا أهمية كبيرة لأنه يمس كل المواطنين، وقد بدأ كضريبة واحدة على الإنتاج قبل أن يتحول إلى ضريبة القيمة المضافة بموجب قانون المالية لسنة 1992. يفرض على عمليات البيع، الأشغال العقارية، والخدمات ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو الحرفي المنجزة داخل الجزائر، وكذلك على الواردات، باستثناء تلك الموجهة للاستخدام الخارجي [1]. حيث تستفيد ميزانية البلديات فقط من نسبة قدرها 10% في حين تستحوذ الدولة على النصيب الأكبر بنسبة 75% [2].

يعد هذا الرسم من أهم الموارد الجبائية نظرا لشمولية وعائه الذي يمس جميع المواطنين تقريبا، سواء عبر الاستهلاك الداخلي أو عبر الواردات. ويبرز من خلال نسب توزيعه أن هيمنة الدولة تبقى مطلقة على حصيلته، ويكشف هذا التوزيع عن طبيعة مركزية واضحة في إدارة هذا المورد الجبائي الحيوي، ما يقلل من فرص البلديات في الاستفادة منه كمورد ذاتي يعزز استقلالية ميزانيتها.

وبالتالي، فإن إعادة النظر في نسب توزيعه لصالح البلديات يمثل خطوة مهمة لتكريس مزيد من اللامركزية المالية ودعم قدرات البلديات في تمويل ميزانيتها.

رابعا- الضريبة على الثروة (الأملاك العقارية):

أنشئت الضريبة على الثروة بموجب قانون المالية لسنة 1993 ودخلت حيز التنفيذ سنة 1994، وتطبق على أملاك الأشخاص الطبيعيين فقط، استنادا إلى الموطن الجبائي أو إلى إقليمية الثروة بالنسبة لغير المقيمين [3]. تشمل الضريبة جميع أملاك الشخص وأطفاله القصر دون أملاك

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 316.

[2] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 14.

[3] – بوزكري سليمان، الضريبة على الثروة ووضع العقارات وتثمينها في القانون الجزائري، مجلة أبحاث ، المجلد (09)، العدد (01)، جامعة زيان عاشور- الجلفة، 30-06-2024، ص 192.

الزوجة، وتفرض عند تجاوز صافي الثروة مائة مليون دينار جزائري بداية من 1 جانفي من السنة المعنية [1]. تختلف عن الرسم العقاري بشمولها للأموال المنقولة أيضا [2]. وقد استبدلت تسميتها ابتداء من 2018 لتعزيز وضوحها واستهداف الطبقة الغنية، بعد تسجيل ضعف في التصريح وصعوبة تقييم العقارات. وتوزع حصيلتها بنسبة 70% للدولة و30% للبلديات [3].

تشكل الضريبة على الثروة وفق ما سبقت الإشارة إليه، إحدى الأدوات الجبائية ذات الطابع التصاعدي، الموجهة أساسا إلى الطبقات الغنية، وهي امتداد للضريبة على الأملاك التي عانت من ضعف في التحصيل بسبب مشاكل التصريح وصعوبة تقييم العقارات. ورغم أنها تهدف إلى تحقيق عدالة اجتماعية أكبر من خلال توسيع الوعاء ليشمل الثروات المنقولة والعقارية، فإن هيمنة الدولة تبقى واضحة على حصيلتها الجبائية. وهو ما يؤكد على استمرار مركزية الجباية العقارية في التشريع الجزائري وضعف مساهمة هذا المورد في تكريس استقلالية ميزانية البلديات، رغم إمكاناته الكبيرة في حال تحسين آليات التصريح والتقييم وربط حصيلته أكثر بالبلديات.

خامسا– الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU):

هي ضريبة بسيطة وموحدة تجمع بين عدة رسوم، وهي: الضريبة الدخل الإجمالي (IRG)، والرسم على القيمة المضافة (VAT) والرسم على النشاط المهني (TAP) [4]. وتخضع الشركات المهنية غير التجارية والأفراد الذين يزاولون أنشطة صناعية، أو تجارية، أو غير تجارية، أو حرفية وكذلك التعاونيات الحرفية والفنية التقليدية لهذا النظام الضريبي الشامل المبسط إذا كان دخلهم السنوي من نشاطهم لا يتجاوز ثمانية ملايين دينار (8.000.000 دج)، باستثناء من اختاروا

---

(1) – مقدمي أحمد، إشكالية تطبيق الضريبة على الثروة في الجزائر، دراسات اقتصادية ، المجلد (12)، العدد (04)، جامعة زيان عاشور– الجلفة، 01–10–2018، ص 64.

(2) – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 35.

(3) – الضريبة على الثروة، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية. متاح على الرابط:
https://www.mfdgi.gov.dz/particuliers/impot-sur-la-fortune-ar . Consulté le : 02-03-2025.

(4) – نظـام الضريبة الجزافية الوحيدة، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية.
https://www.mfdgi.gov.dz/professionnels-ar/identifier-regime-fiscal-ar/regime-forfaitaire-unique-ar/ifu-ar, date d'accès : 02-03-2025.

النظام الضريبي على أساس الأرباح الفعلية [1]. حيث تستفيد ميزانية البلديات من نسبة قدرها40.25 % [2].

تمثل هذه الضريبة (IFU)، آلية جبائية مبسطة تهدف إلى توسيع الوعاء الضريبي وإدماج الأنشطة الصغيرة والمتوسطة في المنظومة الجبائية، وذلك من خلال تجميع عدة رسوم في ضريبة واحدة. ورغم أهميتها في تحسين قابلية التحصيل وتقليل التهرب الضريبي بفضل بساطتها، فإن نسبة العائد الموجهة للبلديات مقارنة بنسبة الدولة، هو ما يعكس استمرار الطابع المركزي للجباية، مما يحد من مردوديتها في تحقيق استقلالية حقيقية لميزانية البلديات. ورغم ذلك، فإن هذه الضريبة تظل من الموارد الذاتية الواعدة للبلديات إذا ما تم تطوير آليات التصريح والمراقبة، خاصة في القطاع غير المهيكل.

سادسا– الرسم على الزيوت والمزلقات وتحضير المزلقات المستوردة أو المصنعة محليا:

استحدث هذا الرسم وفقا لأحكام المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006، يتم اقتطاعه على المزلقات والزيوت وتحضيرات المزلقات التي تم تصنيعها في الجزائر، وذلك عند خروجها من المصنع من طرف المنتج والمصنع، ومن طرف مصالح الجمارك الجزائرية في حالة ما إذا تم استيرادها. تحدد قيمة الرسم بـ: 12,500 دج لكل طن من المادة المصنعة في الجزائر أو المستوردة [3]. حيث تستفيد ميزانية البلديات من نسبة 34% فيما يتعلق بالزيوت والشحوم المستوردة.

يمثل هذا الرسم أحد الموارد الجبائية النوعية ذات الطابع البيئي والاقتصادي في آن واحد، يتم فرضه على منتجات لها أثر بيئي مباشر ويشجع – ولو بشكل غير مباشر – على ترشيد استهلاكها. غير أن توزيع حصيلته الذي يمنح الدولة النسبة الأكبر، يعكس مرة أخرى هيمنة الطابع المركزي في تسيير الموارد الجبائية، مما يقلل من أثره في تعزيز الاستقلالية ميزانية

---

[1] - BENSAID Hicham, op.cit, p 932.

[2] – الجدول (ه) الضرائب والرسوم المخصصة جزئيا للجماعات المحلية، قانون المالية لسنة 2025، ص 96.

[3] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 15.

البلديات. ومع ذلك، يظل هذا الرسم موردا هاما إذا تم توجيه حصته البلدية في إطار سياسة بيئية محلية لإدارة النفايات الصناعية والتقليل من التلوث.

سابعا- الضريبة على الدخل الإجمالي للمداخيل العقارية:

يقصد بها المداخيل الناتجة عن إيجار العقارات، سواء كانت مبنية أو غير مبنية، بمختلف أنواعها مثل المنازل، الشقق، الفيلات، والأراضي الفلاحية، وأيضاً المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها مثل المكاتب، الورشات، والمصانع، ما دام ذلك يتم بصفة مدنية. أي بمعنى أن هذه المداخيل لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية، تجارية، حرفية، مستثمرة فلاحية، أو مهنة غير تجارية، أي أنها غير مدرجة ضمن ميزانية المؤسسة. تعتبر هذه المداخيل أساسا في تحديد الدخل الإجمالي وبالتالي في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي تحت صنف مداخيل عقارية. تطبق هذه الضريبة على الأشخاص الطبيعيين الذين يحصلون على مداخيل من إيجار الأملاك العقارية سواء المبنية أو غير المبنية بصفة مدنية، بشرط ألا يزيد الإيجار السنوي الإجمالي عن 1,800,000دينار جزائري. أما عن توزيع عائدات الضريبة، فيتم تقاسمها بالتساوي بين ميزانية البلدية وميزانية الدولة، بحيث تحصل كل منهما على نسبة 50%، وفقا لأحكام المادة 42 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة [1].

يستنتج في الأخير أهمية هذه الضريبة لكونها تشكل موردا جبائيا منتظما لارتباطها بالنشاط العقاري المدني، وخضوع فئة واسعة من المالكين لها. كما أن توزيع عائداتها بالتساوي بين الدولة والبلديات يعكس توجها نحو إشراك البلديات في الاستفادة من هذا المورد العقاري، بما ينسجم مع منطق تخصيص الموارد ذات الطابع المحلي لدعم استقلالية الميزانية البلدية. غير أن محدودية سقف الإيجار الخاضع للضريبة قد تحد من مردودها المالي، لاسيما في البلديات التي تتمتع بكثافة سكانية مرتفعة.

---

[1] – الضريبة على الدخل الإجمالي صنف المداخيل العقارية الناتجة عن إيجار الأملاك المبنية وغير المبنية، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، تاريخ الاطلاع: 03-03-2025 متاح على الربط:

https://www.mfdgi.gov.dz/particuliers/irg-revenu-foncier-provenant-des-proprietes-baties-et-non-baties-louees-ar

ثامنا-الرسوم البيئية:

أقر المشرع الجزائري مجموعة من الرسوم ضمن قوانين المالية لسنة: 2002 و2003 و2006، والتي تم تعديلها لاحقا بموجب قانون المالية لسنة 2018. ويتعلق الأمر برسم عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة، ورسم عدم تخزين النفايات الناتجة عن أنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية، بالإضافة إلى الرسم التكميلي على التلوث الجوي الناتج عن المصادر الصناعية، كذلك الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، وأخيراً، الرسم على الزيوت والشحوم [1].

تجب الإشارة، إلى أن الإيرادات الجبائية العائدة جزئيا لميزانية للبلديات هي نسبة ضعيفة، وذلك بسبب استحواذ الدولة على أهم الإيرادات الجبائية والأكثر مردودية. يظهر هذا بشكل واضح في الرسم على القيمة المضافة، حيث تأخذ الدولة نسبة تتراوح بين 75% و85% من عائداته، مقابل 10% فقط للبلديات. كما تستأثر الدولة كذلك على عائدات أرباح المناجم، حيث ألغى المشرع حصة الجماعات المحلية منها بموجب قانون المناجم لسنة 2014. كل هذا أدى إلى تقليل الإيرادات الجبائية للبلديات بشكل كبير [2].

تكشف دراسة الإيرادات المخصصة جزئيا لفائدة البلديات في الجزائر عن استمرار هيمنة الدولة على الموارد الأكثر مردودية، حيث تستحوذ على النسب الكبرى من عائدات الضرائب الحيوية مثل الرسم على القيمة المضافة والرسم على المنتوجات البترولية، في حين تحصل البلديات على نسب محدودة لا تكفي لتعزيز استقلاليتها ميزانيتها. ورغم إدراج رسوم جديدة كالرسم المحلي للتضامن والرسم على المنتوجات البترولية بهدف تحقيق عدالة جبائية إقليمية وربط العائدات بمصدر النشاط الاقتصادي، إلا أن أثرها ظل محدودا مقارنة بالرسم الملغى على النشاط المهني، الذي كان يضمن توزيعا أكثر عدلا بفضل شموليته الجغرافية وارتباطه المباشر بالنشاط

---

[1] – علي بوخالفة باديس، محاضرات في مقياس الإدارة ومسائل المالية والجباية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2024-2025، ص 08. تاريخ الاطلاع: 07-05-2025. متاح على الرابط: http://en.univ-setif2.dz/mod/folder/view.php?id=3356&lang=ar .

[2] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 325

الاقتصادي المحلي. كما يظهر أن استلهام المشرع الجزائري للتجربة الفرنسية في إلغاء TAP كان جزئيا وغير متكامل؛ وفي الوقت الذي اعتمدت فرنسا إصلاحا واسعا يقوم على ضرائب متعددة، وضمان تعويض مالي متكامل للجماعات المحلية، ظلت التجربة الجزائرية رهينة موارد ذات مردودية ضعيفة ونسب توزيع مركزية تزيد من تبعية ميزانية البلديات للسلطة المركزية.

الفرع الثالث: الإيرادات غير الجبائية

يقصد مجموع الإيرادات غير الجبائية، وهي تلك الإيرادات المتأتية من نواتج الاستغلال وحصائل الأملاك العقارية والمنقولة التي تعود للبلدية، يمكن بيان ذلك على النحو التالي:

أولا- نواتج الاستغلال:

تعد نواتج الاستغلال من الموارد الذاتية المهمة للبلديات، إذ تتحصل من الأنشطة التجارية والصناعية والخدماتية التي تقدمها هذه الجماعات. وتشمل هذه النواتج عدة أنواع من الرسوم، أبرزها حقوق الوزن والقياس والكيل التي تستوفى مقابل استخدام المكاتب البلدية المخصصة لهذه العمليات التجارية، وحقوق الزيادة والدمغ المفروضة على اللحوم الخاضعة للمراقبة الصحية ضمانًا لصلاحيتها للاستهلاك، إضافة إلى أتاوى تبعية الذبيحة التي تشمل رسوم استخدام المبردات وحقوق الإيداع. كما تتحصل البلديات على حاصل المستودع العام للمحجوزات من خلال إيداع الممتلكات المحجوزة وتحميل مالكيها نفقات الحراسة وفق التعريفة التي يحددها المجلس الشعبي البلدي، وكذلك حقوق التخزين في مستودعات الجمارك التي تفرض على البضائع الجمركية المخزنة في المرافق البلدية. إضافة إلى الرسوم الجنائزية التي تفرضها البلديات على عمليات الدفن داخل المقابر البلدية، باستثناء الحالات الاجتماعية الخاصة بالمحتاجين، مع ضرورة أن تغطي هذه الرسوم تكاليف الخدمات المقدمة دون أن تشكل مصدر ربح، بما يعكس الطابع الخدمي لهذه الموارد [1].

[1] – قديد ياقوت، دور الإيرادات غير الجبائية في تعبئة الموارد المحلية للبلدية، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد (02)، العدد (01)، جامعة بوضياف محمد- المسيلة، 01-03-2018، ص 336.

يتضح من تحليل نواتج الاستغلال أنها تمثل مصدرا جبائيا ذا طابع محلي بامتياز، نظرا لارتباطها المباشر بخدمات البلدية وأنشطتها التجارية والصناعية. ومع ذلك، فإن مردود هذه الإيرادات يظل محدودا بسبب الطابع الخدمي الاجتماعي لبعض الرسوم، مثل الرسوم الجنائزية، التي تفرض في حدود تغطية التكاليف فقط دون تحقيق أرباح. إضافة إلى ضعف الاستثمار البلدي في إنشاء وتجهيز مرافق مدرة للمداخيل، مثل مكاتب الوزن والقياس أو المستودعات الجمركية، مما يقلل من فرص تعظيم هذه الإيرادات. وأيضا بسبب غياب آليات مراقبة صارمة لتحصيل هذه الرسوم بانتظام، إضافة إلى انتشار الإعفاءات غير الرسمية أو عدم التصريح الكامل ببعض الأنشطة الخاضعة لها.

كما أن نواتج الاستغلال لا يمكن أن تشكل موردا ماليا رئيسيا لميزانية البلديات نظرا لغياب سياسة واضحة في تسيير هذه المرافق وفقا للتوجهات الاقتصادية الحديثة، كما أن تفعيلها يتطلب إصلاحات عديدة تهدف إلى تحديث البنية التحتية البلدية وتحويلها إلى موارد مالية مستدامة.

ثانيا- حصائل الأملاك:

تمتلك البلدية العديد من الأملاك العقارية والمنقولة لتمويل ميزانيتها، وتنقسم الأملاك العقارية بدورها إلى أملاك عمومية وأملاك خاصة[1]. وتعد الأملاك العمومية للبلدية جزءا من الأملاك الوطنية، وبالتالي فهي غير قابلة للتنازل أو التقادم أو الحجز عليها، وهي مخصصة للاستعمال المجاني من قبل الجمهور، ويمكن فرض رسوم ضئيلة في بعض الحالات لتنظيم استخدامها أو تغطية نفقاتها. وبالتالي، فهي لا تعد مصدرا منتجا للمداخيل بالنسبة للبلدية. ومع ذلك، فإن الاتجاه نحو تفويض المرفق العمومي المحلي بالنسبة للأملاك القابلة للتفويض سيجعلها حتما مدرة للإيرادات وتلعب دورا في تمويل ميزانيات البلدية. أما الأملاك البلدية الخاصة فهي التي تشكل مصدرا هاما لإيرادات ميزانية البلدية، وذلك لأن التصرفات التي تجري عليها تخضع لأحكام

[1] – انظر: المادة 157 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

القانون الخاص كالبيع والشراء، التأجير، المبادلة. مما يعطي للبلدية المجال للاستغلال الأمثل لهذه الأملاك [1].

تتميز الأملاك الخاصة للبلدية بتنوعها وتعددها، ويمكن تقسيمها حسب طبيعتها إلى أملاك عقارية ومنقولة. تشمل الأملاك العقارية للبلدية: المدارس الابتدائية، المساكن، المحلات التجارية، الأسواق الأسبوعية، قاعات للعلاج، دور للشباب، المكتبات، المعالم التاريخية، المذابح، مواقف للسيارات، الأكشاك، الأرصفة، وغيرها. يضاف لها أيضا الأملاك غير المبنية مثل الطرق، المساحات الخضراء، الإنارة العمومية، والمقابر. يمكن استغلال بعض هذه الأملاك عن طريق الإعلانات، حقوق الطريق، رخص الوقوف، واستحقاقات إيجار العقارات البلدية.

بالإضافة إلى الأملاك العقارية التي سبقت الإشارة إليها، تملك البلدية أيضا رصيدا هاما من المرافق العمومية القابلة للتفويض من خلال عقود الشراكة مع القطاع الخاص، وهي المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، عن طريق عقود الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة وعقود التسيير، مقابل الحصول على الأتاوة من المتعاقد معها، بالإضافة إلى المزايا التي يحققها اللجوء إلى هذا الأسلوب والمتمثلة في تحسين الخدمة العمومية للبلدية.

في حين تتكون الأملاك المنقولة للبلدية من: الحافلات، الشاحنات، السيارات، وتجهيزات الأشغال العمومية، المعدات المستخدمة في عمليات التطهير ومكافحة الآفات والحشرات وغيرها[2]، بإمكان البلدية أن تستغل هذه الأملاك للحصول على مداخيل لتمويل ميزانيتها عن طريق كراء هذه الوسائل والمعدات [3].

المطلب الثاني: الإيرادات الخارجية

ترزح غالبية البلديات في الجزائر تحت إكراهات ناتجة عن محدودية الإيرادات المالية الذاتية، الأمر الذي يؤثر عليها سلبا – إضافة إلى العديد من الأسباب الأخرى في تحقيق التنمية

---

[1] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 43.

[2] – خوجة نصر الدين، المرجع السابق، ص 28.

[3] – مفتاح عبد الجليل، الجباية المحلية كآلية لتعزيز إيرادات البلدية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي –البليدة 2، ص 64.

المحلية وتحسين معيشة الساكنة القاطنة على إقليمها الجغرافي. ولذلك تلجأ هذه الأخيرة للاستعانة بالموارد الخارجية استثنائيا ودون إفراط لتغطية النفقات المحلية.

غير أن الاستنجاد بالتمويل الخارجي في الجزائر أصبح المبدأ بحكم الاعتماد المتنامي للبلديات (الفرع الأول)، أو اللجوء إلى القروض لتمويل المشاريع الاستثمارية (الفرع الثاني)، وبالنظر إلى الشروط التي تفرضها الدولة على اللجوء إلى هذا النوع من الإيرادات، فقد منحها التشريع إمكانية تلقي الهبات والوصايا (الفرع الثالث) بالرغم من ندرتها في الواقع العملي.

الفرع الأول: الإعانات.

تشكل هذه الإعانات المالية موارد خارجية، وهذا بخلاف الموارد الذاتية التي تتمثل في الضرائب والرسوم المحلية التي يمكنها تحصيلها مباشرة. ما يميز هذه الإعانات هو أنها تحدد بقانون، ويتم ضبط قيمتها سنويًا في قانون المالية، مما يجعلها أداة في يد الدولة للتحكم في التمويل المحلي.

ورغم أن هذه الإعانات تشكل جزءًا مهما من موارد البلديات، إلا أنها تكرس علاقة غير متكافئة مع الدولة، التي تحتفظ بكامل سلطتها على تخصيص الأموال، مما قد يضعف من الاستقلالية الفعلية لميزانية البلديات [1] .

أولا- الإعانات المقدمة من طرف الدولة:

تظهر الإعانات التي تقدمها الدولة للبلديات كخطوة مهمة تهدف إلى تخفيف العبء المالي عن كاهل هذه المناطق، دون أن تكون ملزمة بإعادتها، مما يسهم في خلق نوع من التوازن بين الاختصاصات المحلية والإيرادات المالية. إن تحديد وتوزيع هذه الإعانات يتطلب مراعاة مجموعة من المعايير المالية والتقنية المتنوعة، حيث تلعب جودة وعائد الإيرادات المحلية، عدد السكان، واحتياجات الخدمات العامة، بالإضافة إلى تكلفة تقديم هذه الخدمات، ومستوى تطور البلدية دورًا محوريا. وعندما تقرر السلطات المركزية تقديم هذه الإعانات، فإنها تستند إلى مجموعة من

(1) - Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, *Dotations Et Autonomie Financière Locale Pour Une Affirmation Du Rôle des Dotations dans L'approche Conceptuelle de L'autonomie*, Revue-Gestion-et-Finances-Publiques, p32. Disponible sur le site :https://droit.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-2?lang=fr . Consulté le : 10-03-2025.

المعايير المذكورة في المادة 172 من قانون البلدية. تقسم الإعانات إلى نوعين رئيسيين: واحدة لتغطية نفقات التسيير، والأخرى مخصصة لتمويل قسم التجهيز والاستثمار، مما يعكس حرص الدولة على دعم وتنمية البلديات بشكل فعّال[1].

(أ) – إعانات قسم التسيير: تهدف هذه الإعانات إلى تحقيق الاستقرار في القسم الأول من الميزانية المحلية. فبالرغم من ضعف الإيرادات الذاتية، تظل الجماعات الإقليمية ملزمة بتغطية النفقات الأساسية والإجبارية، كأجور الموظفين ونفقات تسيير المرافق والخدمات البلدية[2]. ووفقا لنص المادة 172 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية تتولى الدولة تقديم إعانات مالية بهدف سد العجز في ميزانية التسيير. حيث يسمح هذا النص بتقديم الدعم لتحقيق التوازن بين الموارد المتوفرة والمسؤوليات الملقاة على عاتق البلدية، وذلك لتغطية النفقات الإجبارية في حال عدم كفاية الموارد لتلبية الاحتياجات بالمستوى المطلوب. كما يشمل هذا الإجراء التكفل بحالات القوة القاهرة[3].

وفي فرنسا، شكلت هذه المنحة أداة محورية في تمويل الجماعات الإقليمية، حيث مثلت سنة 2019 ما نسبته 56% من إجمالي الدعم المالي الموجه إليها. وقد أُنشئت هذه المنحة سنة 1979 لتعويض البلديات عن فقدان مورد جبائي محلي عقب إلغاء الضريبة المفروضة على التجار والحرفيين إثر تعميم ضريبة القيمة المضافة سنة 1965، والتي كانت تمثل آنذاك ما يقارب نصف الموارد الجبائية للبلديات. ومنذ ذلك التاريخ، أصبحت المنحة العامة للتسيير تشكل الركيزة الأساسية لتحويلات الدولة نحو الجماعات الإقليمية[4].

(ب)– إعانات قسم التجهيز والاستثمار: تهدف الإعانات المالية الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار سد العجز المالي الحاصل في ميزانية الجماعات الإقليمية، والذي تسبب في عدم قدتها

---

(1) – عفان يونس، المرجع السابق، ص 16.

(2) – نفس المرجع، ص 16.

(3) – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 261.

(4) -Georges Cavalier, *La fiscalité locale : regards comparatifs, simple évolution ou véritable révolution ?* Gestion et Finances Publiques (GFP), N°2, mars-avril 2020, p. 10. Disponible sur le site : https://droit.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2020-2?lang=fr, Consulté le : : 10-03-2025.

على تمويل برامجها التجهيزية والاستثمارية. وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية[1].

تمثل المخططات البلدية للتنمية تجسيدا فعليا لمبدأ اللامركزية على مستوى البلديات، حيث شهدت مخططات التنمية المحلية (PCD) تطورات قانونية تهدف إلى تبني برامج تنموية للقضاء على الأزمات الاقتصادية والاجتماعية المتوارثة من الحقبة الاستعمارية. ومن أبرز هذه البرامج: برنامج التنمية الصناعية، برنامج نفقات التجهيز المحلي، وبرنامج التشغيل الكامل. تعد هذه المخططات من بين أهم الاختصاصات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي الذي يتولى الإشراف على تنفيذها بشكل فعّال نظرًا لأهميتها في تلبية احتياجات المواطنين وتحسين ظروفهم المعيشية.

تشمل هذه المخططات عدة مجالات رئيسية من بينها التطهير، توفير المياه الصالحة للشرب، الصحة، النظافة البيئية، وتطوير شبكات الطرق وغيرها. وقد تم إقرار هذه المخططات بموجب المرسوم رقم 73-136 الصادر بتاريخ 09-08-1973، والذي يحدد شروط تسيير وتنفيذ مخططات التنمية الخاصة بالبلدية[2].

على الرغم من أن البلدية هي الجهة المسؤولة قانونيا عن إعداد مخططها التنموي، فإن الواقع يشير إلى خلاف ذلك، فدور المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه أثناء عملية الإعداد يقتصر على تقديم الاقتراحات فقط، بينما يبقى الدور الفعلي للوالي ورئيس الدائرة. يتم جمع البيانات المتعلقة بالمخطط البلدي للتنمية والاقتراحات على مستوى الدائرة، حيث يقوم رئيس الدائرة بمراقبتها، ثم تُرفع التقارير الخاصة بالمخططات إلى الوالي لدراستها. وهذا يبرز أن الوالي هو المسؤول الرئيسي عن تنظيم وإعداد وتنفيذ برامج التنمية المحلية، وأن الدولة لا تساهم في التمويل ما لم تتحكم في عملية إعداد هذه المخططات[3]. وبعد المصادقة على هذه المخططات، يطلب الوالي من السلطة المركزية تقديم الإعانات، كما يقوم الوالي أيضا بتوزيع اعتمادات الدفع التي

---

[1] – عفان يونس، المرجع السابق، ص 17.

[2] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 210.

[3] – شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 60.

تخصصها المصالح المركزية للتخطيط والمالية للولاية، وذلك وفقًا للقطاعات، والفصول، والعمليات الخاصة بكل بلدية. ترسل قرارات هذه العملية إلى البلديات المعنية، وإلى القباضات، ومصالح الخزينة على مستوى البلديات، ويتم ذلك من خلال ما يعرف بمقرر اعتماد الدفع الذي يتضمن تفاصيل المشروع ومبلغه الإجمالي. كما يحدد مقرر اعتماد الدفع شروط الإنجاز، بما في ذلك طرق التنفيذ، التي قد تكون عن طريق الاستغلال المباشر أو من خلال المنافسة[1].

ثانيا- إعانات الولايات للبلديات:

تعتبر الإعانات التي تقدمها الولاية للبلديات من مصادر التمويل الخارجية لميزانيتها، وذلك وفقاً لأحكام المادة 3 من قانون الولاية رقم 12-07، يتم تخصيص هذه الإعانات ضمن ميزانية الولاية من قبل المجلس الشعبي الولائي وتحت رقابة الوالي، خاصة عندما تتعلق المشاريع بمخططات قطاعية تتجاوز إمكانيات البلديات. ويأتي هذا في إطار تدخل المجلس الشعبي الولائي للإسهام في تنفيذ النشاطات المقررة ضمن السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية. وتمنح هذه المساعدات للبلديات بهدف تحقيق التكامل والانسجام في الأعمال الواجب تنفيذها. كما يجوز للمجلس الشعبي الولائي المبادرة بكافة الأعمال الرامية إلى إنجاز تجهيزات يفوق حجمها أو أهميتها أو استعمالها قدرات البلديات، بالإضافة إلى إمكانية قيام المجلس، على عاتق ميزانية الولاية، بكل الأعمال التي تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا إنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات، وترقية الاستثمار من خلال تشجيع المبادرات التي تهدف إلى تحقيق تنمية متوازنة ومنسجمة لإقليم الولاية[2].

من خلال ما سبق، فإن المساعدات المقدمة من الولايات للبلديات تندرج ضمن إطار إنجاز المشاريع القطاعية، وترقية الاستثمار، وكل ما من شأنه الإسهام في تنمية البلدية. ومع ذلك، وبالنظر إلى محدودية ميزانيات البلديات، فإن الدعم المخصص لها يظل ضعيفا في المجمل، ولا يشكل مبالغ ذات أهمية إلا بالنسبة لبعض البلديات دون غيرها. بالرغم من الدور الكبير الذي تلعبه

---

[1] – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص 77.

[2] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 66 و67.

هذه الإعانات في سد العجز الذي تعاني منه أغلب البلديات، ومع ذلك فإن الاعتماد المفرط على هذه الإعانات تتنافى مع الاستقلالية المالية للبلديات، فالأصل أن يكون للبلدية موارد مالية ذاتية وكافية لتغطية نفقاتها وأن يكون الاعتماد على الإعانات استثناء يتم اللجوء إليها في حالة وقوع كوارث طبيعية مثلا[1]. بمعنى أن الاستقلالية المنشودة تظل استقلالية نظرية وليست استقلالية واقعية، طالما أن منح الإعانات يؤدي إلى فتح باب الرقابة المركزية على مصراعيه على البلدية، إذ كلما زاد حجم الاعانات المالية المقدمة لها كلما زادت الرقابة المشددة عليها. وبخلاف الوضع في الجزائر، فقد كان للمجلس الدستوري الفرنسي رأي مخالف حول هذا الأمر، عندما اعتبر أن الطابع التخصيصي للإعانات لا يتعارض مع مبدأ الإدارة الحرة أو التدبير لحر إذا كانت تلك الإعانات موجهة لأهداف مخصصة [2].

توضح الإعانات المقدمة من الولاية للبلديات أنها تمثل آلية تمويل ذات أثر مزدوج، فهي من جهة تساهم في دعم المشاريع التنموية وسد العجز المالي الذي تعاني منه العديد من البلديات، ومن جهة أخرى تكرس شكلا من التبعية لميزانية البلديات للسلطة المركزية، بالنظر إلى ارتباطها بتقديرات وإجراءات تحددها الهيئات الوصية. كما أن محدودية الإيرادات الذاتية للبلديات تجعلها في وضع اعتماد شبه هيكلي على هذه الإعانات، بما يحولها من وسيلة استثنائية إلى عنصر ثابت في التوازن المالي المحلي، الأمر الذي يحدّ من مضمون الاستقلالية المالية ويجعلها استقلالية نسبية ومقيدة أكثر منها فعلية.

ثالثا- الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يعتبر هذا الصندوق بمثابة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع لوصاية وزارة الداخلية. تتولى هذه المؤسسة بتسيير صناديق الضمان والتضامن الخاصة بالبلديات، كما هو مذكور في المادة 211 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية. تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116-14. وتتجلى المهام الرئيسية

---

[1] – بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 416.

[2] – نفس المرجع، ص 417

للصندوق في تقديم التخصيصات والإعانات المالية للجماعات المحلية لتعزيز مفهوم التضامن بين هذه الجماعات، إلى جانب ضمان التقديرات الجبائية للجماعات المحلية بما يسهم في تحقيق الاستقرار المالي[1]. ويكلف الصندوق بدفع مخصصات مالية لفائدة البلديات من صندوق التضامن للجماعات المحلية على النحو التالي:

1- تخصيص إجمالي للتسيير 60%: يتم توجيه هذا التخصيص لفائدة قسم التسيير في ميزانيات البلديات، والذي يشمل:

1-1- منحة معادلة التوزيع بالتساوي: تعد هذه التقنية وسيلة لإعادة توزيع الموارد الجبائية بهدف تقليل التفاوت في الثروة والقضاء على عدم المساواة بين المناطق الإقليمية. وفقا لما ورد في المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتم توجيه هذه المنحة لتغطية النفقات الإلزامية استناداً إلى معيارين أساسيين وضعتهما السلطة التنفيذية لإعادة توزيع الإيرادات الجبائية، وهما: المعيار الديموغرافي والمعيار المالي. بالإضافة إلى ذلك، تم منح المجلس التوجيهي سلطة تقديرية واسعة لاعتماد معايير إضافية بما يسهم في تحسين عملية توزيع الموارد الجبائية[2].

وللإشارة، فإن قاعدة التوزيع بالتساوي غير منصوص عليها في دساتير الجزائر المتعاقبة، وهذا بخلاف الدستور الفرنسي الذي نص دسترة آلية التوزيع بالتساوي على إثر المراجعة الدستورية بتاريخ 28 مارس 2003 بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 02/72. كما نص الدستور التونسي لسنة 2014 في الفصل (136) منه على اعتماد آلية التسوية والتوزيع[3].

ومقارنة بالتشريع الجزائري، فقد نص التشريع التونسي في الفصلين 148 و151 من مجلة الجماعات المحلية على آلية مماثلة من خلال إحداث صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن، الذي يحصل على موارده أساسا من تخصيص نسب من الضرائب أو من مداخيل الدولة المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية. ويهدف هذا الصندوق إلى تقليص الفوارق التنموية بين البلديات

---

[1] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 2011و212.

[2] – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص 85.

[3] – علي بوخالفة إدريس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 – بن يوسف بن خدة، 2022، ص 242 و243.

والجهات والأقاليم، حيث يخصص 70% من موارده لميزانية البلديات. كما اعتمد التشريع التونسي على معايير موضوعية نصت عليها مجلة الجماعات المحلية، وهي التعداد السكاني، نسبة البطالة، القدرة الجبائية، مؤشر التنمية، القدرة على الوفاء بالديون، تحدد معايير التوزيع بقرار حكومي يتم إصداره بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبعد استشارة المحكمة الإدارية العليا [1]. غير أن هذا المورد، يظل تكميليا ولا يرقى إلى أن يكون موردا مستداما، بالنظر إلى اعتماده على التحويلات المركزية لا على القدرات الجبائية الذاتية للبلديات، وهو ما يعزز من تبعية ميزانية البلديات للسلطة المركزية.

1-2- تخصيص الخدمة العمومية: يمنح تخصيص الخدمة للبلديات التي تعرف صعوبات في تغطية نفقاتها الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة ويدفع هذا التخصيص للبلديات بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام والاختصاصات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات تحدد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية بقرار من وزير الداخلية[2].

1-3- إعانات استثنائية: يمكن للصندوق المشترك للجماعات الإقليمية أن يقدّم إعانات استثنائية للبلديات بهدف التعامل مع الكوارث، الطوارئ، أو الأزمات المالية الحرجة. تحدد معايير منح هذه الإعانات الاستثنائية بشكل دائم بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية[3].

2 - التخصيص الإجمالي للتجهيز: يشكل التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار، والمحدد بنسبة 40% من الميزانية المحلية، آلية أساسية لدعم الجماعات المحلية وتطويرها، خاصة بالمناطق التي تحتاج إلى ترقية. ويتم توجيه هذا التخصيص إلى قسم التجهيز والاستثمار من خلال إعانات تجهيز أو مساهمات نهائية ومؤقتة، تمنح لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل[4]. وذلك تطبيقا لأحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المذكور أعلاه، بما يسمح

---

[1] – انظر الفصول 148 و150 و151من م ج م ت

[2] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 213.

[3] – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص 89.

[4] – تقار عبد الكريم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل عجز ميزانيات البلديات المحلية في الجزائر، المجلة الدولية للأداء الاقتصادي، المجلد (04)، عدد خاص، جامعة امحمد بوقرة – بومرداس، 2021، ص 144.

بضمان توجيه الموارد نحو برامج التجهيز والاستثمار الكفيلة بتحقيق التنمية المحلية المستدامة، فضلا عن المساهمة في خلق موارد مالية إضافية تعزز استقلالية ميزانية البلديات[1].

2-1- إعانات التجهيز لفائدة البلديات: يوجه جزء من إعانات التجهيز إلى قسم التجهيز والاستثمار ضمن ميزانية الجماعات المحلية، بغرض دعم المرافق العمومية من خلال إنجاز عمليات تدخل في نطاق صلاحياتها. ويُلاحظ أن هذا التخصيص يتقاطع مع تخصيص الخدمة العمومية الذي يرصد لتغطية النفقات الإجبارية الخاصة بتسيير تلك المرافق. ورغم أن معايير منح هذه الإعانات تحدد بقرار من وزير الداخلية، فإن مجلس التوجيه يتولى تحديد طبيعة العمليات الممولة بها، غير أن القائمة التفصيلية لهذه العمليات تضبط بموجب قرار وزاري صادر عن وزير الداخلية[2].

وقد تجسد ذلك من خلال تمويل برامج متنوعة، شملت إنجاز الملحقات الإدارية البلدية لتقريب الإدارة من المواطن، وتعزيز الحظائر البلدية بالعتاد المتنقل لتقوية القدرات التشغيلية، إلى جانب إنجاز وتجهيز المكتبات وقاعات المطالعة وتزويدها بالتجهيزات العصرية. كما موّل الصندوق برامج اجتماعية وخدمية أخرى، على غرار إنجاز حضانات للأطفال، وتجهيز المدارس الابتدائية بوسائل التدفئة، فضلا عن صيانة الطرق البلدية وفتح المسالك في المناطق الجبلية[3].

تبرز هذه البرامج في مجموعها الدور المحوري للإعانات المالية للتجهيز في تحسين مستوى الخدمات العمومية، وتدعيم قدرات البلديات في تلبية احتياجات السكان، بما يعكس مساهمة فعلية في تجسيد أهداف التنمية المحلية.

2-2- مساهمات موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل: يمكن لصندوق التضامن أن يمنح مخصصات مالية لفائدة البلديات أو لمؤسساتها العمومية قصد تمويل المشاريع المدرة للمداخيل. وتكون هذه المساهمات إما نهائية غير قابلة للاسترجاع، أو مؤقتة قابلة للاسترجاع. وفي حالة

---

[1] – كامل نادية، التنظيم الإداري والمالي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وأثره على استقلاليتها المالية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد (02)، المجلد (15)، جامعة زيان عاشور– الجلفة، 15-06-2022، ص 344.

[2] – نفس المرجع، ص 345.

[3] – تقار عبد الكريم، المرجع السابق، ص 145.

المساهمات المؤقتة، تدرج المبالغ الممنوحة في باب نفقات صندوق التضامن، على أن تسترجع لاحقا وتسجل كإيرادات تعزز ميزانيته[1]، وذلك وفقا لما أشارت إليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 السالف الذكر. يتم تحديد كيفيات تسيير هذه القروض المؤقتة واسترجاعها بموجب قرار وزاري.

يستنتج في الأخير أنه وعلى الرغم من تمتع الصندوق الاستقلال المالي والإداري، إلا أنه يخضع لوصاية وزارة الداخلية. كما يعتبر وزير الداخلية نفسه آمر بالصرف لهذا الصندوق إضافة إلى رئاسة المجلس التوجيهي. وكذا تحديد معايير التوزيع بالتساوي، بالإضافة إلى قاعدة تخصيص الإعانات. كل هذه المعطيات ترهن استقلالية البلدية في تسيير ميزانيتها، ويتنافى مع مبادئ اللامركزية، وذلك على الرغم من أن النصيب الأكبر من إيرادات هذا الصندوق هي في الأصل مساهمات إجبارية منها في تمويل هذا الصندوق.

الفرع الثاني: القروض

القروض المحلية هي آلية تستخدمها البلديات كبديل للتمويل المركزي في سعيها لتحقيق الاستقلالية. فالقروض من الركائز الأساسية التي تشكل مالية البلديات تلجأ إليها لتمويل مشاريع التجهيز والاستثمار، ولها الحرية في تحديد قيمة القرض. حدد قانون 64-227 الذي يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط نظام القروض المقدم للجماعات المحلية، حيث كان هذا الصندوق هو الجهة الوحيدة التي تتعامل معها هذه الجماعات. ومع ذلك، ومنذ عام 1975، أصبح بإمكان البلديات الاستفادة من مؤسسات مصرفية أخرى للحصول على القروض، مثل القرض الشعبي الجزائري. ومع إصدار المرسوم رقم 85-85 بتاريخ 30-04-1985، الذي يتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، بدأ هذا البنك في تمويل الجماعات المحلية من خلال تقديم قروض متنوعة، مما يساهم في تعزيز التطور الاقتصادي والاجتماعي لهذه الجماعات [2].

---

[1] – كامل نادية، المرجع السابق، ص 345.

[2] – فؤاد بلال، المرجع السابق، ص 421.

وإذا كان القرض العام المحلي عبارة عن مبلغ تقترضه البلديات من جهات أخرى، مع التعهد بسداده بجانب دفع فائدة سنوية محددة على المبالغ المُقتَرَضة. والذي يتم السداد إما دفعةً واحدة أو على أقساط، وفقا للشروط المحددة في عقد القرض. ذلك أن السمة الأساسية التي تميز القرض العام عن غيره من الإيرادات التي تحصل عليها البلديات هي ارتباطه بتعاقد قانوني بين المجلس المحلي المنتخب والمقرضين. وبموجب هذا العقد يقع على البلدية مسؤولية رد مبلغ القرض والفوائد المستحقة خلال المدة المحددة. بناء على ذلك، يفضل أن يكون القرض موجها لتمويل مشروعات استثمارية منتجة، لما تدرّه من أرباح تساهم في سداد أصل الدين والفوائد المترتبة عليه[1]. وبالتالي فإن ما تتميز القروض عن الموارد الذاتية للبلدية والإعانات بأنها تعد مصدرا ماليا مؤقتا يترتب عليه التزام بالسداد. لذلك يفضل اللجوء إليه كمورد تمويلي تكميلي لدعم التنمية المحلية، لا سيما في الحالات التي تعجز فيها البلدية عن توفير التمويل اللازم من خلال مواردها الذاتية، رغم الأهمية التي تعزى إلى تلك الأخيرة [2].

وبالنظر إلى أهمية هذا المورد في تعزيز إيرادات البلدية، فقد نص عليه المشرع الجزائري في قانون المادة 195 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية. حيث منح الحرية للبلدية في اللجوء إلى هذا المورد في المادة 174 من نفس القانون، ولكن في نفس الوقت فقد ربط اللجوء إلى هذه الآلية بضرورة توجيه القرض لإنجاز مشاريع تنتج المداخيل. لذلك يتم تسجيله في إيرادات البلدية ضمن قسم التجهيز والاستثمار، وهذا ما نصت عليه المادة 195 في فقرتها الثانية من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية. باعتبار أن اللجوء إلى القرض المحلي مرتبط بالأساس بتوفر مشاريع محلية منتجة للمداخيل، وهذه مسألة تتعلق بكفاءة البلدية في تثمين أملاكها وكيفية تسيير مرافقها وبالخصوص المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري. ولا يوقف الأمر هنا، بل يتوجب على البلدية امتلاك القدرة على التفاوض بشأن شروط القرض من حيث المدة والفائدة وطرق

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، 346.

[2] – نفس المرجع، ص 347.

السداد. وفي نهاية المطاف، وطالما أن البلدية ملزمة برده في موعده، فإنه وفور حلول أجله، يتوجب على البلدية تسجيله أيضا في نفقات الميزانية.

يتقاطع المشرع التونسي مع نظيره الجزائري في حصر اللجوء إلى الاقتراض في تمويل الاستثمارات دون نفقات التسيير [1]. وذلك حرصا منه على ضمان توجيه القروض إلى مشاريع تنموية ذات مردودية اقتصادية واجتماعية، بما يساهم في تحقيق تنمية مستدامة. غير أن هذه الإمكانية تظل مقيدة عمليا بإجراءات الموافقة المركزية وضرورة احترام التوازنات المالية، مما يجعل اللجوء إلى القروض خيارا استثنائيا وليس قاعدة تمويلية مستقلة، وهو ما يقلص من قدرة البلديات على وضع سياسة استثمارية طويلة المدى. ولم يحد المشرع الفرنسي على هذا النهج عندما أتاح للبلديات إمكانية اللجوء إلى الاقتراض، وربط هذا المورد بقسم الاستثمار[2]، ولكن من دون تخصيص بحيث يمكن أن يوجه هذا القرض لتمويل مشروع استثماري واحد أو عدة مشاريع، ويمكن أن يوجه لتمويل لباب الاستثمار المنصوص عليه في الميزانية. كما تم التأكيد على طبيعة هذا المورد باعتباره من الإيرادات غير الضريبية في باب الاستثمار من ميزانية البلدية. وهذا يعطي للبلدية مرونة أكثر في عملية توجيه القرض وفقا لاحتياجاتها في مجال الاستثمار، ومن ناحية أخرى تعتبر القروض من النفقات الإجبارية [3].

يستنتج في نهاية المطاف، أنه على الرغم من كون القروض من بين الإيرادات الاستثنائية التي تعتمد عليها البلديات للتغلب على عجز الميزانية وتمويل المشاريع الاستثمارية لضمان تدفقات مالية مستقبلية. لكن معظم البلديات تتجنب اللجوء إلى القروض نظرا للأعباء المالية التي تصاحبها، مما يزيد من عبء الديون على البلديات ويثقل كاهلها بأعباء إضافية بجانب النفقات الإجبارية. بل تفضل البلديات الاعتماد على الإعانات الحكومية لتمويل برامجها الاستثمارية بدلا من الاقتراض، رغم أن القوانين تتيح لها إمكانية اللجوء إليه. هذا الاتجاه يعكس عدم قدرة الفكر

---

[1] – انظر الفصل 134 من م ج م ت

[2] - Voir art. 2337-3 du C G C T.

[3] - Voir art. 2331-8 et 1612-15 du CGCT

المحلي على الخروج من دائرة الاعتماد على الإيرادات الذاتية مثل الجباية المحلية أو الإعانات الحكومية[1].

وفي الوقت الذي يفترض فيه أن تشكل القروض أداة رئيسية في تغطية نفقات التجهيز، خاصة في ظل تراجع الموارد الذاتية، تظل القيود التشريعية والتنظيمية، من أبرزها تخصيصه الحصري لقسم التجهيز دون إمكانية توجيهه لتغطية نفقات التسيير. يضاف إلى ذلك ضعف تنوع السوق المالية المحلية، نتيجة احتكار بنك التنمية المحلية لهذا المجال، مما يحدّ من قدرة البلديات على التفاوض وتحقيق شروط تمويلية أكثر مرونة وتنافسية[2]. إن هذا الوضع لا يؤدي فقط إلى تقليص فرص التمويل الذاتي للمشاريع، بل يفوت على البلديات إمكانية الاستفادة من أداة مهمة لتحقيق استقلالية فعلية في تسيير الشأن المحلي، في إطار رؤية استثمارية طويلة المدى. ومن هنا، تبرز الحاجة إلى التفكير في بدائل تمويلية غير تقليدية تتجاوز منطق القروض الربوية وما يرافقها من مخاطر مالية على ميزانيات البلديات [3].

إن تبني هذه الصيغ الاستثمارية الإسلامية لا يساهم فقط في تخفيف العبء المالي عن ميزانية البلدية، بل يضمن أيضا رقابة أفضل على تنفيذ المشاريع، إذ أن مشاركة البنك الإسلامي كشريك في المشروع تمنحه الحق في متابعة التنفيذ وضمان تحقيق الربح، على خلاف البنوك التجارية التي تقتصر علاقتها على منح القرض واستيفاء الفوائد دون الاهتمام بمستوى إنجاز المشروع [4].

الفرع الثالث: الهبات والوصايا

وفقًا لأحكام المادتين 170 و171 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، فإنه يمكن لهذه الأخيرة قبول الهبات أو الوصايا. أو حتى نتيجة لعدم وجود ورثة لتلك الأموال، أو وصية تركها شخص قبل وفاته. يمكن تقديم هذه المساهمات إما بصورة مباشرة من الجماعات المحلية، أو

---

[1] – مفتاح عبد الجليل، الجباية المحلية كآلية لتعزيز إيرادات البلدية، المرجع السابق، ص 72.

[2] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 386.

[3] – نفس المرجع، ص 388.

[4] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

بشكل غير مباشر عبر تمويل المشاريع المحلية، وهو ما يعتبر نوعا من المشاركة الشعبية في تعزيز التمويل المحلي. وقد تكون هذه المساهمات عبارة عن تبرعات عينية، وصايا نقدية، أو حتى هبات من المغتربين. ومع ذلك، لا تعدو أن تكون هذه التبرعات والوصايا موارد ثانوية، وذلك نظرا لندرتها ووجودها في ظروف معينة. وبالتالي لا تدخل ضمن المرحلة الفنية لإعداد الميزانية. بالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي أن تكون هذه المساهمات مشروطة أو تمس باستقلالية البلدية [1].

وقد أتاح المشرّع الجزائري المجال لقبول هذه الهبات والوصايا بعد أن يتم التداول بشأنها في المجالس المنتخب. يتم التصديق على قبول مثل هذه المساهمات من قِبل الوالي إذا كانت محلية، وفقًا للمادة 57 من قانون البلدية. أما في حال كانت المساهمات أجنبية، فإنه يتوجب الحصول على موافقة وزير الداخلية، كما تنص المادة 171 من نفس القانون [2].

أما المشرع الفرنسي فقد نص على إمكانية تلقي البلدية الهبات والوصايا في الفصل الثاني من الرابع من القانون العام للجماعات المحلية من خلال أربعة عشر (14) مادة، وهذا ما يفسر أهمية هذا المورد بالنسبة للمشرع الفرنسي [3]. يمكن وضع هذا المورد الاستثنائي إما في قسم التسيير أو في قسم الاستثمار؛ ويعتمد كل ذلك على طبيعة التبرع أو الوصية. وكمثال على ذلك، إذا كان التبرع عبارة عن عقار لاستخدامه كمتحف، فسيتم التعامل معه على أنه دخل استثماري. إذا كان التبرع عبارة عن مبلغ من المال، فسيتم التعامل معه كإيرادات للتسيير. يجوز للمجلس المنتخب رفض التبرع أو الوصية. ومع ذلك، إذا تم قبولها، فإن البلدية ملزمة باحترام رغبات المتبرع. لذلك يجب على هذه الأخيرة تحليل عواقب الوصية قبل قبولها. ففي حال لم تحترم البلدية رغبات المتبرع، يمكن عندئذ للورثة اللجوء إلى المحاكم، والتي قد تمكنهم من استرداد الممتلكات، مع الفائدة [4].

---

(1) – روباش سليمة، إصلاح مالية البلدية لتفعيل ممارستها لصلاحياتها الواسعة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 291.

(2) – نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) -CHAPITRE II : Dons et legs (Art : R2242-1 à R2242-6) du C G C T.

(4) – disponible sur le site:https://www.digischool.fr/cours/les-recettes-des-collectivites, Consulté le : 05-03-2025.

انطلاقا مما سبق، يظهر جليا الإمكانيات التي تتيحها الهبات والوصايا في دعم ميزانية البلدية في فرنسا، وهذا بخلاف الوضع في الجزائر بسبب انعدام هذا النوع من مصادر التمويل بالنسبة لميزانية البلدية.

يظهر تحليل إيرادات البلدية في الجزائر سعيا تشريعيا لتكريس استقلاليتها المالية عبر تنويع مصادر التمويل، لكنه يكشف في الوقت ذاته عن تحديات عملية تعيق تحقيق هذه الاستقلالية. فالإيرادات الذاتية، الجبائية وغير الجبائية، تعاني من ضعف المردودية بسبب التهرب الضريبي، كثرة الإعفاءات، ونقص الإمكانيات الإدارية. أما الإيرادات المخصصة جزئيا، كالرسم على القيمة المضافة والضريبة على الثروة، فتعكس هيمنة الدولة على النصيب الأكبر، مما يحد من حصة البلديات. في المقابل، تشكل الإيرادات الخارجية، لاسيما الإعانات الحكومية والقروض، الجزء الأوفر من الميزانيات، لكنها تعمق التبعية المالية عبر الرقابة المركزية وشروط التخصيص. الهبات والوصايا، رغم إمكانيتها، تظل هامشية لندرتها.

مقارنة بالتجربة الفرنسية، تبرز فجوة في تطبيق مبدأ التدبير الحر. فبموجب المادة 72-2 من الدستور الفرنسي لعام 2003، تتمتع البلديات بحرية تحديد معدلات الضرائب المحلية، كالضريبة العقارية (taxe foncière) والضريبة السكنية (taxe d'habitation)، مما يعزز مواردها الذاتية. كما تظهر فرنسا مرونة في استغلال الإيرادات غير الجبائية، كتفويض إدارة الأملاك العامة للقطاع الخاص، مما يدر عوائد مستدامة.

في التشريع التونسي، فتكرس مجلة الجماعات المحلية (2018) مبدأ التدبير الحر، لكن هامش البلديات في ضبط الرسوم محدود بسبب الرقابة المركزية. ووفق تقرير الهيئة العليا للمالية المحلية (2020)، انخفض مؤشر استقلالية ميزانيات البلديات التونسية إلى 53.4%، مما يعكس اعتماداً متزايدا على الإعانات. على عكس الجزائر، تعتمد تونس معايير موضوعية (كالتعداد السكاني ومؤشر التنمية) لتوزيع الإعانات، مما يعزز الشفافية.

تبرز هذه المقارنة أن الجزائر، رغم تقدمها في تكريس الاستقلالية قانونا، تعاني من ضعف التنفيذ بسبب محدودية الموارد الذاتية وهيمنة الإعانات. لتحقيق استقلالية فعلية لميزانية البلديات، يتطلب الأمر تعزيز الجباية المحلية، تقليص الاعتماد على التمويل المركزي، ومنح البلديات

صلاحيات أوسع في إدارة مواردها، مستلهمة من مرونة فرنسا في الضرائب المحلية وشفافية تونس في توزيع الإعانات، بما يتماشى مع مبادئ اللامركزية.

المبحث الثاني: نطاق استقلالية البلدية في تدبير النفقات المحلية

تشكل النفقات العمومية المحلية أهم المؤشرات التي تترجم عمليًا مدى نجاعة التسيير المحلي وفعالية اللامركزية المالية. فهي لا تترجم فقط عن الأعباء الملقاة على عاتق البلدية، بل تعكس في ذات الوقت أولوياتها التنموية، وتوجهاتها الاجتماعية، وقدرتها على تكييف مواردها وفقا لحاجياتها.

ومن الناحية الوظيفية، تصنف النفقات إلى نفقات التسيير توجه لتغطية النفقات الجارية كالأجور، صيانة المرافق، والنفقات الإدارية؛ ونفقات التجهيز والاستثمار، التي يتم تخصيصها لإنشاء أو تطوير البنية التحتية وتحسين الخدمات ذات الطابع الدائم. وهو ما يؤثر بشكل مباشر في بنية الميزانية البلدية، حيث يعبر التوازن بين هذين القسمين على مدى قدرة البلدية في الانتقال من التسيير التقليدي إلى التسيير الاستشرافي القائم على تنمية الموارد المحلية وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة.

كما أن لهذا التصنيف بعدا قانونيا يرتبط بحدود سلطة البلدية في الإنفاق، وهذا بالنظر إلى القائمة الطويلة من النفقات الإجبارية، والتي تفرض على البلدية تأمين الحد الأدنى من الخدمات العمومية، وبين النفقات الاختيارية التي تخضع في تقديرها حسب الأولويات وحجم مواردها المتاحة. فكلما زاد حجم هذه النفقات كلما اتسعت من خلالها استقلالية ميزانية البلدية.

وللإحاطة بمفهوم النفقات المحلية، ينبغي أولا تحديد مفهومها في (المطلب الأول)، ثم بيان حدود سلطة البلدية في الإنفاق من خلال ميزانيتها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم النفقات البلدية

تعد النفقات المحلية أداة أساسية لتنفيذ الجماعات الإقليمية لمهامها، وتشمل مجموع المبالغ المخصصة لتسيير المرافق وتطوير المشاريع. وتتميز بتنوعها وارتباطها بالحاجيات المحلية، ويصنف الإنفاق المحلي إلى نفقات تسيير، موجهة لتغطية الأعباء الجارية كالأجور والصيانة، ونفقات استثمار ترمي إلى إنجاز مشاريع ذات طابع تنموي وبعد مستقبلي. ويترتب عن هذا التصنيف آثار قانونية ومالية هامة، إذ تظهر التجربة الجزائرية هيمنة نفقات التسيير على القسم

الأكبر من الميزانية، مما يحدّ من قدرة الجماعات المحلية على توجيه الموارد نحو الاستثمار ويقيد هامش تدخلها التنموي، بما يعكس خللا في بنية الإنفاق ويطرح تساؤلات حول مدى فعالية التدبير المالي المحلي.

تعد النفقات المحلية أداة أساسية لتنفيذ البلديات لمهامها، وتشمل مجموع المبالغ المخصصة لتسيير المرافق وتطوير المشاريع. وتتميز بتنوعها وارتباطها بالحاجيات المحلية، حيث تصنف إلى نفقات تسيير تغطي الأعباء الجارية، ونفقات استثمار موجهة لتحقيق التنمية. ويؤدي هذا التصنيف إلى آثار قانونية واضحة، أبرزها هيمنة نفقات التسيير على الميزانيات، مما يقيد قدرة البلديات على التوجيه الفعّال للموارد نحو المشاريع الاستثمارية.

الفرع الأول: تعريف النفقات وبيان خصائصها

تعد النفقات المحلية عنصرا أساسيا في ميزانية البلدية، لأنها تمثل ما تنفقه هذه الجماعة لتسيير مختلف مصالحها وتنفيذ مهامها. وتختلف هذه النفقات من حيث طبيعتها وأهدافها، الأمر الذي يستدعي التطرق إلى تعريفها وبيان أهم خصائصها.

أولا- تعريف النفقات

يقدم الفقه المالي عدة تعريفات لمفهوم النفقة المحلية، ولكنها تتفاوت في دقتها وشمولها للعناصر الأساسية التي تميز هذا النوع من الإنفاق. في البداية، يرى بعض الفقهاء أن النفقة المحلية هي مبلغ مالي يقتطع من أموال الجماعة المحلية لإشباع حاجة عامة محلية، غير أن هذا التعريف قد يكون قاصرًا لأنه يركز فقط على الجانب النقدي دون الإشارة إلى أن النفقة هي في الأساس استعمال للاعتمادات المالية المخصصة لهذا الغرض [1]. ومن هذا المنطلق، يمكن تعريف النفقة المحلية بأنها النفقة العامة المحلية هي مبلغ مالي ينفق من ميزانية سلطة عامة

[1] – مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، مقال منشور على موقع مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، تاريخ الاطلاع: 15-03-2025 متاح على الرابط: https://revuealmanara.com /

محلية لتلبية احتياجات السكان داخل نطاقها الإقليمي، مثل توفير خدمات المياه والكهرباء والمواصلات[1]، وبالتالي فهي تعبير على مصلحة مالية محلية.

ثانيا– خصائص النفقات العامة المحلية:

على ضوء التعريف السابق، يمكن استخراج العناصر الأساسية للنفقة المحلية، وهي:

(أ)– النفقة مبلغ نقدي: تماشيا متطلبات الدولة الحديثة وما تفرضه مختلف المعاملات المالية من الحصول على مقابل مالي نقدي نظير السلع والخدمات التي تتحصل عليها السلطات العمومية في الدولة سواء كانت مركزية أو لامركزية من خلال تسيير مختلف المرافق العامة، أو انجاز مشاريع استثمارية لخلق رؤوس الأموال، ثم إنفاقها وفقا للالتزامات الملقاة على عاتق هذه السلطة. وطالما أن الأمر يتعلق بالبلدية، فإن النفقة الواجب أداؤها هنا هي نفقة محلية.

يرى جانب من الفقه أن الصفة النقدية للنفقة المحلية ليست شرطا لازما للحصول على الأموال والخدمات، ومثال ذلك الأعمال أو الاستعانة بفئة معينة من المواطنين للحصول على السلع أو الخدمات، ولا يخرج عن هذه الفئة العضوية في بعض اللجان والمجالس بصفة مجانية[2].

يتميز الطابع النقدي للنفقة المحلية بتوافقه مع مبادئ النظام المالي الحديث، حيث يسهل عمليات الرقابة بمختلف أشكالها، ويضمن الاستخدام الأمثل للموارد وفقا للضوابط المحددة. وهذا بخلاف، النفقة العينية التي يمكن أن يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة في توزيع النفقات والأعباء العامة بين الأفراد [3].

(ب)– النفقة صادرة عن سلطة محلية: لا يمكن أن تكتسي النفقة الصفة المحلية إلا إذا كانت صادرة عن هيئة محلية، بمعنى أن تكون الأموال التي تم استخدامها في النفقة تدخل في الذمة المالية للبلدية، وليس الذمة المالية للدولة، وعلى هذا الأساس لا تعد الأموال التي تنفقها الدولة من قبيل النفقات المحلية. ويكمن الفرق الجوهري بين النفقتين في مصادر التمويل، حيث تمول النفقات

---

[1] – لطفاوي محمد عبد الباسط، ميزانية الجماعات المحلية بين قيد الوصاية وحرية التصرف، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (05)، العدد (02)، جامعة محمد بوضياف– المسيلة، 31–01–2021، ص 1464.

[2] –عفان يونس، المرجع السابق، ص 28.

[3] – لحرش كريم، المرجع السابق، ص 93.

العامة من ميزانية للدولة، حتى لو استخدمت لأغراض محلية، بينما تتحمل البلدية نفقاتها المحلية من ميزانيتها الخاصة [1].

(ج) – النفقة تهدف إلى تحقيق مصلحة محلية: إن الهدف الأساسي من النفقات العامة المحلية يتمثل في تلبية احتياجات السكان المحليين، وتحقيق مصالح الجميع بشكل عادل ومنصف. إن العدالة والمساواة هما الأساس الذي ينبغي أن تقوم عليه السياسات المالية المحلية، حيث يتعين أن يتم توزيع الموارد بشكل يضمن استفادة جميع الأفراد دون تمييز [2].

يتضح مما سبق، أن النفقة المحلية هي تعبير عن وظيفة البلدية في تلبية الحاجات العمومية على المستوى المحلي، في إطار موارد محددة واختصاصات مضبوطة قانونا. كما أن تباين التعاريف الفقهية يعكس صعوبة الإحاطة بهذا المفهوم من زاوية واحدة، نظرا لارتباطه الوثيق بالتوازن بين البعد المالي والبعد الخدماتي للبلدية. ومن ثم، فإن فهم طبيعة النفقة المحلية يظل خطوة أساسية لتقييم مدى فعالية ميزانية البلدية، وحدود استقلالية البلديات في تسيير نفقاتها في إطار يخضع لمتطلبات المصلحة العامة والعدالة في توزيع الأعباء.

الفرع الثاني: تصنيف النفقات

تنقسم النفقات المتعلقة بميزانية البلدية وفقا لما نصت عليه المادة 179 من قانون 11-10 إلى نفقات خاصة بالتسيير وأخرى بالتجهيز والاستثمار، وأحالت هذه المادة كيفيات تطبيقها إلى التنظيم، والذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 الذي يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها[3]، وكذا القرار الوزاري المشترك الذي يحدد إطار الميزانية[4]. أما تفصيل ذلك فيكون وفق ما سيأتي:

---

[1] – لحرش كريم، المرجع السابق، ص ص 94 و95.

[2] –نور الدين سعدي، المرجع السابق، ص 22.

[3] – مرسوم تنفيذي رقم 12 – 315 مؤرخ في 3 شوال عام 1433 الموافق 21 غشت سنة 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها. (ج. ر. ج. ج عدد 49 لسنة 2012).

[4] –قرار وزاري مشترك مؤرخ في 4 ربيع الأول مام 1435 الموافق 6 يناير سنة 2014، يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات (ج. ر. ج. ج عدد لسنة 2014).

أولا-نفقات قسم التسيير:

تشكل نفقات التسيير أعباء متغيرة تتكرر بشكل دوري بالنسبة لميزانية البلدية، وقد حددت هذه الأعباء المادة 198 من قانون البلدية، وهي:

- رواتب موظفي البلديات ونفقاتهم؛
- النفقات والتعويضات المتعلقة بالمهام الانتخابية؛
- المساهمات القانونية على الأصول والإيرادات البلدية؛
- صيانة الممتلكات المنقولة وغير المنقولة؛
- المساهمات القانونية المفروضة على الأملاك البلدية ومداخيلها؛
- نفقات الصيانة المتعلقة بالأملاك العقارية والمنقولة والطرق البلدية؛
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها؛
- الاقتطاعات الإجبارية من قسم التسيير إلى قسم التجهيز والاستثمار؛
- الفوائد المتعلقة القروض؛
- أعباء التسيير المتعلقة باستغلال التجهيزات الجديدة؛
- المصاريف المتعلقة بتسيير المصالح البلدية؛
- النفقات السابقة.

يتم توجيه هذه الأعباء إلى أربعة مصالح حددتها المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315، وهي:

- **المصالح غير المباشرة:** تتضمن المصالح المالية، أجور وأعباء المستخدمين، وسائل ومصالح الإدارة العامة، العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخيل، الطرق والشبكات المختلفة، بالإضافة إلى خدمات النظافة والصحة العمومية.
- **المصالح الإدارية:** تشمل الإدارة العمومية، الأمن، المساهمة في تكاليف التعليم والتدريب المهني، المصالح الاجتماعية المدرسية، إضافةً إلى قطاعات الشباب، الرياضة، الثقافة، والعبادة.

- **المصالح الاجتماعية:** تغطي المساعدات الاجتماعية المباشرة، إلى جانب المؤسسات والمرافق الاجتماعية المختلفة.
- **المصالح الاقتصادية:** تشمل المساهمة في التنمية الاقتصادية، وكذلك النفقات المتعلقة بالعقارات والمنقولات التي تدر مداخيل للبلدية [1].

يتضح من خلال ما سبق ذكره، أن المجالات التي تتدخل فيها ميزانية البلدية متنوعة بحيث تشمل كل النواحي الإدارية والاجتماعية والاقتصادية للبلدية، ولذلك يتوجب الوقوف على هذه المجالات (علما أن الأعباء المذكورة في المادة 198 كلها تدخل في إطار النفقات الإجبارية)، وفق ما سيأتي أدناه:

01- النفقات المتعلقة بأجور مستخدمي البلدية: يوجد نوعين من المستخدمين الذين تتكفل البلدية بدفع أجورهم. يشمل النوع الأول المستخدمين المعينين من طرف البلدية، سواء كانوا دائمين، متعاقدين، أو مؤقتين. هؤلاء الموظفون يتم تعيينهم وفقًا لسياسات وإجراءات التوظيف المعمول بها في البلدية، ويتمتعون بحقوق وواجبات محددة حسب طبيعة تعاقدهم [2]. حيث تأخذ الأعباء المرتبطة بهؤلاء المستخدمين إما طابع نفقة دائمة عندما يتعلق الأمر بالمستخدمين الدائمين والأعوان المتعاقدين بعقود غير محددة المدة أو نفقة ظرفية مرتبات الأعوان المتعاقدين بعقود محددة المدة، ويشترط ألا تتجاوز الاعتمادات الضرورية [3].

أما النوع الثاني من مستخدمي البلدية فهم الأعضاء المنتخبون، وهم الأفراد الذين يتم اختيارهم من خلال عملية انتخابية لتمثيل المجتمع المحلي في مجلس البلدية أو في مناصب قيادية أخرى. هؤلاء الأفراد يعملون على تنفيذ السياسات وإدارة شؤون البلدية بناءً على التفويض الذي حصلوا عليه من الناخبين.

---

[1] – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 320.

[2] – مرسوم تنفيذي رقم 91-13 المؤرخ في 25-02-2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم. (ج. ر. ج. ج عدد 12 لسنة 2013).

[3] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 89.

02 – نفقات تعويضات المنتخبين المحليين: على الرغم من أن العضوية في المجاس المنتخبة مجانية طبقا لنص المادة 37 من قانون البلدية، يبدو هذا الأمر طبيعيا طالما أنه مرتبط بالنشاط السياسي للعضو المنتخب. ومع ذلك، فإنه لا يتصور أن يحصل هذا الأخير على منفعة مالية مقابل نشاط ذي طابع سياسي. ولأن تمكين هؤلاء الأعضاء من القيام بمهامهم على أكمل وجه يتطلب توفير تعويضات مالية تغطي احتياجاتهم، وهذا ما أكدته المادة 76 من قانون البلدية، والتي أقر من خلالها المشرّع الجزائري بحق المنتخبين المحليين المتفرغين كليا في الحصول على منح مالية، لكنه لم يشر إلى رؤساء اللجان، رغم كونهم ضمن الأعضاء المتفرغين. وقد تم تدارك هذا القصور بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19-13، الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، كما حدد التعويضات الشهرية المستحقة لهم[1].

علاوة على ذلك، يستفيد رؤساء المجالس الشعبية البلدية ونوابهم والمندوبون البلديون من تعويض المنطقة، الذي يحدد وفق التصنيف الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 93-130، والذي يتضمن قائمة المناطق المستحقة لهذا التعويض. في حين يتحصل المنتخبون غير الدائمون، على علاوة تمثيلية شهرية مقابل مشاركتهم في دورات المجلس أو اللجان المختلفة التي ينتمون إليها.

حيث تعد هذه التعويضات نفقات إلزامية تتحملها ميزانية البلدية، وفي حال عدم قدرة البلدية على تغطيتها، يمكنها طلب إعانة مالية. من خلال طلب يوجه إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، مدعوما بمداولة رسمية ورأي الوالي. وفي حال الموافقة، تدرج هذه الإعانة ضمن ميزانية البلدية. [2]

03- النفقات المتعلقة بالضرائب والرسوم المستحقة على البلدية: تخضع البلدية لمجموعة من القوانين ذات الطابع الضريبي وشبه الضريبي، حيث تشكل هذه الضرائب تعتبر جزءا من الإطار المالي الذي يضمن للبلدية القدرة على تمويل مختلف أنشطتها وتقديم الخدمات العامة للمواطنين،

---

[1] – خلفاوي سعيدة، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية، دفاتر السياسة والقانون، المجلد (10)، العدد (18)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، 01-01-2018، ص 69.

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

حيث نصت المادة 199 من قانون البلدية على الطابع الإلزامي لهذه النفقات، بالإضافة إلى النفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء.

وبالمقابل فإن التشريع الفرنسي ووفقا للمادة 15-1612 من قانون الجماعات الإقليمية (CGCT)، فإن أولوية النفقات الإلزامية هي سداد الديون، حيث يشكل دفع أقساط الدين السنوية الإنفاق الإجباري الأول في ميزانية الجماعة. أما النفقات الإلزامية الأخرى، فهي تلك التي حددها القانون بشكل صريح على أنها إلزامية، ولتحديد هذه النفقات، يجب الرجوع إلى جميع النصوص القانونية ذات الصلة، والتي قد لا تكون ضمن قانون الجماعات الإقليمية (CGCT) فقط، بل قد تتواجد في قوانين أخرى، مثل قانون التعليم فيما يتعلق بنفقات تجهيز المدارس. كما يجب أن ينص القانون بشكل واضح على إلزامية هذه النفقات[1].

04- الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز والاستثمار: يتوجب على البلدية اقتطاع جزء من إيرادات التسيير في ميزانيتها لتخصيصه لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وفقا لما نصت عليه المادة 198 من قانون البلدية. يتم تحديد نسبة هذا الاقتطاع عن طريق التنظيم، وفي هذا الإطار فقد صدر المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31 يوليو 1967. الذي نص من خلال المادتين الأولى والثانية على تحديد نسبة دنيا للاقتطاع تقدر بـ 10% على الأقل من قيمة الإيرادات[2]. ويمكن رفع هذه النسبة عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزيري الداخلية والمالية[3]، وعلى الرغم من صدور العديد من القرارات الوزارية المشتركة خلال كل سنة مالية، إلا أن هذه النسبة لم تتغير.

تم فرض هذا الاقتطاع جاء لتجنب خطر تجاهل البلدية للقيام بالاستثمارات الضرورية، متذرعة بضعف مواردها المالية. لذا، وبمبادرة من الدولة، تم تحويل هذا الأمر إلى إلزام قانوني يفرض مساهمة من موارد هذه البلدية، التي كانت تستخدمها عادة في قسم التسيير، لتغطية نفقات

---

(1) - Isa Germain op.cit.

(2) – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 82.

(3) – قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 صفر عام 1446 الموافق 26 غشت سنة 2024، يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات. (ج. ر. ج. ج عدد 61 لسنة 2024).

التجهيز والاستثمار. هذا الإجراء يضمن مشاركة البلدية في دعم التوسع الاقتصادي للبلد، ويعزز من قدرتها على تقديم الخدمات الضرورية لسكانها[1].

ويعود للمجلس المنتخب تقدير الاقتطاع من موارد التسيير في الميزانية الأولية لينفذ في بداية السنة المالية، كما يمكنه تعديله وتكملته لاحقا خلال السنة المالية عند التصويت على الميزانية الإضافية بترخيص خاص والذي يخصص إجباريا لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار غير المغطاة بإعانات أو قروض أو موارد من نفس الطبيعة (بيع أملاك) أو لتسديد رأسمال القروض.

يتمتع المجلس المنتخب بصلاحية تقدير حجم الاقتطاع من موارد التسيير ضمن الميزانية الأولية، بحيث يتم تنفيذ هذا الاقتطاع في بداية السنة المالية. كما يتيح له القانون إمكانية تعديل هذه التقديرات أو تكملتها خلال السنة المالية، وذلك عند التصويت على الميزانية الإضافية، شريطة الحصول على ترخيص خاص، والذي يتم تخصيصه بشكل إلزامي لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار التي لم تتم تغطيتها من خلال الإعانات أو القروض أو موارد مماثلة، مثل بيع الأملاك، أو لتسديد رأسمال القروض. هذه الآلية تضمن أن يتم استخدام الموارد المتاحة بشكل فعال لتلبية الاحتياجات التنموية والاستثمارية للجماعات المحلية، مما يعزز من قدرتها على تقديم الخدمات الضرورية لسكانها وتحقيق التنمية المستدامة[2].

05-المشاركة في تمويل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية: بالرجوع إلى أحكام المادة 214 من قانون البلدية التي نصت على أن تمويل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية يتم عن طريق المساهمات الإلزامية للبلدية، وقد أحيل إلى التنظيم تحديد نسبة هذه المساهمات، والتي استقرت في السنوات الأخيرة عند نسبة 2% تطبق على تقديرات الإيرادات الضريبية المباشرة وغير المباشرة. هذه الإيرادات يتم تضمينها في بطاقة الحساب التي تُبلغها مصالح الضرائب الولائية[3].

---

[1] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 83.

[2] – نفس المرجع، ص 84.

[3] – قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 صفر عام 1446 الموافق 26 غشت سنة 2024، يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. (ج. ر. ج. ج عدد 61 لسنة 2024).

06 – مشاركة البلدية في تمويل الصندوق الولائي للشبيبة والرياضة: ألزمت المادة 50 من قانون المالية لسنة 2001، البلدية بتخصيص نسبة 7% من إيراداتها الجبائية لصالح الصناديق الولائية لمبادرات الشباب والرياضة، شهد هذا التخصيص تعديلًا بموجب المادة 17 من قانون المالية التكميلي لنفس السنة[1]، وفقًا لهذا التعديل، ستُحدد نسبة المساهمة بـ 4% من الرسوم المحلية المباشرة، بدلاً من النسبة السابقة التي كانت 7%. علاوة على ذلك، سيتم تخصيص النسبة المتبقية والتي تبلغ 3% من الرسوم المحلية المباشرة في ميزانيات البلديات بشكل خاص ومباشر لتلبية نفس الأهداف[2].

07– الأعباء الاجتماعية: تلعب البلديات دورا هاما في تقديم الدعم الاجتماعي للسكان المحليين، خاصةً أولئك الذين يواجهون صعوبات اقتصادية أو اجتماعية. تتجلى عملية الدعم من خلال تمويل نفقات التأمينات الاجتماعية، وبما في ذلك المنح العائلية، في مقابل دفع اشتراك إجباري للصندوق، وهذا ما نصت عليه المادة 72 من قانون 83–11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية[3].

تسعى البلديات من خلال هذه النفقات إلى تعزيز التضامن الاجتماعي وضمان أن يكون لجميع أفراد المجتمع القدرة على العيش بكرامة، خاصة في الأوقات الصعبة.

08– النفقات المرتبطة بالمدارس الابتدائية: فرض المشرع الجزائري على البلدية مجموعة من الالتزامات اتجاه المدارس الابتدائية المتواجدة على إقليمها، وتتمثل هذه الالتزامات وفقا لنص المادة 122 من قانون البلدية في انجاز المدارس الابتدائية وفقا للخريطة الوطنية المدرسية، وانجاز المطاعم المدرسية وتسييرها، بالإضافة إلى ضمان النقل المدرسي، وهي ذاتها الالتزامات التي ذكرها المرسوم التنفيذي رقم 16–226[4]. كما أضاف هذا المرسوم التزامات أخرى عاتق البلدية

---

(1) – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 84.

(2) – التعليمة الوزارية المشتركة رقم 002 المؤرخة في 23 أكتوبر 2001، تتعلق بكيفيات تطبيق المادة 17 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001. https://cf-maktaba.net/fonctionement_petite_commune.php تاريخ الاطلاع : 14–03–2025.

(3) – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 88.

(4) – المرسوم التنفيذي رقم 16–226 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية (ج. ر. ج. ج عدد 51 لسنة 2016).

وذلك طبقا لما جاء في المادتين 20 و21 منه تتمثل في: نفقات النظافة، والصيانة، والحراسة، والتموين. حيث أكدت المادتين 34 و36 من ذات المرسوم على اعتبار هذه الالتزامات بمثابة نفقات إجبارية، يتوجب على البلدية تخصيص اعتمادات مالية لها وإدراجها في ميزانيتها.

تشكل هذه النفقات عبئا كبيرا على ميزانية البلدية العاجزة أصلا عن الوفاء بالتزاماتها التقليدية، بالنظر إلى العدد المعتبر من المدارس الابتدائية على إقليمها، ولذلك فإن الإعانات المقدمة من الدولة في إطار مخططات التنمية البلدية تشكل إطارا هاما لتغطية هذه النفقات، وهذا ما أشارت إليه المادة 35 من هذا المرسوم.

جدير بالذكر، أنه تم توجيه مذكرة من طرف المديرية العامة للأملاك الوطنية تحت رقم 2317 إلى المدراء الجهويين والولائيين لأملاك الدولة والمسح العقاري تتعلق بتحويل تسيير المدارس الابتدائية من وزارة الداخلية والجماعات المحلية والنقل إلى وزارة التربية الوطنية، والتي جاءت تنفيذا لمخرجات اجتماع الحكومة المنعقد بتاريخ 18 نوفمبر 2025، الرامية إلى تحسين الظروف المادية والخدماتية المرتبطة بالمدارس الابتدائية، أسفرت عن تنظيم لجنة قطاعية تضم ممثلين عن أربع وزارات هي: التربية الوطنية، الداخلية والجماعات المحلية والنقل، المالية (ممثلة تحديدا في المديرية العامة للميزانية)، وكذا العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي[1].

تضمنت هذه المذكرة توجيه المدراء المعنيين بضرورة التكفل بتسجيل أملاك هذه المدارس ضمن الجدول العام لعقارات الأملاك الوطنية. مع ضرورة التريث من عملية عمليات تسوية الوضعية القانونية لهذه المدارس الابتدائية لفائدة البلديات إلى غاية انتهاء اللجنة متعددة القطاعات المعنية من أشغالها ووضع حيز التنفيذ الخطوات العملية، والمتمثلة أساسا في تعديل المادة 122 من قانون البلدية رقم 11-10 من طرف الوزارة الوصية على الجماعات المحلية، ووضع تصور من طرف وزارة التربية الوطنية حول طريقة تسيير هذه المدارس مستقبلاً، وكذا الأثر المالي

---

[1]- مذكرة المديرية العامة للأملاك الوطنية رقم 2317 المؤرخة في 8 فيفري 2026، وزارة المالية، منشورة على صفحة موقع التواصل الاجتماعي "فيسبوك" الخاصة بالمستشار القانوني كورداس حسين بتاريخ 10 فيفري 2026 على الساعة 14:02، تاريخ الاطلاع 25 فيفري 2026.

المترتب على هذه العملية، بالإضافة إلى التنسيق بين هاتين الوزارتين حول ضبط تعداد المستخدمين وكذا الهياكل المتوفرة حاليا بغرض تسهيل تحويلها.

تكشف هذه المذكرة عن مراجعة ضمنية حول مدى ملاءمة إسناد تسيير المدارس الابتدائية إلى البلديات، باعتبارها نفقات إلزامية مفروضة عليها بموجب المادة 122 من قانون البلدية رقم 11-10، والمرسوم التنفيذي رقم 16-226، هو ما يؤدي إلى إضعاف استقلالية ميزانية البلدية ويقلل من حرية البلدية في التصرف في مواردها، نتيجة افتقار عدد معتبر من البلديات إلى الموارد الكافية لتغطية نفقات التسيير والصيانة والتجهيزات والنقل والاطعام مع وجود عدة مدارس ابتدائية على مستوى إقليمها. نتج عنه التأثير على جودة المرفق التربوي والخدمات المرتبطة. ولذلك، يمكن اعتبار فكرة تحويل تسيير المدارس الابتدائية إلى وزارة التربية الوطنية تشكل خطوة لإعادة أساسية لإعادة الانسجام بين طبيعة الاختصاص ومصدر التمويل، وفي نفس الوقت تخفيف عبء وطني أثقل كاهل ميزانيات البلديات لسنوات طويلة، مما يساعد توجيه النفقات نحو التنمية المحلية.

09- **نفقات التسيير الخزائن ما بين البلديات:** تتحمل ميزانية البلدية أعباء تسيير خزائن البلديات التي يقع مقرها ضمن الأملاك البلدية، وتشمل هذه الأعباء المرتبطة مثل (الماء، الغاز، الكهرباء، رسوم الحساب الجاري البريدي، تكاليف الحراسة والصيانة، المنظفات، مواد الصيانة، وأجور عمال الصيانة)، على أن تخصم الاعتمادات المخصصة لهذه النفقات من ميزانية البلدية التي يوجد في نطاقها مقر خزينة ما بين البلديات[1].

10 - نفقات حفظ الأرشيف: يعد حفظ الأرشيف من النفقات الإجبارية للبلدية وفقا لنص المادة 139 في فقرتها الثالثة من قانون البلدية لسنة 2011، تقع مسؤولية حفظ الأرشيف على عاتق الأمين العام للبلدية، حيث تؤكد المادة 139 على أن البلدية مسؤولة عن حماية أرشيفها والاحتفاظ به. ويتم تسيير الأرشيف من قبل الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك وفقا للتشريعات والتنظيمات المعمول بها.

[1] - علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 93.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يشر صراحة لهذه النفقة في المادة 198، ولكنه أشار إلى هذه النفقة في الفصل الثالث المعنون بأرشيف البلدية، وهذا بخلاف التشريعين الفرنسي والتونسي اللذين أشارا إليه في المواد الخاصة بالنفقات مباشرة.

11- النفقات المترتبة عن الديون الواجبة الأداء: يرجع ظهور هذا النوع من النفقات إلى عهد النظام الملكي في فرنسا[1]. أما من حيث الموضوع تتعلق هذه النفقات بالالتزامات المالية التي تقع على عاتق البلدية نتيجة لتصرفاتها القانونية التي تجريها مع الغير في نطاق الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون باعتبارها نفقات إجبارية، ولكن ليس على هذا النحو، بمعنى أنه طالما اختارت البلدية اللجوء إلى هذه النفقة بكل حرية، وبالتالي بإمكانها أن تتحملها وفقا لتقديرها الخاص، ودون أن يتعارض مع مبدأ التدبير الحر[2].

تتميز هذه النفقات بالخصائص التالية:

- يمكن الاستشهاد بعقد مبرم بين بلدية ومرفق عمومي بلدي من أجل دفع نفقات صيانة المرفق، حيث يشكل العقد التزاما قانونيا يضفي صفة النفقة على الدين.
- يجب أن تكون النفقة مؤكدة، حيث يُعتبر الدين واجب الأداء إذا كان يستند إلى الإلزام أو النفقة المحددة بدقة.
- يجب أن تكون هناك إمكانية لتحديد القيمة النهائية للديون المستحقة.
- يجب ألا تثير النفقة أي شك جدي من حيث مصداقيتها.

أما من حيث التطبيقات العملية لهذه النفقات، فهي تتعلق بـ:

- تسديد نفقات الديون المستحقة على الجماعات الإقليمية.

---

(1) - Historiquement, cette classification des dépenses remonte à une loi du 18 juillet 1837, sous la monarchie française, où les dépenses nécessaires au remboursement des dettes ont été incluses dans la liste des dépenses obligatoires des communes. Cette loi a été précédée d'un débat parlementaire sur la nécessité de trouver un équilibre entre la protection des créanciers et la préservation des biens municipaux de la vente forcée, et finalement, des mesures ont été adoptées qui ont donné au gouverneur le pouvoir d'obliger les communes à respecter leurs obligations financières.

Voir : Matthieu ROUVEYRE, *Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales*, THÈSE présentée pour obtenir le grade de docteur spécialité : droit public, École doctorale de droit (éd 41), Université de BORDEAUX, 2022, p 81.

(2) – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 418.

– تحويل المبالغ الخاصة بتنفيذ الصفقات العمومية.

– تعويض الغير عن الأضرار التي تسببها الجماعة الإقليمية.

تسقط هذه النفقات بعد مرور أربع سنوات من بداية السنة المالية المعنية، وفي هذه الحالة تعود نهائيا لصالح البلدية، ماعدا الحالات التي تتسبب الإدارة البلدية في تأخيرها، أو نتيجة وجود طعن قضائي، وفقا لما نصت عليه المادة 201 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية[1]. وبالمقابل، فإنه إذا كانت نفقات التسيير تتيح حل الأعباء الجارية، فإن نفقات التجهيز والاستثمار لا تتبع هذا المنطق.

وفي التشريع التونسي، تنقسم نفقات التسيير إلى ما يعرف بـ: نفقات العنوان الأول[2]، والتي توزع على خمسة أقسام، هي: التأجير العمومي، ووسائل المصالح، والتدخل العمومي، ونفقات التصرف الطارئة وغير الموزعة، وفوائد الدين. وتجمع هذه الأقسام في جزأين أساسيين، يضم الجزء الأول نفقات التصرف، ويشمل الأقسام الأربعة الأولى، في حين يتعلق الجزء الثاني بنفقات فوائد الدين المدرجة في القسم الخامس. في حين كان التشريع الفرنسي أكثر وضوحا من خلال التحديد الدقيق للنفقات ، حيث أدرج قائمة مغلقة، تضم مختلف مجالات التسيير البلدي الأساسية، كصيانة مبنى البلدية أو استئجاره، رواتب الموظفين والاشتراكات الاجتماعية، خدمات الشرطة البلدية والإطفاء والإنقاذ، إلى جانب النفقات الاجتماعية والصحية (التطهير، النظافة العامة، مكافحة البعوض)، والنفقات التعليمية والبنية التحتية للبلدية (صيانة المدارس الابتدائية، الطرق البلدية، الموانئ التجارية والصيد)، اضافة إلى النفقات المالية والقضائية مثل الفوائد الدين وسداد أصله وتسديد الديون المستحقة[3].

تظهر أهمية هذا التصنيف في إبراز طبيعة الالتزامات المالية للبلديات، باعتبارها التزامات تنشأ في الأصل عن اختيارات قانونية وإدارية حرة، لكنها تتحول لاحقا إلى ديون واجبة الأداء ذات طابع إلزامي. وتتمثل الفائدة العملية لهذا التصنيف في تحديد نطاق المسؤولية المالية للبلدية بدقة

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 419.

[2] – انظر الفصل 159 من م ج م ت

[3]- Voir art. 2321-2 du CGCT

أكبر، وتعزيز وضوح قواعد التسيير والرقابة على تنفيذ الالتزامات العمومية. كما أن المقارنة مع كل من التشريع التونسي والفرنسي تظهر أن تنظيم هذا الصنف من النفقات يساهم في توسيع الفهم الوظيفي للنفقات المحلية في التشريع الجزائري، من خلال إبراز التدرج بين النفقات العادية ونفقات الدين، وضرورة ضبطها ضمن قوائم أو تصنيفات دقيقة. وهو ما يمكن أن يسترشد به المشرع الجزائري في اتجاه مزيد من التفصيل والتقنين، بما يعزز الشفافية المالية ويحدّ من الغموض في تصنيف بعض النفقات، خاصة تلك المرتبطة بالالتزامات التعاقدية أو التعويضية، مع تسهيل ممارسة الرقابة اللاحقة عليها.

ثانيا – النفقات المتعلقة بقسم التجهيز والاستثمار:

تعد نفقات التجهيز والاستثمار [1] من النفقات غير العادية، والتي تشمل النفقات الاستثنائية التي لا تتكرر خلال السنة والتي يرتبط وجودها بتوفر الاعتمادات المالية اللازمة. وتكمن أهميتها في أنها تعتبر جوهر التنمية المحلية، لأنها تمكن البلدية من التدخل في مختلف المجالات ذات البعد التنموي[2]. وتنقسم هذه النفقات إلى فئتين وفقًا لطبيعتها ووظيفتها. بالنسبة للنفقات حسب طبيعتها، فهي تتعلق بزيادة الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية بشكل مباشر، أو تشمل الإعانات الممنوحة للجمعيات والهيئات، وأيضا تسديد قروض الجماعات المحلية. أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها، فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للبلدية، كالبرامج التي تنجزها الجماعات المحلية لحساب الغير كالجمعيات والمؤسسات العمومية، ويمكن حصرها فيما يلي:

- سداد الديون؛
- اقتناء الأملاك والعتاد والمعدات؛
- إنشاء مشاريع جديدة وإجراء تصليحات كبرى؛
- الاكتتاب في الأوراق المالية والسندات؛
- تقديم المساعدة المالية للوحدات الصناعية والتجارية؛

---

[1] – انظر المادة 198 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية

[2] – لحرش عبد الكريم، المرجع السابق، ص 104.

في هذه الحالة، يفضل إعطاء الأولوية في تخصيص هذه النفقات للاستثمارات التي تولد العائدات[1]. ووفقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، تحتوي النفقات المتعلقة بالتجهيز والاستثمار والحساب الإداري للبلدية على ثلاثة برامج، وهي:

1. برامج الجماعة المحلية: تتضمن تشييد وتجهيز المباني الإدارية، إنشاء الطرق والشبكات المختلفة، تجهيز المؤسسات التعليمية والمدارس التحضيرية، المرافق الرياضية والثقافية والدينية، البنية التحتية الصحية والاجتماعية، النقل والمواصلات، التخطيط العمراني والإسكان، حماية البيئة، بالإضافة إلى المشاريع الصناعية والتجارية.
2. برامج لحساب الغير: تشمل مشاريع التعاون بين البلديات، وتمويل المؤسسات العمومية البلدية أو الولائية، ودعم الوحدات الاقتصادية المحلية، إلى جانب برامج التعاون المشترك والمشاريع الموجهة لفائدة جهات أخرى.[2]
3. عمليات خارج إطار البرامج :تتضمن العمليات العقارية والمنقولة غير المرتبطة بالبرامج، بالإضافة إلى إدارة الديون والمعاملات المالية الأخرى التي لا تندرج ضمن البرامج المحددة.

وقد تم تحديد تفاصيل هذه النفقات في التعليمة الوزارية المشتركة (C1) الصادرة بتاريخ 30 يناير 1968، والمعدلة في 1 يوليو 1971[3].

وعموما، تؤدي نفقات التجهيز والاستثمار دورا هاما في التنمية المحلية، حيث تتيح للبلديات التدخل في مختلف مجالات التنمية. كلما ارتفعت المبالغ المخصصة للبرامج التجهيزية من قبل البلديات، كان ذلك دليلا على وعي المجالس البلدية المنتخبة وقدرتها على استيعاب الاختصاصات الموكلة إليها[4].

---

[1] – طيبي سعاد، المرجع السابق، ص 50.

[2] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 72.

[3] – نفس المرجع، ص 73.

[4] – لحرش عبد الكريم، المرجع السابق، ص 104.

يقابل هذا النوع من النفقات في التشريع التونسي، تلك النفقات الواردة ضمن العنوان الثاني[1]، وتشمل بدورها سبعة أقسام تجمع في أربعة أجزاء، وهي: نفقات التنمية (الاستثمارات المباشرة، التمويل العمومي، النفقات الطارئة وغير الموزعة، النفقات المرتبطة بموارد خارجية موظفة)، وتسديد أصل الدين، والنفقات المسددة من الاعتمادات المحالة، ونفقات حسابات أموال المشاركة. كما أفرد لها المشرع التونسي تنظيما خاصا، وقسمها إلى اعتمادات برامج، واعتمادات تعهد، واعتمادات دفع[2].

في التشريع الفرنسي، تشمل النفقات الاستثمارية، شراء المعدات الدائمة، وبناء أو تهيئة المباني، وإنجاز البنية التحتية، واقتناء الأصول المالية. وتصنف هذه النفقات في حسابات محاسبية محددة، أبرزها: تسديد أصل الدين باعتباره نفقة استثمارية ممولة حصريا من الإيرادات الذاتية، ونفقات التجهيز التي تغطي الأصول المادية وغير الملموسة، إلى جانب الإعانات الموجهة للتجهيز الممنوحة لأطراف ثالثة لدعم استثماراتهم. كما يعتمد التشريع الفرنسي آلية تراخيص البرامج التي تسمح بتوزيع النفقات الاستثمارية الممتدة على عدة سنوات عبر اعتمادات دفع سنوية، ما يحقق مرونة في الالتزام المالي مع احترام قواعد الانضباط الميزانياتي، ويتيح الاستفادة من آلية صندوق تعويض ضريبة القيمة المضافة (FCTVA) عند استيفاء شروط محددة[3].

يستنتج مما سبق، أن التشريع الجزائري اعتمد تصنيف ثنائي محاسبي للنفقات لميزانية البلدية، من خلال توزيع النفقات على قسمين رئيسيين؛ قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار. يتميز هذا التصنيف ببساطته وتركيزه على البعدين المالي والمحاسبي. بالمقابل، يعتمد التشريع الفرنسي على تصنيف من خلال قائمة موضوعاتية مغلقة ودقيقة ذات طابع وظيفي، ويتميز هذا التصنيف بصرامته وطابعه المغلق. في حين تبنى التشريع التونسي تصنيفا مختلطا يزاوج بين

---

[1] – انظر الفصل 2/159 من م ج م ت

[2] – انظر الفصل 08 من القانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007، المرجع السابق.

[3] - https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/depenses-de-fonctionnement-et-depenses-dinvestissement. Consulté le : 21-07-2025.

البعدين المحاسبي والوظيفي، وهو بذلك أقرب إلى النموذج الجزائري من حيث المرونة وأقرب إلى الفرنسي من حيث التقسيم التفصيلي.

جدير بالذكر أن التقسيم الحالي للنفقات في إطار التشريع البلدي الجزائري ما زال، في جوهره، يستند إلى أحكام القانون العضوي رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وهو تقسيم تقليدي في إدارة المال العام المحلي. غير أن صدور القانون العضوي الجديد رقم 18-15، المعتمد على تقسيم وظيفي اقتصادي، جاء ليؤسس لمقاربة حديثة تقوم على ترشيد النفقات وربطها بالأهداف ونتائج الأداء في إطار النظام المتعلق بميزانية البرنامج والتسيير. هذا التحول غير بصورة جوهرية نظرة المشرّع إلى تقسيم النفقات العمومية وطرق توزيعها، وهو ما ينعكس مباشرة على ميزانية البلدية.

وفي هذا السياق، أصبحت ميزانيات البلديات ومدوناتها مطالبة بالتوافق مع تصنيف النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية، الذي تخلى نهائيا عن التقسيم الثنائي التقليدي (نفقات التسيير ونفقات التجهيز) نحو تقسيم أكثر تفصيلا يتماشى مع العناوين والترميزات التي أقرها القانون العضوي 18-15، لاسيما في العناوين التالية:

- ❖ العنوان الأول :(T1) نفقات المستخدمين؛
- ❖ العنوان الثاني :(T2) نفقات تسيير المصالح؛
- ❖ العنوان الثالث :(T3) نفقات الاستثمار؛
- ❖ العنوان الرابع :(T4) نفقات التحويل[1]؛
- ❖ العنوان السادس :(T6) أعباء الدين العمومي؛
- ❖ العنوان السابع :(T7) نفقات العمليات المالية؛

[1] – هو مفهوم جديد تم استحداثه في ظل تطبيق القانون العضوي 18/15 السالف الذكر وهو يتمثل في الاعانات المقدمة للمستفيدين مختلفين أشخاص معنوية، مؤسسات عمومية، جمعيات بغرض تسهيل تحقيق برنامج ما، وبالتالي يتضمن هذا العنوان كل المساهمات النهائية المقدمة من ميزانية الدولة للبلدية.

انظر: حرفوش نادية، المرجع السابق، ص 280.

❖ العنوان الثامن :(T8) النفقات غير المتوقعة[1].

تجدر الإشارة إلى أن المشروع الجديد لقانون البلدية قد أبقى في المادة 241 منه على التقسيم التقليدي، وهو ما يكشف عن وجود فجوة بين التطورات التي فرضها القانون العضوي 18-15 ومتطلبات تحديث الإطار القانوني البلدي. هذا التناقض يستوجب، مراجعة المادة 241 قبل الإخراج النهائي لهذا المشروع، ضمانا للانسجام التشريعي وتفادي ازدواجية التقسيمات التي قد تؤثر سلبا في مرونة الميزانية البلدية وفي مستوى استقلاليتها، خاصة في ظل الانتقال إلى مقاربة تقوم على البرمجة بالأهداف والنتائج.

الفرع الثالث: الآثار القانونية المترتبة على توزيع النفقات

لكي تتحقق الاستقلالية الميزانياتية للبلدية، يتوجب أن يكون لهذه الأخيرة القدرة على التحكم في توزيع النفقات وفقا لقاعدة التساوي المطلق بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار، وبالنظر إلى أن تحديد النفقات وفق ما سبقت الإشارة إليه في المطلب السابق يخضع لإرادة المشرع والمنظم، مما يحد من مجال المناورة المتروك للبلدية في التحكم في نفقاتها، يظهر ذلك جليا من خلال هيمنة نفقات التسيير على أغلب النفقات البلدية (أولا) وبالمقابل يظهر هذا التوزيع تواضع النفقات الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار(ثانيا)

أولا- هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز والاستثمار

ما يعزز هيمنة هذه النفقات هو تزايدها المستمر في ظل نقص الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات والتي يجعل من أغلب الميزانيات البلدية في عجز. بالإضافة إلى ذلك، فإن الأعباء المفروضة على البلديات، سواء من خلال قانون البلدية أو تلك التي تحولها لها الدولة من خلال الإعانات، تجعلها تتدخل في جميع المجالات، مثل التخطيط والتنمية المحلية، التعمير والبنية التحتية، التجهيز، التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، تجهيزات التعليم والتكوين المهني، الأنشطة الاجتماعية والثقافية، الاستثمارات الاقتصادية، وحفظ الصحة والنظافة والإسكان. كل هذا أدى إلى تفاقم إشكالية تغطية النفقات المحلية، خاصة في ظل كثرة النفقات الإجبارية التي تُلزم بها البلدية،

[1] – حرفوش نادية، المرجع السابق، ص 281.

والتي تظل ملزمة بتغطية هذه المصاريف حتى في حالة عجزها المالي. فهي مجبرة على توفير هذه النفقات الضرورية لتسيير شؤونها المحلية دون إجراء أي تعديلات أو إلغاء أو تقليل في حجمها[1].

تترجم هذه الهيمنة على أرض الواقع، حيث تستحوذ النفقات الإجبارية المتعلقة بكتلة الأجور لمستخدمي الإدارة البلدية والتي تندرج في قسم التسيير على النصيب الأكبر من النفقات الموجهة لهذا القسم. وهي بذلك تشكل أعباء إضافية ترهق كاهل ميزانية البلدية كونها تعرف تزايدا مستمرا. حيث تجد البلدية نفسها أمام نتيجة حتمية وهي اللجوء إلى الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، حيث بلغت المساهمة المالية لصندوق المشترك للجماعات المحلية (صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حالياً) سنة 2014 بتخصيص قدره 58,02 مليار دج لغرض التكفل بزيادات الأجور لمستخدمي البلديات[2].

وبالمقارنة مع النفقات الإجبارية لقسم التسيير، فإن النفقات الموجهة لمستخدمي الإدارة البلدية تشكل لوحدها نسبة تتجاوز 65%، وما يزيد من صعوبة سلطة البلدية في تمويل النفقات الإجبارية المفروضة عليها من مواردها الخاصة. وبما أن 80 % من إيراداتها تأتي من مصادر جبائية، والتي لا تكفي حتى لتغطية نفقات قسم التسيير، فإن ذلك يحرم المجالس الشعبية البلدية من أي سلطة تقديرية في الإنفاق[3].

لا يختلف الوضع عما هو سائد في فرنسا، إذ تشكل نفقات التسيير العنصر الأكثر أهمية من حيث الحجم في ميزانيات الجماعات الإقليمية وهيئاتها المجمعة، إذ بلغت سنة 2023 ما قيمته 198.45 مليار يورو، أي ما يمثل حوالي 75% من إجمالي نفقات الجماعات، مقابل ما يقارب 25% فقط للنفقات الاستثمارية التي قدرت بنحو 66 مليار يورو خلال نفس السنة. وتشمل هذه النفقات أساسا، في نفقات أجور الموظفين، وهي أول بند في النفقات (73,15 مليار يورو في

---

[1] – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 324.

[2] – حضري حسان، المرجع السابق، ص 377.

[3] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 417.

2023)، فوائد الدين المتعلقة بالقروض، نفقات الصيانة واللوازم، ومصاريف تشغيلية متنوعة مرتبطة بالصلاحيات الموكلة للجماعة. ويعكس هذا التوزيع هيمنة واضحة للنفقات الجارية على حساب النفقات ذات الطابع التنموي، مما يحد من قدرة الجماعات الإقليمية على توجيه موارد مالية كافية للاستثمار في المشاريع الكبرى[1].

وكذلك الحال في تونس، تشير بيانات سنة 2019 إلى استمرار هيمنة نفقات التسيير على الميزانية البلدية في تونس، حيث بلغ إجمالي النفقات 1.273 (م. د. ت)، استحوذت منها الأجور العامة على نسبة 42.73%، في حين مثلت وسائل الخدمات نسبة 23.38%، وبهذا، تشكل نفقات التسيير في مجملها حوالي 66.11% من إجمالي النفقات، مقابل نسبة تقديرية لا تتجاوز 33.89% موجهة لنفقات التجهيز والاستثمار.[2]

لكن الملاحظة المهمة هي أن قاعدة منصوص عليها في القانون الأساسي لا تحترم بالمرة. فوفقا للمادة 135 من القانون الأساسي للجماعات المحلية، يجب ألا تتجاوز الأجور العامة المحلية 50% من نفقات العنوان 1 للسنة المنقضية، بينما تظهر الأرقام، أن هذا الحد قد تم تجاوزه بشكل كبير في العديد من البلديات، حيث وصلت في بعض الحالات إلى 70% من إجمالي النفقات[3] وبالتالي بات لازما في هذا السياق إيجاد إطار قانوني ملائم للحد من هيمنة نفقات وأعباء المستخدمين على باقي نفقات قسم التسيير للجماعات الإقليمية قصد تحقيق الانسجام والتكامل مع نفقات التجهيز والاستثمار وبغيت تحقيق متطلبات التنمية والحكامة المالية[4].

جدير بالملاحظة هنا، أن نستشهد بالتجربة الفرنسية للحد من ظاهرة هيمنة نفقات التسيير، التي فرضت على عدد من الجماعات المحلية التقيد بسقف لنمو نفقاتها التسييرية من خلال ما يعرف بـ: (عقود كاهور)، وذلك في إطار علاقة تعاقدية مع الدولة مدعومة بآليات تحفيز وجزاء. والتي تم التخلي عنها لاحقا واستبدالها بـ:(مواثيق الثقة)، حيث تم الانتقال من منطق الإلزام والجزاء

---

(1) -https://www.vie-publique.fr/fiches/21935-comment-les-depenses-des-collectivites-territoriales-sont-reparties. Consulté le : 20-07-2025.

(2) -Ahmed ESSOUSSI, op.cit, p 29.

(3) - Ibid, p30.

(4) – حضري حسان، المرجع السابق، ص 378.

إلى منطق التعاقد المرن القائم على الثقة، دون أن يترتب عن ذلك تخلي فعلي عن هدف ضبط النفقات المحلية، مما يجعل الاستقلالية ميزانية للجماعات المحلية استقلالية مؤطرة أكثر منها مكرسة فعليا، وهو ما يعكس اتجاها مستمرا نحو تقييد حرية الجماعات المحلية في مجال تسيير نفقاتها، رغم ما تتمتع به من استقلالية مالية مبدئية[1].

وفي نهاية المطاف، فإن الأرقام السابقة توضح أن ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر وفرنسا وتونس تتجه عمليا نحو منطق ميزانية الأجور والتسيير، أكثر من كونها أداة لبرمجة الاستثمار والتنمية، وهو ما يفرغ جزءا من الخطاب الرسمي حول دعم اللامركزية والتنمية المحلية من محتواه، طالما أن القسم الأكبر من الإيرادات يوجه للحفاظ على الجهاز الإداري القائم بدل تمويل التنمية ذاتها. كما أن هذه الهيمنة البنيوية لنفقات التسيير، وعلى رأسها كتلة الأجور، تجعل استقلالية ميزانية البلدية محدودة للغاية، لأن الجزء القابل فعليا لإعادة التوجيه من الميزانية يصبح ضيقا إلى درجة يصعب معه الحديث عن خيارات محلية حقيقية في مجال الاستثمار، مهما اتسع هامش الصلاحيات القانونية الممنوحة للبلديات. ولذلك، فإن معالجة اختلال العلاقة بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز لا يمكن أن تتم فقط عبر دعوات عامة لترشيد النفقات أو تحسين التحصيل الجبائي، وإنما تستلزم مراجعة شاملة لقواعد التوظيف المحلي، وحدود كتلة الأجور، ومعايير توزيع الإعانات، حتى لا تبقى البلديات حبيسة نموذج ميزانياتي يعيد إنتاج نفس الأعطاب سنة بعد أخرى.

ثانيا- تواضع نفقات التجهيز والاستثمار

إن أهمية نفقات التجهيز والاستثمار تتجاوز الجانب المالي، إذ تمثل القاعدة الأساسية لبناء المشاريع العامة المحلية وتعزز من قدرة البلدية على تطوير بنيتها التحتية، مثل إنشاء وتحسين الطرق، والشبكات المائية، والمنشآت الرياضية، والثقافية. ولكنها تبقى رهينة بتوفر الاعتمادات المالية اللازمة. وبالنظر إلى أن الجزء الأكبر من النفقات يوجه إلى قسم التسيير، فإن ذلك سوف يؤثر بشكل مباشر على عملية النفقات الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار.

---

[1]- Philippe-Jean QUILLIEN, op.cit, p 267.

وبذلك، تصبح البلدية مجبرة على التعامل مع الإمكانيات المالية المتاحة، مما يؤدي إلى إهمال المشاريع التنموية القادرة على تحسين مواردها المالية مستقبلا، والاعتماد بشكل أساسي على إعانات الدولة. وهذا ما يفسر ضعف نفقات التجهيز والاستثمار في ميزانيتها، مما يقلص من هامش حرية الاختيار في مجال الإنفاق[1].

يتبين مما سبق، مدى تأثير التوزيع القانوني للنفقات على قدرة البلديات في تحقيق الاستقلالية الميزانياتية والتنمية المستدامة. ففي الوقت الذي لا تزال فيه نفقات التسيير تستحوذ على الجزء الأكبر من النفقات في كل من الجزائر وتونس، وعلى رأسها كتلة الأجور وباقي النفقات الإجبارية، مما يحد من توجيه الموارد نحو نفقات التجهيز والاستثمار، وهو ما يؤدي إلى إفراغ مبدأ الاستقلالية المالية من محتواه.

في المقابل، يقدم التشريع الفرنسي نموذجا مختلفا يقوم على أطر قانونية وتمويلية مرنة مثل تراخيص البرامج، وصندوق تعويض ضريبة القيمة المضافة(FCTVA) ، وعقود الإنعاش والانتقال البيئي(CRTE) ، مكنت من خلالها الجماعات الإقليمية من تقوية موقعها كأول مستثمر عمومي بنسبة 58% من إجمالي الاستثمار العام سنة 2022. وقد بلغت نفقات تجهيزها، أي الاستثمارات التي تتولى الإشراف المباشر عليها، نحو 54 مليار يورو سنة 2022، استحوذ منها القطاع البلدي على ثلثي هذا المبلغ. وهو ما يبرز قدرة التشريع الفرنسي على التوفيق بين مبدأ الإدارة الحرة للجماعات والانضباط الميزانياتي. كما يشير التقرير كذلك، إلى أن الوضعية المالية لأغلب الجماعات المحلية، والتي تم تحليلها سنة 2022، وصفت بالإيجابية، مما مكنها من تعبئة عدة أدوات لتمويل استثماراتها[2].

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 421.

[2] - INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES (Adolphe Colrat et al.), *L'investissement des collectivités territoriales*, Rapport confidentiel, N° 2023-M-030-04, octobre 2023, Paris, p 01.
https://www.igf.finances.gouv.fr/igf/accueil/nos-activites/rapports-de-missions/liste-de-tous-les-rapports-de-mission/le-remboursement-des-collectivites.html. Date d'accès : 22-07-2025.

يلاحظ في ضوء ما سبق أن محدودية نفقات التجهيز والاستثمار لا تعد فقط نتيجة مباشرة لضعف الإيرادات المتاحة، ولكنها تساهم كذلك في تكريس هذا الضعف على المدى الطويل، لأن نقص النفقات على المشاريع المنتِجة والبنى التحتية يضعف من قدرة البلدية على توسيع قاعدتها الجبائية وتحسين مواردها المستقبلية، فتظل حبيسة منطق تغطية النفقات الجارية. كما توحي التجربة الفرنسية بأن هيمنة نفقات التسيير ليس لها حل، وإنما ترتبط بطبيعة الأدوات القانونية والمالية الموضوعة تحت تصرف البلديات؛ فكلما توفرت آليات تمويل مرنة ومخصصة للاستثمار، أمكن للبلديات تعزيز دورها في مجال التجهيز دون الإخلال بمقتضيات الانضباط الميزانياتي. بالرغم من قياس هذه الحالة على التجربة الجزائرية يستدعي البحث عن آليات أعم وأشمل تبدأ بمرافقة البلديات ليس ماليا فقط وإنما تأطيرا بشريا وتنظيميا يجعل من هذه الأدوات القانونية أكثر فاعلية.

المطلب الثاني: حدود سلطة البلدية في الإنفاق من خلال ميزانيتها

تعد سلطة البلدية في الإنفاق المالي إحدى الركائز الجوهرية لاستقلالها الذاتي، إذ يفترض أن تتيح لها ميزانيتها المجال لتقدير أولوياتها المحلية بحرية. غير أن هذا المبدأ يصطدم بجملة من القيود القانونية والمالية التي تفرضها الدولة حماية لوحدة النظام المالي العام وضمانا للمصلحة الوطنية. وتتراوح هذه القيود بين إلزام البلدية بنفقات محددة لا يمكنها التنصل منها، ومنعها من تحمل نفقات معينة تعتبر خارج نطاق اختصاصاتها أو مخالفة للقانون، إلى جانب ترك هامش محدود من الحرية للنفقات الاختيارية التي تشكل المجال الحيوي لاستقلاليتها المالية.

ومن ثم، يمكن تبيان حدود هذه السلطة من خلال دراسة النفقات الإجبارية (الفرع الأول)، النفقات الممنوعة أو المحظورة (الفرع الثاني)، ثم النفقات الاختيارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: النفقات الإجبارية

للوصول إلى مفهوم النفقات الإجبارية يتوجب إعطاء تعريف لهذه النفقات (أولا)، ثم بيان الهدف أو الغاية من تقريرها (ثانيا)، وفي الأخير الوقوف على طبيعة القائمة هل هي مفتوحة أم مغلقة (ثالثا)، وذلك كله وفق ما سيأتي:

أولا-تعريف النفقات الإجبارية:

يعرف الفقه النفقات الوجوبية على أنها تلك النفقات التي تلتزم البلدية بإدراجها ضمن ميزانيتها، مما يستلزم تخصيص اعتمادات مالية كافية لها، وهي تتعلق في معظمها بنفقات تسيير البلدية. أما من الناحية القانونية، فقد نصت المادة 199 من القانون رقم 11-10 على أن النفقات الوجوبية تشمل جميع الالتزامات المالية الملقاة على عاتق البلدية بموجب التشريعات والتنظيمات المعمول بها، بالإضافة إلى النفقات الخاصة بتسديد الديون المستحقة في إطار القروض. ويكاد هذا التعريف يتطابق مع ما ورد في المادة 1612/15 من القانون العام للجماعات الإقليمية في التشريع الفرنسي، والتي تحدد النفقات الإجبارية على أنها تلك الضرورية لتسديد الديون المستحقة، إضافة إلى النفقات التي يفرضها القانون صراحة[1].

وعند المقارنة بين نص المادتين أعلاه، فإن المشرع الجزائري قد منح للسلطتين التشريعية والتنفيذية تحديد النفقات الإجبارية على عكس المشرع الفرنسي الذي خول السلطة التشريعية وحدها هذا الحق. كما أضاف المجلس الدستوري الفرنسي شرطا آخر، في قرار له بتاريخ 29-05-1990 يتعلق بتكريس الحق في السكن، حيث اعتبر أن أضافة أي نفقة إجبارية من طرف المشرع يجب ألا يتعارض مع مبدأ التدبير الحر[2]، وهذا يفسر مدى استقلالية ميزانية البلدية في التشريع الفرنسي مقارنة مع وضعها في النظام القانوني الجزائري. كما يقدم التشريع الكاميروني، في المادة 402 من القانون العام للجماعات المحلية الصادر سنة 2019 تعريفا تشريعيا أفضل من التعريفات التي تقدمت بها التشريعات المقارنة الرئيسية مع التشريع الجزائري، والتي جاء من خلالها أن «النفقات الإلزامية هي تلك التي يفرضها القانون. وهي ضرورية للتسيير الأمثل للجماعة الإقليمية نظرا للأهمية الخاصة التي تمثلها. وعلى هذا الأساس، يجب أن تدرج بالضرورة في الميزانية»[3].

---

[1] – خوجة نصر الدين، المرجع السابق، ص 173.

[2] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 82.

[3] - Benoit Ghislain Thierry Noah, op. cit, p 199.

يعكس مفهوم النفقات الإجبارية في جوهره درجة تدخل المشرع في توجيه ميزانية البلدية، حيث يتراوح هذا التدخل بين منطق التقييد الصارم في التشريع الجزائري، ومنطق أكثر توازنا في بعض الأنظمة المقارنة التي تحاول التوفيق بين إلزامية النفقة وضمان مبدأ التسيير الحر. ويستفاد من ذلك أن توسيع أو تضييق نطاق هذه النفقات يؤثر مباشرة على هامش الاستقلال المالي للبلديات، مما يجعل مسألة تحديدها ليست تقنية فحسب، بل خيارا تشريعيا يعكس طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والبلديات.

ثانيا- غاية النفقات الإلزامية:

تهدف النفقات الإجبارية إلى تحقيق غايتين أساسيتين، تتمثل إحداهما في تكريس وحدة الدولة، وتتعلق الغاية الثانية في ضمان الحد الأدنى من اللامركزية الإدارية.

تظهر العلاقة بين النفقات الإجبارية وفكرة وحدة الدولة، من خلال ارتباط النفقات الإجبارية بالنشاط الوجودي للبلدية، ولذلك أولتها السلطة المركزية عناية خاصة، حيث تشكل هذه النفقات الالتزامات الأساسية للبلدية اتجاه مستخدميها والمواطنين القاطنين بإقليم البلدية بالإضافة إلى الالتزامات المفروضة عليها اتجاه الهيئات الأخرى. ولذلك تحرص السلطة المركزية من خلال النفقات الإجبارية على تكريس مفهوم الوحدة الوطنية، على الرغم من وجود مصالح محلية محمية بنص القانون لصالح البلدية، وبالمقابل فإن المشرع لا ينظر إلى النفقات الاختيارية والموجهة في الأساس إلى التنمية المحلية ضرورة أساسية لدولة أو للوجود البلدي. في حين أن فإن النفقات الإجبارية تستجيب لمثل هذه المتطلبات، مما يجعلها مرتبطة بشكل وثيق بالمصلحة العامة[1].

وفي هذا الصدد، يرى الفقيه Jean-Marc Pontier أنه من غير الممكن إلغاء النفقات الإلزامية للبلدية نهائيا، لأن هذه الأخيرة، بصفتها شخص معنوي عام، فهي تسعى دائما لتحقيق المصلحة العامة التي تحددها الدولة أولا وقبل كل شيء، مما قد يفرض على البلدية تحمل نفقات

(1) - Irène BOUHADANA et William GILLES, *L'autonomie Du Pouvoir Dépensier Des Collectivités Territoriales : Quelles Contraintes Pour Quelle Optimisation* ? Annuaire des Collectivités Locales , N°31 , 2011, p 81.

يجب عليها الوفاء بها.[1] وهذا يعني أن النفقات الإجبارية تتقاطع مع متناقضين أساسيين: أولهما هو استقلال ميزانية للبلدية وثانيهما هو المصلحة العامة.

تتضح العلاقة بين النفقات الإلزامية ومفهوم اللامركزية الإدارية في الالتزامات القانونية التي يفرضها المشرع أو السلطة المركزية. لا يمكن للبلديات التهرب من الوفاء بهذه الالتزامات، حتى لو كانت إيراداها غير كافية. وتلتزم الدولة بتقديم إعانات مالية لتغطية هذه النفقات إذا كانت البلدية غير قادرة على ذلك. تعيق هذه النفقات الإلزامية الإدارة الحرة للبلدية، حيث أنها مفروضة عليها قسرا. تحت طائلة تدخل السلطة الوصية[2]. ويعد هذا النوع من النفقات الإجبارية أداة ضرورية لضمان توفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية للمواطنين. فهي تساهم في تحقيق مبدأ المساواة في الحصول على الخدمات العامة وتعزيز اللامركزية الإدارية. ويعود ذلك إلى خشية المشرع من تملص البلدية من مسؤوليتها، مما يضمن تلبية الاحتياجات الأساسية لضمان حسن سير المرافق التابعة للبلدية. كما أنها تضمن حصول جميع المواطنين، بغض النظر عن موقعهم الجغرافي، على مستوى متكافئ من الخدمات العامة[3].

ثالثا- قائمة مفتوحة للنفقات الإجبارية:

على الرغم من أن المشرع الجزائري اعتمد على أسلوب الحصر في تحديد النفقات الإجبارية بموجب نص المادة 198 من قانون البلدية، لكنه سرعان ما تراجع عن هذا المبدأ من خلال إمكانية إضافة نفقات إجبارية أخرى عن طريق التشريع أو التنظيم، وفقا لما نصت عليه المادة 199 في فقرتها الأولى من نفس القانون، وهو ما يؤدي إلى ترك المجال أمام السلطة المركزية لإضافة نفقات إجبارية أخرى عن طريق التنظيم، وهو نفس الاتجاه الذي ذهب إليه التشريع التونسي في الفصل 10 من القانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007 المتعلق بميزانية الجماعات المحلية، إلا أن الفصل 160 من مجلة الجمعات المحلية كان أكثر وضوحا منه عندما أغلق القائمة نهائيا، مما يوحي معه بأن أي تعديل لهذه القائمة يكون بموجب القانون وهو ذاته الاتجاه

---

(1) Irène BOUHADANA et William GILLES, op.cit. p 82.

(2) – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 414.

(3) – نفس المرجع، نفس الصفحة.

الذي تبناه التشريع الفرنسي في المادة 2321-2 من القانون العام للجماعات المحلية السالفة الذكر، والذي يعد بمثابة ضمانة تشريعية حقيقية لتكريس مبدأ التدبير الحر.

تشكل النفقات الإجبارية بالوصف المشار إليه أعلاه، عقبة حقيقية أمام تكريس اللامركزية الإدارية كونها تشكل استمرارية لنظام المركزية الإدارية، فهي تؤثر بصفة سلبة على سلطة البلدية في الانفاق، فإذا كانت هذه الأخيرة تبرز من خلال صلاحيتها في مباشرة النفقات الاختيارية فهذا يعني أنه كلما كانت قائمة النفقات الإجبارية كبيرة كلما ضاقت سلطتها في الانفاق.

بالرغم من الدور الذي تمثله النفقات الإجبارية في الحفاظ على توازن الميزانية البلدية، إلا أنه كان بإمكان المشرع التقليل منها وعدم اسناد صلاحية تأسيسها للسلطة التنفيذية من أجل الحفاظ على قدر معين من حرية البلدية في ممارسة سلطة الانفاق أو التصرف، وذلك أسوة بالتشريع الفرنسي الذي تبنى هذا الموقف في إطار المادة 15-1612 من القانون العام للجماعات الاقليمية الساري المفعول. تنص هذه المادة على: " لا تعد اجبارية بالنسبة للجماعات الاقليمية إلا النفقات الضرورية لتسديد الديون الواجبة الأداء والنفقات الملقاة على عاتقها صراحة بموجب التشريع. فهذا النص يشكل ضمانة حقيقية للجماعات الاقليمية، من خلال عدم فرض أي نفقة إجبارية أخرى عن طريق التنظيم مما يعني أنه يتعذر على السلطة التنفيذية التدخل لاستحداث نفقات أخرى لا بموجب مرسوم ولا بموجب قرارات وزارية.

يترتب على ما سبق ذكره، تبعية ميزانية البلدية للسلطة المركزية، وبالتالي عدم استقلاليتها، بحيث تؤدي كثرة النفقات الإجبارية إلى استنفاذ الإيرادات البلدية لتصبح هذه الأخيرة في نهاية المطاف مجرد هيئة لعدم التركيز ملزمة بتنفيذ السياسات العامة المحددة على المستوى الوطني على حساب سياسة التسيير المحلي[1]. كما يؤدي في نهاية المطاف إلى الحد من تطور النفقات الاختيارية المرتبطة بالتنمية المحلية.

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 417.

الفرع الثاني: النفقات الممنوعة أو المحظورة

تستند النفقات الممنوعة في التشريعات المقارنة إلى مبدأ جوهري يتمثل في حماية الطابع الوحدوي للدولة، إذ تهدف هذه القيود إلى ضمان خضوع الجماعات المحلية لرقابة الدولة المركزية، ومنعها من تبديد المال العام خارج نطاق اختصاصاتها أو توجيهه إلى أغراض لا تخدم المصلحة العامة المحلية. ويعد هذا المبدأ، في جوهره، قيدا على حرية الإدارة المحلية، إذ يبرر حظر بعض النفقات التي قد تمس بوحدة الدولة أو تخل بالتوازن المالي للبلديات[1].

يعد مفهوم النفقات الممنوعة مفهوما فقهيا بالأساس، حيث لم يعتمد الاجتهاد القضائي سوى مصطلح النفقات غير المشروعة. ومع أن المفهومين متقاطعان، إلا أنهما غير مترادفين تمامًا؛ فجميع النفقات الممنوعة تعد نفقات غير مشروعة، غير أن العكس غير صحيح. ورغم عدم وجود قائمة تشريعية صريحة بهذه النفقات، يمكن تصنيفها عمومًا إلى صنفين: النفقات المخالفة للتشريع الساري، وتلك الخارجة عن اختصاصات الجماعات المحلية، إذ لا يجوز الترخيص إلا بالنفقات التي تحقق مصلحة عامة محلية فعلية[2].

وفي الجزائر، تحظر التشريعات على البلديات تمويل النفقات ذات الطابع السياسي، بما في ذلك الأحزاب والحملات الانتخابية؛ كما يمنع تمويل النشاط الاقتصادي المباشر أو دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، باعتبار ذلك من صلاحيات الدولة؛ ويقتصر تدخلها في الشأن الديني على صيانة وترميم المساجد دون البناء الذي يظل من اختصاص الدولة؛ كما يمنع الإنفاق على الأملاك غير المسجلة في الجرد الرسمي للبلدية[3].

كما فرض المشرع التونسي قيودا واضحة على النفقات المحلية؛ إذ لا يجوز تحميل الجماعات المحلية نفقات تقع على عاتق الدولة أو المؤسسات العمومية التابعة لها، إلا في حالات استثنائية وطارئة يحددها القانون، مع وجوب استرجاع التكاليف المترتبة عن ذلك. كما يحظر

---

(1) - Jean-François Boudet, « Les *dépenses interdites des collectivités locales* », *Droit et cultures*, N°57, 2009, pp.171-178. https://journals.openedition.org/droitcultures/1322. Date d'accès : 22-07-2025

(2) – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص 176.

(3) – انظر علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 66 وما بعدها.

تمويل نفقات التسيير من موارد الاقتراض، إذ يتعين تخصيص هذه الموارد حصريا لتمويل الاستثمارات المحلية. وأخيرا، حصر النفقات المأذون بدفعها في حدود الموارد المحصلة فعليا، مع منع التعهد بأي نفقة غير مشمولة باعتمادات مفتوحة في الميزانية[1]. أما في فرنسا، ورغم أن المادة 72 من الدستور تقر مبدأ حرية الإدارة المحلية، فإن هذه الحرية تبقى مقيدة بضوابط مالية وقانونية تهدف إلى حماية وحدة الدولة. ويعد مبدأ الميزانية المتوازنة أبرز هذه الضوابط، إذ يحظر إدراج نفقات تفوق الموارد الفعلية أو لا تدخل ضمن الصلاحيات القانونية. كما يحظر القانون صراحة تمويل النشاط الديني، باستثناء صيانة المباني الدينية البلدية، وتمويل التعليم الخاص، ودفع أجور موظفي الدولة، والتدخل الاقتصادي دون أساس قانوني، إضافة إلى حظر تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية[2].

يستنتج مما سبق، أن هدف منع بعض النفقات هو حماية الطابع الوحدوي للدولة وضمان عدم تجاوز البلديات لاختصاصاتها القانونية أو تبديد المال العام المحلي في أغراض لا تخدم المصلحة العامة المحلية، وهي بذلك تلتقي مع النفقات الإجبارية لذات الهدف. وتتراوح هذه النفقات، في مختلف التشريعات المقارنة، بين تلك ذات الطابع السياسي أو الديني أو الاقتصادي، والنفقات التي تقع على عاتق الدولة أو هيئاتها. ومع ذلك، فإن غياب قائمة حصرية لهذه النفقات، قد ترك المجال واسعا للسلطة التنظيمية والقضاء لتقدير مشروعيتها، مما قد يشكل أحيانا مساسا بمبدأ حرية الإدارة.

الفرع الثالث: النفقات الاختيارية

إن مجال النفقات الاختيارية لم يعرف بشكل شامل في القوانين الوضعية، ذلك أن مصطلح "النفقات الاختيارية" نفسه يبدو أنه نابع من قاعدة منطقية بديهية[3].

---

(1) – انظر الفصول 128 و134 و177 من م ج م ت

(2) - Jean-François Boudet, op.cit, p pp.171-178

(3)-Landry NGONO TSIM, *L'autonomie Administrative et Financière des Collectivités Territoriales Décentralisées : L'exemple du Cameroun,* Tome 1, These pour le Doctorat en Droit Public, Université PARIS-EST CRETEIL VAL-DE-MARNE U.F.R DE DROIT, p184.

أما من الناحية الفقهية، يعتبر بعض المؤلفين النفقات الاختيارية بأنها مفهوم يصعب تحديده نظرًا لتباين أشكالها. ومع ذلك، في السياق القانوني، يشير هذه الصفة إلى قدرة أو إمكانية تترك للشخص المعني حرية تقدير الوقائع والتصرف وفق إرادته. وبما أن القانون لا يقدم أي تأهيل قانوني لها، يرى (ESALA et Sindelar) بأنها نفقات تنفذ في صمت القانون. بمعنى، أن القانون لا ينظم هذا النوع من النفقات ولا يوليه أهمية كبيرة. في حين يعتبرها (Jean-Claude Martinez) حرية معينة تمنحها الدولة للبلدية، لكن هذه الفكرة لا تعكس الواقع تماما، حيث إن البلديات، باعتبارها جماعات محلية، لا تمارس دائمًا قدرتها على الإنفاق بشكل كامل. وبالنظر إلى التشريعات، فإنه يصعب تقديم قائمة شاملة بهذه النفقات. بمعنى آخر، في ظل غياب تعريف إيجابي للنفقات الاختيارية، فإنه يتم الاعتماد على التعريف السلبي للنفقات الاختيارية، بأنها نفقات ليست إلزامية ولا محظورة من الناحية القانونية من طرف الدولة، ويمكن للبلدية تعليقها في حال كانت الموارد المالية غير كافية[1].

تضم النفقات الاختيارية المجالات التالية:

أولا- المساعدة المالية من الولاية للبلديات في إطار التعاون والتكامل بين الجماعات المحلية:

يمكن للولاية مساعدة البلديات ماليا لاسيما بتمويل البرامج والأعمال وإنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها تتجاوز قدرات البلديات كما نصت على ذلك المواد (03) و (74) من قانون الولاية.

ثانيا- الاحتفال بالأعياد الوطنية:

تساهم البلدية، إلى جانب الدولة، في التحضير للأعياد الوطنية والمناسبات التاريخية والاحتفال بها، ولا سيما تلك التي تخلد ذكرى الثورة التحريرية، كما تنص على ذلك المادة 121 من قانون البلدية[2]. يتضح من خلال هذه المادة، الدور الذي تلعبه البلدية من خلال توجيه هذا النوع

---

(1)- Benoit Ghislain Thierry Noah, op.cit, p 197.

(2) – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 70.

من النفقات في تعزيز الهوية الوطنية، وأنها ليست مجرد جهاز إداري، بل هي شريك فعال للدولة في هذا النوع من المناسبات.

ثالثا- دعم الجمعيات:

تساهم الجمعيات في تنشيط الحياة المحلية للبلدية وتعزيز العيش المشترك، ولذلك فهي تُعتبر شريك تقليدي للسلطة المحلية[1]. وانطلاقا من الدور الذي تلعبه هذه الجمعيات، فقد أقر القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات[2] من خلال المادتين 29 و34 بإمكانية تلقي هذه الأخيرة إعانات من البلدية لتمويل نشاطاتها. وهو ما أكدته المادة 122 من قانون البلدية من خلال مساهمة البلدية في تمويل الجمعيات التي تعمل في مجالات متعددة مثل الشباب، الرياضة، الثقافة، الصحة، النظافة، والتضامن. ومع ذلك، يجب على الجمعيات التي ترغب في الحصول على تمويل من ميزانية البلدية أن تستوفي شروطًا معينة، كما هو محدد في المادة 101 من قانون المالية لسنة 2000. ومن بين هذه الشروط، ضرورة الحصول على تأشيرة من محافظ الحسابات على العمليات الحسابية للجمعية، وتقديم حساب دقيق يوضح كيفية صرف الإعانات التي استفادت منها سابقًا. كما يجب التحقق من أن أوجه إنفاق هذه الإعانات تتماشى مع الأهداف التي منحت لأجلها[3].

يتضح مما سبق، أن دعم الجمعيات من طرف البلدية لا يندرج فقط ضمن منطق التمويل العمومي، وإنما يشكل آلية لتوسيع دور الفاعل الجمعوي في التنمية المحلية، مع الحفاظ في الوقت ذاته على رقابة مالية تضمن حسن توجيه الإعانات. ويبرز من ذلك أن هذا الدعم يقوم على توازن بين تشجيع المبادرة المحلية من جهة، وفرض شروط وضوابط قانونية من جهة أخرى، بما يجعل

---

(1) - Matthieu ROUVEYRE, *Contribution a une Redéfinition de L'autonomie Financière des Collectivités Territoriales*, THÈSE présentée pour obtenir le grade de docteur en droit public, École Doctorale De Droit (Ed 41), UNIVERSITÉ DE BORDEAUX, France, 2022, P 75. https://theses.hal.science/tel-03857273v1 Consulté le : 30-03-2025.

(2) – قانون رقم 12-06 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات (ج. ر. ج. ج عدد 02 لسنة 2012).

(3) – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 70.

الاستفادة من الإعانات مرتبطة بمدى احترام قواعد الشفافية وحسن التسيير، وليس مجرد حق تلقائي للجمعيات.

رابعا-النفقات الطارئة:

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يخصص اعتمادات في الميزانية لمواجهة النفقات الطارئة. وفي حالة الاستعجال، يكون رئيس المجلس مسؤولاً عن هذه العملية ويبلغ المجلس المنتخب في أول اجتماع له للموافقة عليها، ويمكن بعد ذلك تحويل هذه النفقات إلى مواد أخرى في الميزانية إذا دعت الحاجة إلى ذلك[1].

يتيح هذا الإجراء للمجلس المنتخب مرونة في تسيير الموارد المالية للميزانية البلدية، مما يضمن الاستجابة الفعالة للتغييرات والاحتياجات العاجلة التي قد تنشأ خلال السنة المالية.

تترجم النفقات الاختيارية حرية البلدية في تقدير نفقاتها، لكن استغراق النفقات الإجبارية لمعظم الإيرادات من شأنه إضعاف سلطة البلدية في ممارسة هذا الحق في تقدير نفقاتها. وبالتالي الإنقاص من استقلالية ميزانية البلدية، خاصة أن المشرع الجزائري سار نحو توسيع قائمة نفقات قسم التسيير، والتي تعتبر معظمها وجوبية بموجب القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية[2].

وهكذا يظهر مدى ارتباط استقلالية ميزانية البلدية بالنفقات الاختيارية، فكلما توسعت هذه الأخيرة، إلا ويزداد معها مجال استقلالية ميزانية البلدية. وباعتبار أن البلدية جماعة إقليمية بنص الدستور، وجب على المؤسس الدستوري حمايتها من خلال إقرار مبدأ التدبير الحر أو الإدارة الحرة، وبالتالي ضمان عدم فرض نفقات إجبارية إلا بنص القانون، وذلك على غرار الدور الذي يقوم بها المجلس الدستوري الفرنسي في حماية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

لذلك، كان من الأجدر على المؤسس الدستوري إحالة تنظيم البلدية إلى القانون العضوي والذي من شأنه حماية مركزها القانوني في مواجهة السلطة المركزية، لأن القانون العضوي يخضع الإجراءات خاصة يصعب تجاوزها، فقد اشترط المؤسس الدستوري مصادقة الأغلبية المطلقة لنواب

---

[1] – انظر المادة 200 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[2] – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص 168.

المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، إذ أن عملية المصادقة عليه تختلف عن تلك المفترضة في القوانين العادية. بالإضافة إلى وجوب عرض مشروع القانون العضوي على المجلس الدستوري بعد مصادقة مجلس الأمة عليه، وقبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية وذلك بغرض فحص مدى مطابقة نصوصه للدستور، علما أن الإخطار في هذه الحالة يكون بصورة وجوبية ومن صلاحية رئيس الجمهورية[1].

تمثل النفقات الاختيارية المجال الطبيعي الذي يفترض أن تمارس من خلاله البلدية استقلاليتها المالية، إذ تعكس قدرتها على تقدير احتياجاتها المحلية وتوجيه مواردها وفق أولوياتها التنموية. غير أن هذه الحرية تظل محدودة بفعل هيمنة النفقات الإجبارية التي تستحوذ على أغلب الإيرادات، إضافة إلى القيود المفروضة على النفقات الممنوعة التي تحظر على البلدية الخروج عن نطاق اختصاصاتها أو الإنفاق خارج إطار المصلحة العامة المحلية. وهو ما يعكس بوضوح أن سلطة البلدية في الإنفاق تبقى مقيدة بشكل كبير بتدخل الدولة، وأن استقلالية ميزانيتها، في ظل النظام القانوني الجزائري، تظل شكلية أكثر منها فعلية، بالنظر إلى غياب ضمانات دستورية وتشريعية قوية تكفل حماية حرية الإدارة المحلية على غرار ما هو معمول به في النموذج الفرنسي.

يستنتج في الخير، أن النفقات البلدية تشكل أداة جوهرية لتجسيد اللامركزية الإدارية وتحقيق التنمية المحلية، لأنها تتيح للبلدية القيام بوظائفها المختلفة تجاه السكان المحليين. يتضح من خلال هذا المبحث، خضوع النفقات البلدية لتوازن صعب بين متطلبات استقلالية الميزانية البلدية والقيود الصارمة التي يفرضها القانون المالي العام، مع وجود تباينات واضحة بين التشريعات المقارنة. كما أظهرت الدراسة كذلك، أن هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز والاستثمار في كل من الجزائر وتونس، وهو ما يضعف القدرة على توجيه الموارد نحو التنمية المحلية ويفرغ مبدأ استقلالية الميزانية من محتواه العملي. ينما يبرز النموذج الفرنسي بمرونة أكبر، حيث يعتمد تصنيفا وظيفيا اقتصاديا موجها نحو الاستثمار، مما يعزز دور البلديات كفاعل تنموي رئيسي وأول مستثمر

[1] – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص ص 170 و171.

عمومي. ويؤكد هذا التباين أن التوازن بين نفقات التسيير والاستثمار يشكل عاملا حاسماً في تحقيق فعالية اللامركزية المالية.

وتتعمق هذه الفوارق بفعل نظام تصنيف النفقات؛ إذ لا يزال التشريع الجزائري يعتمد التصنيف الكلاسيكي المحاسبي، وهو ما يحد من قدرة البلدية على توجيه نفقاتها وفقا لأولوياتها التنموية. في المقابل، ساهم اعتماد التصنيف الوظيفي والاقتصادي في تونس وفرنسا، القائم على منطق البرامج والنتائج، في رفع مستوى الشفافية وربط الموارد بالأهداف التنموية، بما يعزز قدرة البلديات على التحكم في إنفاقها وتبرير خياراتها المالية أمام الرقابة المركزية والمواطنين على حد سواء

تبرز الدراسة أيضا، مدى تقييد سلطات للبلدية في مجال الانفاق بفعل قيود قانونية متعددة. فالبلديات ملزمة بتغطية النفقات الإجبارية التي يحددها القانون أو التنظيم، والتي تستحوذ على النصيب الأكبر من مواردها لضمان الحد الأدنى من الخدمات الأساسية، وهو ما يقلل من حرية توجيه الميزانية نحو أولويات محلية. فضلا عن النفقات الممنوعة التي تهدف إلى منع البلديات من الإنفاق في مجالات خارجة عن اختصاصها كتمويل الأحزاب أو النشاط الاقتصادي المباشر أو المشاريع ذات الطابع الديني. وإذا كان الهدف من هذه القيود هو حماية المال العام المحلي والمحافظة على الطابع الوحدوي للدولة. فإن نتيجة ذلك، هو ترك هامش محدود للبلدية في ممارسة سلطتها في الانفاق من خلال النفقات الاختيارية، بسبب قلة الموارد وتغليب الطابع الإلزامي للإنفاق.

الفصل الثاني

أسباب عجز ميزانية البلدية وسبل اصلاحها

على الرغم من امتلاك البلديات لموارد مالية كثيرة ومتنوعة داخلية وخارجية أيضا، تسمح لها بأن تكون ذات ميزانية مستقلة فعليا عن السلطة المركزية وتساعدها في تحقيق تنمية محلية فعالة، إلا أن الواقع عكس ذلك، إذ يتضح مدى ضعف هذه الموارد المالية على اختلافها على تغطية أعباءها، بفعل محدودية الموارد الذاتية.

وتتجلى أبرز الأسباب المؤدية إلى هذا العجز في احتكار الدولة للسلطة الجبائية دون إشراك فعلي للبلديات، في إطار فكرة الدولة الموحدة أو المركزية. مع الأخذ في الحسبان كذلك، تأثير العوائق التنظيمية في تكريس هذا العجز، حيث ساهم التقسيم الإداري في إنشاء بلديات ضعيفة وغير قادرة على تمويل ميزانيتها، بالإضافة إلى عدم قدرة المنتخب المحلي على تسيير الميزانية نتيجة لضعف التكوين.

وفي مواجهة هذه التحديات، ستوجب الأمر إعادة النظر في المنظومة الجبائية المحلية، من خلال الاعتراف للبلديات بسلطة جبائية مفوضة أو مشتقة أسوة بالتشريعات المقارنة، ذلك أن الاستقلالية الضريبية حتى ولو كانت نسبية سيكون لها تأثير إيجابي على تكريس استقلالية ميزانية البلديات. بالإضافة إلى تخفيف القيود القانونية والإدارية التي تحاصر لجوء البلديات إلى الاقتراض كوسيلة لتمويل الاستثمار العمومي. أما على الصعيد التنظيمي والمؤسساتي، فإن تفعيل الدور الاقتصادي للبلديات بما يمكن معه البلديات من التحول من فكرة اللامركزية الإدارية المبنية على الاعتماد على تمويل الدولة إلى اللامركزية المالية التي تبنى على خلق الثروة من خلال البحث على بدائل للتمويل المحلي لميزانيتها.

تجب الإشارة هنا، وقبل التعرض لخطة الدراسة في هذا الفصل، أنه تم التركيز فقط على الجانب المتعلق بالإيرادات دون النفقات، بالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والإدارية المتعلقة بها.

وعليه، تتعرض الدراسة في هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: أسباب عجز ميزانية البلدية

المبحث الأول: آليات إصلاح ميزانية البلدية

المبحث الأول: أسباب عجز ميزانية البلدية

يعتبر عجز ميزانية من أبرز الإشكالات التي تواجه البلديات في سعيها لتحقيق التنمية المستدامة والاستجابة لحاجيات السكان. فهذا العجز لا يمثل مجرد اختلال حسابي بين الإيرادات والنفقات، بل يفسر في هشاشة الجانب المالي والتنظيمي للبلديات، ويظهر جوانب الضعف في آليات تمويل الميزانية على المستوى المحلي.

على المستوى المالي، يتبين أن نظام تمويل ميزانية البلدية يعاني من جملة من القيود، أبرزها ضعف الإيرادات الجبائية الناتج عن غياب معايير عادلة في توزيع الضرائب، وهيمنة الدولة على أهم الموارد ذات المردودية، فضلًا عن خضوع التشريع الجبائي المحلي بالكامل للتشريع الوطني دون اعتبار لخصوصيات كل جماعة محلية، إلى جانب اتساع ظاهرة التهرب الجبائي التي تحد من فعالية التحصيل. كما تعاني ميزانيات البلديات من ضعف ملموس في تنمية الموارد غير الجبائية، ما يكرس تبعيتها المالية للسلطة المركزية. أما من الناحية التنظيمية، فإن عجز الميزانية يُعزى أيضا إلى عوامل تتعلق بعدم ملاءمة التقسيم الإقليمي الحالي لحجم الموارد والاختصاصات المسندة للبلديات، مما يؤدي إلى اختلالات مجالية في القدرات المالية. كما يفاقم من حدة هذا العجز ضعف كفاءة المنتخبين المحليين في تسيير الشأن المالي، نتيجة محدودية التأهيل التقني والمؤسساتي، وتضخم الاعتبارات السياسية على حساب مقتضيات التدبير الرشيد.

يمكن تفصيل ذلك، محدودية نظام تمويل ميزانية البلدية، في (المطلب الأول)، ثم التعرض بالدراسة الضوء إلى الأسباب التنظيمية المؤدية إلى هذا العجز في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: محدودية نظام تمويل ميزانية البلدية

يعتري الأسلوب المعتمد في تمويل ميزانية البلدية، مجموعة من النقائص تؤثر بالسلب على الاستقلالية المنشودة فيها، وتتجلى أهم هذه الثغرات في محدودية الإيرادات الجبائية المخصصة لفائدة الميزانية البلدية (الفرع الأول) وكذا ضعف الإيرادات غير الجبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية الإيرادات الجبائية المخصصة ميزانية البلدية

تشكل الإيرادات الجبائية مصدرا رئيسيا في تمويل ميزانية البلدية، وبالنظر إلى كون النظام الجبائي المحلي يستمد مصدره من التشريع الجبائي الوطني وما تعلبه السلطة المركزية من عملية

التحكم فيه تأسيسا وتوزيعا وتحديدا لأوعيته وتحصيلا، أدى كل ذلك إلى التأثير على استقلالية ميزانية البلدية لارتباطها بالتشريع الجبائي.

ويمكن إرجاع هذه النقائص إلى عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية (أولا) واستحواذ ميزانية الدولة للضرائب الأكثر مردودية (ثانيا) وتبعية الجباية المحلية للتشريع للجبائي الوطني (ثالثا) وانتشار ظاهرة التهرب الضريبي (رابعا).

أولا –غياب معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية

إذا كان من المسلم به أن تحديد وتوزيع الموارد الجبائية يقع ضمن اختصاصات الدولة، فإنه كان من المفترض أن يكون هناك توزيع أكثر عدالة لهذه الإيرادات. فعندما تقوم الدولة بتقسيم الضرائب والرسوم بين تلك التي تخصص لتمويل ميزانيات البلديات، وتلك التي تُحول إلى ميزانيتها، يفترض أن تمارس دورا تقديريا عادلا، وليس احتكاريا تستحوذ فيه على أهم الإيرادات الجبائية. لذلك، بات من الضروري وضع معيار موضوعي وعادل لتوزيع الجباية، يستند إلى معطيات اقتصادية وجغرافية دقيقة، خاصة مع تزايد أدوار البلديات في دعم التنمية بمختلف جوانبها[1] .

بالإضافة إلى ذلك، فإن تطبيق قواعد موحدة لتوزيع الجباية المحلية على جميع البلديات بنفس القيم والنسب، لم يعد ملائما للواقع الاقتصادي والاجتماعي الراهن. وهذا بالنظر إلى الفوارق الكبيرة في القدرات الجبائية بين البلديات، وذلك نتيجة للتباين في النشاط الاقتصادي والكثافة السكانية، الأمر الذي يجعل من تطبيق هذا النظام الموحد غير عادل. زيادة على ذلك، فقد أدى عدم التوازن في توزيع الثروات على المستوى الوطني إلى حدوث فجوة واضحة بين بلديات غنية تتمتع بموارد مالية معتبرة، وأخرى فقيرة ومعزولة تعاني من شح حاد في الإمكانيات[2].

ولتأكيد الملاحظات المشار إليها أعلاه، فقد أظهرت دراسة أجريت سنة 2007 من طرف المركز الوطني للدراسات والتحاليل للسكان والتطوير والمعروف اختصارا بـ: (CENEAP) بأن

---

[1] – شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 103

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

ثلثي البلديات التي تشهد عجزا في ميزانيتها تصنف في خانة البلديات الريفية ذات الدخل الضعيف نظرا لعدم وجود أي نشاط اقتصادي على إقليمها، في حين لا تتجاوز نسبة العجز في البلديات الحضرية 18%[1]، ولذلك وجب إعادة النظر في قواعد توزيع المداخيل الجبائية من خلال التركيز أكثر على هذه البلديات، بما يحقق معه فكرة العدالة الجبائية بين جميع البلديات على المستوى الوطني طالما أن الدولة هي من تتحكم في الجباية من خلال التشريع.

ثانيا- استحواذ ميزانية الدولة للضرائب الأكثر مردودية

تستأثر الدولة بحصص أكبر من العائدات الجبائية مقارنة بما يتم توزيعه لفائدة البلديات، سواء من حيث النسب الممنوحة أو من حيث طبيعة الضرائب والرسوم المشمولة. فالضرائب التي تحتفظ الدولة بالحصة الأوفر منها، تتسم بكونها أكثر مردودية، لأنها ترتكز على أوعية ضريبية ذات نمو سريع، وتحتسب غالبًا على أساس القيمة، مما يجعلها ضرائب تصاعدية وليست نسبية.

وعلى خلاف ذلك، تستفيد البلديات من ضرائب أقل إنتاجية من الناحية الاقتصادية، ما يكرس من تبعيتها المالية للدولة، ويحد من قدرتها على تحقيق التوازن في ميزانياتها. ويظهر تحليل النسب المخصصة للبلديات أن الأمر لا يتعلق بخيارات تقنية أو محايدة، بل يعكس غياب قواعد موضوعية وعادلة في توزيع الإيرادات الجبائية المشتركة. على سبيل المثال، تستفيد ميزانية الدولة من 75% من عائدات الرسم على القيمة المضافة، بينما لا تخصص للبلديات سوى 10% منها فقط. وينطبق الأمر ذاته على الضريبة على الأملاك، حيث تحتفظ الدولة بنسبة 70% من العائدات مقابل 30% فقط للبلديات. أما فيما يتعلق بالرسم على الزيوت المصنعة، فتحصل الدولة على 66% من الإيرادات، في حين تؤول نسبة 34% فقط للبلديات. يشكل هذا التوزيع المختل للنسب أحد أبرز العوامل البنيوية المفسرة لعجز ميزانيات البلديات، ويظهر بوضوح كيف أن النظام الجبائي المحلي ما يزال خاضعا لهيمنة مركزية تعرقل استقلالية ميزانية البلديات وتحد من إمكانياتها التنموية.

---

[1] – عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد (04)، العدد (02)، جامعة العربي ابن مهيدي– أم البواقي، 31-12-2017، ص 538.

ولا يختلف الوضع كثيرا بالنسبة للتشريع الفرنسي، حيث تستحوذ ميزانية الدولة أيضا على الضرائب الأكثر انتاجية في مقابل الضرائب الممنوحة للبلديات، والتي تتميز بكونها ضرائب قديمة بعكس الضرائب التي تستأثر بها ميزانية الدولة، وبالتالي التأثير بطريقة سلبية على مردودية التحصيل الضريبي، وفي النهاية انعدام استقلالية ميزانيتها[1].

إن استحواذ ميزانية الدولة على الضراب الأكثر إنتاجية، يقابله في نفس الوقت منح البلديات مجموعة من الإيرادات لفائدة ميزانيتها والتي بالرغم من تنوعها وتعددها، إلا أن مردوديتها تبقى ضعيفة، باستثناء الرسم على النشاط المهني الذي يعتبر مصدراً هاماً للدخل للبلديات، حيث يخضع العديد من الضرائب التي تعود لفائدة البلديات لنشاطات تفتقر لها أغلب البلديات خاصة تلك المصنفة بأنها مناطق نائية أو معزولة مثل الصيد، النقل، الرسم على الذبح، رسم الإقامة... وغيها، وهذا يعني أن ميزانية البلدية لا تستفيد إلا من الضرائب المفروضة على الأنشطة الموجودة فعلا على إقليمها[2].

وهكذا، فإن بقاء الوضعية المشار إليها أعلاه، تؤدي من دون شك إلى افتقاد ميزانية البلدية لمصادر إيرادات جبائية يمكن من خلالها ضمان استقلال ميزانيتها، ولذلك يتطلب الأمر ضرورة إعادة النظر في طريقة توزيع النسب بالنسبة للضرائب التي تشاركها فيها ميزانية الدولة، وذلك بطريقة أكثر عدالة ومرونة في ذات واحد، مراعاة تراعي لوضعية ميزانية أغلب البلديات. وعلى وجه الخصوص البلديات المتواجدة في المناطق الريفية والصحراوية لكونها الأكثر تضررا من هذه النسب.

ثالثا- تبعية الجباية المحلية للتشريع للجبائي الوطني:

لا تزال المركزية تشكل المحور الرئيسي في تنظيم الجباية، إذ تحتفظ الدولة لنفسها بصلاحية توزيع الإيرادات الجبائية بين ميزانيتها العامة وميزانيات البلديات. وتُعدّ هذه الهيمنة أحد

---

[1] – خير الدين خوجة، المرجع السابق، ص 43.

[2] – عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، المرجع السابق، ص 533.

أبرز مظاهر تبعية الجباية المحلية للنظام الجبائي الوطني، حيث إن غياب مصادر جبائية محلية مستقلة يحد من إمكانية تحقيق استقلالية القرار الميزانياتي للبلديات[1].

ورغم تنوع الضرائب والرسوم التي يتكوّن منها النظام الجبائي المحلي، إلا أنه يظل من الناحية القانونية يبقى تابعًا ومشتقًا من النظام الجبائي الوطني. فالجباية المحلية، في جوهرها، ليست سوى امتداد للجباية الوطنية، وتبرز هذه التبعية بوضوح من خلال طريقتي التأسيس والتحصيل.

(أ)–من حيث التأسيس: على الرغم من أن الضرائب والرسوم تشكل المورد الأساسي لميزانية البلدية بنسبة 90%، ومع ذلك فإن قدرة البلدية على إحداث ضريبة أو تعديلها تظل محدودة جدا، وفي المقابل فقد خولت أحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 للبرلمان صلاحية إحداث الضرائب والرسوم وتحديد أساسها ونسبها والقواعد المتعلقة بالوعاء والمعدل وكيفية تحصيل الضرائب مهما كانت طبيعتها ضمن المادة 139 منه، بعد أن نص في المادة 82 منه أيضا على عدم جواز إحداث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون، ما يعني محدودية السلطة الجبائية لهذه الجماعات التي يمكنها فقط التصويت على مبلغ الضريبة ومعدلها في إطار الحدود التي يرسمها القانون[2].

(ب)–من حيث التحصيل: تسند مهمة التحصيل إلى مصالح تابعة للدولة، والتي تقوم بتحصيل الضرائب عن طريق أمين الخزينة البلدية وهو المحاسب العمومي باعتباره موظفا تابعا لوزارة المالية، الإضافة إلى المصالح الضريبية على مستوى البلديات التي تخضع للوصاية المباشرة لوزارة المالية [3]، وهذا ما نصت عليه صراحة المادتين 205 و206 من قانون البلدية.

---

[1] – دلندة مراد، المرجع السابق، بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 442.

[2] – الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 17.

[3] – بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 442.

وبالرجوع إلى المادة 196 من قانون البلدية رقم 11-10 تضمنت حمكا صريحا يمنع فيه على البلدية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم والأتاوى ما عدا تلك التي يمنحها القانون صراحة بتحصيلها.

وإذا كانت قباضات الضرائب هي الهيئة المخولة قانونا بتحصيل مختلف الجبايات على المستوى المحلي، فإن هناك بعض الضرائب التي تتولى مصالح البلدية جبايته عن طريق مندوبين بلديين بواسطة وصلات أو تذاكر، ويتعلق الأمر بالرسم على الذبح، وكذلك الأمر فيما يتعلق بالرسم على السكن الذي يتم فوترته ودفعه لدى مصالح سونلغاز، نفس الشيء بالنسبة لرسم التطهير الذي تتم فوترته من طرف مؤسسة الجزائرية للمياه [1].

وعند إجراء تحليل بسيط بين المتطلبات التي فرضتها مركزية التشريع الضريبي، والمتطلبات التي تفرضها فكرة استقلالية ميزانية البلدية. وبالرجوع إلى نصوص قانون البلدية رقم 11-10 لاسما المادة 196 منه ومقارنها بالمادة 195 من ذات القانون نصل إلى نتائج متناقضة. حيث سمحت المادة 196 للبلدية بتحصيل الضرائب والرسوم، وذلك في حدود المعدلات المنصوص عليها في التشريعات الجاري بها العمل، وإذا ما تم مقابلة هذه المادة مع المادة 195 من ذات القانون التي اعتبرت الجباية المحلية في المركز الأول في الموارد، بالإضافة إلى ذلك فإنه، ومن خلال قراءة للفقرة الثانية من المادة 196 التي حصرت تصويت المجلس المنتخب في الرسوم والأتاوى فقط دون الضرائب [2].

يستنتج مما سبق ذكره، أن المشرع وقع في تناقض واضح بين مقتضيات المادة 195 والمادة 196 والتي تؤثر في النهاية على استقلالية الميزانية البلدية، إذ كيف يمكن اعتبار الضرائب والرسوم الواردة في نص المادة 195 مصدرا أولا لميزانية البلدية يستوجب معه التصويت عليه من خلال المجالس المنتخبة التي تعكس الاستقلالية في التسيير، ومن ناحية أخرى اخضاع هذه

---

[1] – خير الدين خوجة، المرجع السابق، ص 188 و189.

[2] – صحراوي العيد، التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث: تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر- الوادي، 2022-2023، ص 92

الحرية إلى حدود دنيا وقصوى يحددها التشريع الضريبي الوطني. بمعنى أن استقلالية الميزانية البلدية تظل مرهونة بالحدود التي يسمح بها المشرع، وفقا للسياسة الضريبية الوطنية وليس المحلية، وعليه كيف يمكن الوصول إلى استقلالية للقرار المالي المحلي في ظل مركزية التشريع الضريبي؟ هذا من جهة من جهة أخرى حصر محال التصويت في الرسوم والأتاوى دون الضرائب المحلية، والتي تعود كليا للخزينة البلدية بناء على أوامر التحصيل التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يجدر الإشارة إلى أن الدولة سعت إلى منح البلديات بعض الصلاحيات الجبائية، وبالأخص رسم جمع النفايات المنزلية. فقد نص قانون المالية لعام 2002 على تحديد الحدين الأدنى والأقصى لهذا الرسم، موكلا إلى المجالس الشعبية مهام التسوية، التحصيل، والبت في المنازعات المتعلقة به لمدة ثلاث سنوات. وهو ما أكدته كذلك المادة 263 مكرر 3 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على اختصاص المجالس الشعبية البلدية فيما يتعلق بعملية تصفية وتحصيل ومتابعة المنازعات الخاصة برسم رفع القمامات المنزلية. ومع ذلك، لم يسفر هذا الإجراء عن نتائج إيجابية لميزانية البلديات، نظرا لاعتبارات سياسية دفعت المجالس إلى فرض الحد الأدنى من الرسم على دافعيه، بهدف كسب تأييدهم الانتخابي [1].

إضافة إلى ما ذكر سابقا، تعاني عملية تحصيل الإيرادات الناتجة عن الرسم على النفايات والرسم العقاري – وهما من أهم موارد ميزانية البلدية – من ضعف كبير، رغم شمول هذين الرسمين لكل الأملاك المبنية وغير المبنية الواقعة ضمن الحدود الإدارية للبلدية، ورغم اتساع الوعاء الضريبي لهما.

ويعود هذا الضعف إلى مجموعة من الأسباب التقليدية التي يمكن تجاوزها بسهولة في حال توفرت إرادة إدارية جادة لدى المؤسسات والهيئات المعنية، وذلك من خلال تنسيق الجهود وتبادل المعلومات بهدف إعداد قوائم دقيقة بأسماء وعناوين المكلفين بالرسم. فالبيانات المعدة من قبل المصالح الجبائية – خاصة بخصوص الرسم العقاري ورسم التطهير – تعاني من نقص كبير، إذ

[1] – عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، المرجع السابق، ص 532.

تحتوي على قوائم غير مكتملة، وأحيانا تتضمن أسماء وألقاب مكررة دون تواريخ ميلاد، ما يجعل من الصعب التمييز بين المكلفين الحقيقيين وغيرهم.

ونتيجة لذلك، غالبا ما تعاد الإشعارات والإنذارات المرسلة إلى المعنيين من طرف مصالح البريد إلى أمناء خزائن البلديات، لتهمل في الأدراج، وتفقد تلك الحقوق قيمتها القانونية بمرور المدة الزمنية المحددة قانونا، مما يتسبب في ضياع إيرادات مستحقة للبلديات [1].

وإذا كان هذا هو الوضع في الجزائر، فإنه بالرغم من أن التشريع الضريبي في فرنسا يخضع للسلطة التشريعية بموجب المادة 34 من الدستور الفرنسي، وفي هذا الإطار فقد صرح المجلس الدستوري الفرنسي في سياق إلغاء الضريبة المهنية بموجب قرار له تحت رقم 2009-599 بتاريخ 29-12-2009 على أنه ((لا يترتب على المادة 72-2 من الدستور، ولا على أي حكم دستوري آخر، أن الجماعات الترابية تتمتع بالاستقلال الضريبي))[2]. ذلك أن المادة الدستورية المشار إليها في قرار المجلس الدستوري (72-2) التي كرست الاستقلال المالي للجماعات المحلية، باعتباره إحدى الركائز الأساسية للمبدأ الدستوري المتمثل في الإدارة الحرة لهذه الجماعات؛ لكنها، في المقابل، لا تعترف بالاستقلال الضريبي، فهذا الأخير ليس مبدأ ذا قيمة دستورية [3]. حيث تمارس الجماعات المحلية في فرنسا ثلاث اختصاصات ضريبية ضمن الحدود التي يحددها المشرع. وبالتالي، فهي سلطة ضريبية مشتقة ومؤطرة، وهي:

أولا، يخول لها من قبل البرلمان تعديل الأساس الضريبي، إما بتعديل نطاق تطبيق الضريبة عبر منح إعفاءات مؤقتة أو دائمة، خاصة في مجال الضريبة المهنية، أو بمنح تخفيضات عبر تعديل أساس الضريبة من خلال التخفيضات (تعديل معدل التخفيض الإلزامي والتخفيضات

---

[1] – لحول كمال، إشكالية تعبئة الموارد المالية للبلدية بين الواقع وسبل التفعيل، REVUE ALGERIENNE DE FINANCES PUBLIQUES ، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 10-12-2017، ص 199.

[2] - Frédéric LAFARGUE, *La Constitution et les finances locales*, **disponible sur le site :** https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitution-et-les-finances-locales, date de la consultation : 25-04-2025.

Voir aussi : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009599DC.htm

[3] - Jean-Luc PISSALOUX, *Autonomie fiscale*, **disponible sur le site :** https://books.openedition.org/igpde/15588, date de la consultation : 25-04-2025.

الاختيارية، أو إلغاء التخفيض الاختياري العام أو الخاص لدافعي الضرائب ذوي الدخل المنخفض).

ثانيا، تخول بتحديد معدلات الضرائب ضمن نطاق يحدده البرلمان.

ثالثا، تمتلك سلطة فرض أو التنازل عن الضرائب المحلية الاختيارية التي تجيزها القوانين، مثل ضريبة جمع النفايات المنزلية، وضريبة التجهيز المحلي، وضريبة استهلاك الكهرباء[1].

يستنتج مما سما سبق بيانه، أن منح السلطة الضريبية للسلطة المركزية (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية) في تأسيس وتوزيع الضريبة وتحديد معدلاتها، حيث يعد التشريع في المجال الضريبي من المبادئ الأساسية في القانون العام، ويشكل أحد متطلبات ممارسة السيادة الوطنية. ومع ذلك، فإن السلطة المركزية أثناء إعدادها لمختلف التشريعات الضريبية لا تملك المعلومات الكافية حول المكلفين بالضرائب والأنشطة في كل بلدية، في حين أن المجالس البلدية المنتخبة والمسؤولون المحليون هم الأقرب إلى المواطنين وأكثر دراية باحتياجاتهم وبيئة كل بلدية. يؤدي هذا الاحتكار إلى عدة تبعات سلبية، منها على سبيل المثال: البطء في عمليات التحصيل الجبائي، وقلة متابعة البلديات لهذه العمليات، مع تحميل السلطة المركزية مسؤولية هذا الإقصاء، مما يفضي إلى الاعتماد على الإعانات الحكومية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية لتعويض العجز في جمع الموارد الجبائية. بالإضافة إلى أن إعطاء للمجالس البلدية المنتخبة صلاحية تحديد تسعير بعض الرسوم ضمن الحدود الدنيا والقصوى المنصوص عليها قانونا، والتي تخضع بدورها للرقابة الصريحة من طرف الوالي، هذا الوضع لا يجسد البعد الحقيقي لاستقلالية ميزانية البلدية، الذي ينبغي أن يرتبط بأحقية البلديات في الضريبة، تأسيسا وتحصيلها، وتحديدا لأوعيتها أخذا بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، وبالتالي فإن تقرير السلطة الضريبية بالنسبة للبلديات من الناحية الدستورية تبدو مطلبا ضروريا للبحث في مدى استقلالية ميزانية البلدية، ذلك أنه بدون وجود سلطة ضريبية حقيقية حتى ولو كانت مشتقة، يظل الحديث عن استقلالية الميزانية البلدية مطلبا بعيد المنال.

---

[1] - NOAH Benoit Ghislain Thierry, op.cit, p 103.

رابعا-التهرب الضريبي:

تعد الضريبة أداة حيوية لدعم التنمية الاقتصادية وتحفيزها، إذ يمكن أن تسهم بشكل فعال في جذب الأنشطة الاقتصادية الأكثر إنتاجية. وحتى تؤدي الضريبة هذا الدور التنموي، ينبغي اعتمادها ضمن إطار سياسات تنموية متكاملة تجعل من النظام الجبائي أكثر ترشيدا، وأفضل توجيها، وأكثر قدرة على تشجيع الاستثمار الوطني، بما يسهم في تعزيز الإنتاجية ورفع جودة المنتجات والخدمات، مما يؤهل الاقتصاد الوطني لمواجهة تحديات المنافسة العالمية ومتطلبات العولمة المالية والاقتصادية[1].

ومع ذلك، فإن هذه الصورة المثالية للمنظومة الجبائية تصطدم بواقع مقلق يتمثل في تفشي ظاهرة التهرب الضريبي بمختلف أشكاله، سواء المشروعة أو غير المشروعة، مما يترتب عليه آثار سلبية خطيرة. فظاهرة التهرب تحرم البلديات من موارد مالية هامة، وتؤدي إلى خلل في مبدأ العدالة الجبائية، حيث تتاح فرص التهرب للبعض بينما يلتزم آخرون بأداء التزاماتهم، مما يكرّس مظاهر اللامساواة بين المكلفين بالضريبة[2].

تجب الإشارة إلى أن ظاهرة التهرب الضريبي تتداخل مع ظاهرة أخرى وهي ظاهرة الغش الضريب، باعتباره سلوكا يهدف إلى تفادي دفع الضريبة باستخدام إجراءات وتدابير لا يعاقب عليها القانون، حيث حددته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بأنه الأشكال المختلفة لتقليل العبء الضريبي التي لا تقبلها السلطات العامة، أي أن التهرب الضريبي يسعى لتخفيف العبء الضريبي دون خرق القانون، من خلال الاستفادة من الخيارات القانونية الأقل تكلفة[3].

أما الغش الضريبي فهو محاولة المكلف التهرب من دفع الضريبة المستحقة عليه، كليا أو جزئيا، من خلال استخدام وسائل وطرق غير قانونية. ويظهر الغش الضريبي بأشكال متعددة تختلف بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. ففي مجال الضرائب المباشرة، تبرز صور الغش مثل المبالغة في احتساب التكاليف القابلة للخصم من الدخل الإجمالي، خاصة تلك المرتبطة

---

[1] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 225.

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[3] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 225.

بامتلاك رأس المال، أو تقديم تصريح من الممول أو طرف ثالث يقلل فيه من قيمة الدخل الحقيقي، أو تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج لتجنب فرض الضريبة عليها داخليا. أما في الضرائب غير المباشرة، فتشمل أبرز أشكال الغش إخفاء السلع المستوردة لتجنب الضرائب الجمركية، أو الإعلان عن قيمتها بأقل من قيمتها الفعلية، إلى جانب أساليب أخرى[1].

يستنتج مما سبق، أن الفرق الجوهري بين التهرب الضريبي والغش الضريبي في أن الأول يتمثل في سعي المكلف بالضريبة إلى تخفيف العبء الضريبي عبر وسائل مشروعة، حيث يظهر فيه عنصر سوء النية دون اللجوء إلى وسائل تدليسية. أما في حالة الغش الضريبي، فإن المكلف يسعى كذلك إلى تخفيف أو إسقاط العبء الضريبي، لكنه يعتمد على وسائل غير مشروعة تتضمن التدليس والاحتيال لتحقيق هدفه.

وعليه نستنتج مجموعة من الأسباب التي تؤدي إلى قيام المكلف بالضريبة باستعمال مثل هذه الطرق للتهرب من دفع التزاماته الجبائية وهي:

- **تعقيد التشريعات الجبائية:** يترتب على تعدد الضرائب وتباين معدلاتها، لجوء المكلفين إلى التهرب الضريبي، حيث يشعر هؤلاء بضغط ضريبي مرتفع، مما يدفعهم إلى البحث عن وسائل للتملص من أداء واجباتهم الجبائية. كما أن عدم إحكام صياغة القوانين الضريبية، وما تحتويه من ثغرات قانونية، يتيح للمكلفين فرصًا قانونية للتحايل على دفع الضرائب المستحقة[2].

- **الغموض الذي يكتنف أحيانًا صياغة النصوص القانونية الضريبية:** يجعلها عرضة للتأويل وسوء الفهم، مما يفتح المجال أمام التهرب من تنفيذها. وعلاوة على ذلك، فإن الضغط الضريبي المتمثل في تعدد الضرائب وارتفاع معدلاتها يساهم في زيادة حالة التذمر لدى المكلفين، ويدفعهم إلى اللجوء إلى وسائل احتيالية، كالإدلاء بتصريحات ضريبية غير صحيحة للسلطات الجبائية[3].

-**محدودية الوسائل المادية والبشرية:** فالإدارة الجبائية في الجزائر تعاني من مشاكل كبيرة من ناحية الإمكانيات والوسائل المادية، والذي يشكل عائقا أمام التحصيل الأمثل للضرائب، مما يزيد

---

[1] – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 279.

[2] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

[3] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

من فرص تهرب المكلفين بها من دفعها، فارتفاع عدد الأعوان الاقتصاديين، أدى إلى زيادة عدد المكلفين بالضريبة، وبالتالي كثرة عدد الملفات الجبائية، ومن هنا وجدت الإدارة الجبائية نفسها عاجزة عن أداء المهام المتزايدة مقابل العدد الضئيل للأعوان الإداريين القائمين على الرقابة، ناهيك عن النقائص المتواجدة على مستوى الإمكانات المادية النقل، أجهزة الإعلام الآلي اللوازم والتجهيزات المكتبية، وانعدام التحفيزات المالية، مما أثر سلبا على عمل الأعوان الإداريين، وبالتبعية، كثرة فرص التهرب الضريبي[1].

– **تعقيد الإجراءات الإدارية:** نتج عنها انتشار البيروقراطية كما أدت إلى عزوف المكلفين عن الالتزام الضريبي ولجوئهم إلى تقديم تصريحات غير صحيحة. كل ذلك ساهم في ترسيخ صورة سلبية عن الإدارة الجبائية باعتبارها سلطة قمعية بدل أن تكون هيئة خادمة للمكلفين بالضريبة[2].

–**نقص الوعي الجبائي لدى المكلفين بالضريبة:** من العوامل المحفزة على التهرب الضريبي، حيث يُنظر إلى الضريبة باعتبارها وسيلة لسلب الأموال واغتصابها، لا كأداة أساسية من أدوات السياسة المالية. ويعود هذا التصور الخاطئ إلى عدم إدراك المكلفين للدور الحيوي الذي تلعبه الضرائب في تحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية للدولة[3].

ومهما كانت أسباب هذه الظاهرة، فإنها تبقى من أهم العقبات التي تضعف النتائج الموارد المالية لميزانية البلدية، وتمنعها من تحصيل مبالغ كبيرة من شأنها أن تساهم بشكل كبير في تغطية نفقات ميزانيتها.

الفرع الثاني: ضعف الإيرادات غير الجبائية للبلدية

إذا كانت مختلف الضرائب والرسوم بمثابة العمود الفقري لميزانية البلدية كونها تمثل ما نسبته 90% من مجموع المداخيل المخصصة لتمويل ميزانية البلدية، فإن نسبة 10% تجد مصدرها في المداخيل الناتجة عن استغلال الأملاك العقارية للبلدية، فهي لا تقل أهمية عن الإيرادات الجبائية، وتظهر أهمية هذه المداخيل لكونها تشكل مصدرا دائما يقع داخل الحدود

---

[1] – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 280.

[2] – نفس المرجع، ص 281.

[3] – نفس المرجع، ص 282.

الجغرافية للبلدية، ويمكن القول عنه بأنه رسم بلدي بامتياز. وهذا يعني أن للبلدية كامل الصلاحية في تسيير هذه الأملاك، كما أن مداخيلها تؤول بصفة نهائية لميزانيتها، تشكل هذه الموارد مصدرًا حيويًا للتمويل المحلي إذا ما أحسنت البلدية إدارتها وتنظيمها بعناية[1].

تظهر أن الأملاك البلدية من خلال المادة 163 من القانون رقم 11-10 التي تُلزم البلدية باتخاذ التدابير اللازمة بصفة دورية بتثمين أملاكها المنتجة للثروة وجعلها أكثر مردودية، بالإضافة إلى المادة 170 من هذا القانون، وتأكيدًا على هذه الأهمية، أقر المشرع رقابة من قبل السلطات الوصية على تسيير هذه الأملاك، وهو ما أشار إليه صراحة في المادة 57 من نفس القانون.

إلا أن الواقع يكشف عن ضعف تحكم البلديات في ممتلكاتها، وهو ما فوت على البلدية تحصيل مداخيل مهمة لتمويل ميزانيتها، ويعود ذلك إلى عدة أسباب:

أولا-جرد الأملاك العقارية البلدية:

أوجبت المادة 08 من القانون رقم 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم، مصالح البلدية بإحصاء وجرد أملاكها العقارية في سجل نموذجي يعرف بسجل الأملاك العقارية. إلا أن الواقع العملي يظهر غياب إحصاء شامل ودقيق لأملاك البلدية، فضلاً عن عدم وجود عملية تطهير فعّال لوضعيتها، بالإضافة إلى نقص في التدابير المتخذة لتثمين هذه الأملاك نتيجة ضعف الإجراءات المعتمدة لتحسين تحصيل الإيرادات المرتبطة بها. ويعتمد جرد الأملاك العقارية البلدية على التثبيت المادي لها[2]، وفقا لما نصت عليه المادة 164 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية. وهو ذات الاتجاه الذي سارت عليه أحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2022[3] حيث منعت رئيس البلدية باعتباره أمرا بالصرف من الالتزام بصرف أي نفقة تتعلق بصيانة وترميم أي ملك تشغله إلا بعد إيداع تصريح لدى المراقب المالي، يكون ممضى من طرفه

---

[1] – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 273.

[2] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 56.

[3] – قانون 21-16 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1443 الموافق 30 ديسمبر لسنة 2021 يتضمن قانون المالية لسنة 2022 (ج. ر.ج.ج عدد 100 لسنة 2021).

ومؤشراً عليه من قبل مصالح أملاك الدولة المختصة إقليمياً، يتعهد فيه بتسجيل العقار المعني في الجدول العام للأملاك الوطنية، وذلك في أجل أقصاه 31 ديسمبر سنة 2024.

ثانيا – عدم وجود سجل للأملاك العقارية للبلدية:

ألزمت المادتين 161 و162 من قانون البلدية رقم 11-10 الهيئات المسؤولة على مستوى البلدية بضرورة إحصاء أملاكها العقارية وتسجيلها في سجل الأملاك، الذي يُعد مسكه وتحيينه دورياً التزاماً قانونياً يدخل ضمن مسؤوليات المجالس الشعبية البلدية وتحت رقابة رؤسائها. ويهدف سجل الأملاك إلى تقديم وصف دقيق للعقارات وقيمتها، مع توضيح تخصيصاتها وحركتها وكافة التعديلات التي تطرأ عليها، وذلك وفقا لما نصت عليه التعليمة الوزارية رقم 93-111 المؤرخة في 1993-02-01.

غير أن الواقع يكشف عن ضعف الاهتمام بعملية تحيين هذه السجلات واستكمال الخانات المتعلقة بها، حيث تفتقر العديد منها إلى المعلومات والتوضيحات الضرورية، لا سيما ما يتعلق بالمراجع المحاسبية، والقيمة التقريبية الحالية، وآجال الدفع، والإيرادات السنوية. كما ينطبق نفس الإشكال على الخانة المخصصة للأملاك قيد الإنجاز، إذ غالباً ما يتم تقييدها في السجل فقط بعد الانتهاء من إنجازها واستلامها، وليس أثناء مراحل الإنجاز، رغم أهمية ذلك في ضمان المتابعة الدقيقة لكل ملك بحسب طبيعته[1].

وبالتالي، فإن غياب التحيين الفعلي لسجل الأملاك العقارية للبلدية لا يشكل خلل إداري تقني فحسب، وإنما يشير إلى ضعف في حوكمة تسيير الممتلكات العمومية البلدية، بما يحد من شفافية التصرف فيها ويؤثر على دقة تقييمها المالي. كما أن تأخر تسجيل بعض الأملاك أو غياب المعطيات الأساسية حولها يقلل من فعالية الرقابة المالية ويضعف قدرة البلدية على استغلال رصيدها العقاري كأداة حقيقية لتعزيز إيراداتها الذاتية وتحسين استقلاليتها المالية.

[1] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 55.

ثالثا-عدم مراجعة أسعار الإيجار للمحلات التجارية:

بالرغم من صدور المرسوم التنفيذي رقم 89-98 الذي وضع نظاما خاصا لإيجار الأملاك العقارية التابعة للبلديات والولايات. يتعلق باستغلال هذه لمحلات من طرف أشخاص طبيعيون أو معنويون، سواء كانوا من القطاع العام أو الخاص، عن طريق عقود إيجار مع دفع مستحقات الكراء، كما حدد المرسوم قواعد احتساب مبلغ الإيجار وكيفية دفعه. حيث تتم هذه عملية على مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي. بالإضافة إلى أن عملية تحيين الأسعار صميم المهام التي تقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 163 من قانون البلدية رقم 11-10، ومع ذلك، هناك العديد من البلديات ما تزال تعتمد تعريفات إيجار قديمة لا تتماشى مع قيمتها السوقية الراهنة، حيث تُؤجر الكثير منها بأسعار رمزية لا تغطي حتى تكاليف الصيانة، بل إن بعضها يُستغل دون مقابل، مما يؤدي إلى تراجع كبير في مداخيل البلديات ويحدّ من قدرتها على تعبئة الموارد المالية بشكل فعال[1].

جدير بالذكر، أن وزارة الداخلية أصدرت مذكرة وزارية رقم 96 بتاريخ 10-03-2016 أكدت من خلالها على ضرورة مراجعة أسعار الإيجار وإعادة تقييمها، بهدف ملاءمتها مع وضعية سوق العقار، وذلك من خلال تطبيق زيادات تدريجية حسب السنوات[2].

ولذلك، فإن المشكلة ليست في الإطار القانوني المنظم لإيجار الأملاك العقارية البلدية، رغم دقته من حيث تحديد الاختصاصات وآليات التسعير، تكمن في عدم فعليته في الواقع العملي بسبب ضعف التحيين الدوري لأسعار الإيجار. بسبب الاستمرار في اعتماد تعريفات قديمة أو رمزية في بعض البلديات وهو ما أدى إلى إضعاف الإيرادات المحلية بشكل مباشر، ويحول دون استغلال الأملاك العمومية كأداة حقيقية لتمويل الميزانية. كما أن هذا الوضع يكشف عن فجوة بين النص القانوني والتطبيق، بما يستدعي تعزيز آليات المتابعة والرقابة لضمان تحيين القيم الإيجارية بما يتناسب مع الواقع الاقتصادي.

---

[1] – عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، المرجع السابق، ص 540.

[2] – مذكرة رقم 00096 مؤرخة في 10 مارس 2016، تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، https://www.tassyiir.com/guide%20en%20arabe/D.html، تاريخ الاطلاع: 07-05-2025.

رابعا- سوء استغلال المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب:

أنجزت الدولة هذه المحلات ذات الطابع التجاري لفائدة الشباب العاطلين عن العمل وتم تحويل ملكيتها مجانا لصالح البلديات بموجب المادة 62 من القانون رقم 13-10 لسنة 2011، مع وضعها تحت تصرف المستفيدين عن طريق عقود الإيجار ومنع التنازل عنها، على أن تؤول مداخيل الإيجار حصريًا لصالح ميزانية البلديات. كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-119 لسنة 2011 لتحديد شروط وكيفيات الإيجار وتحصيل الحقوق من طرف قباضة البلدية. كما صدر القرار الوزاري المشترك بتاريخ 08 جانفي 2017 الذي ضبط كيفيات نقل ملكية هذه المحلات للبلديات، مع تحديد المحلات المعنية بالنقل. ومع ذلك، لم يتم توزيع العديد من المحلات على الشباب المعنيين أو بقيت غير مستغلة، كما تم منح محلات أخرى دون تسديد حقوق الإيجار من طرف المستأجرين[1].

خامسا-الاستغلال العشوائي للحضائر وأماكن التوقف:

ألزم المنشور الوزاري رقم 2132 المؤرخ في 20 نوفمبر 2012، والمتعلق بتنظيم نشاط حراسة حظائر السيارات المدفوعة الأجر واستغلال حقوق التوقف على المستوى البلدي، رؤساء المجالس الشعبية البلدية بضرورة تحديد الأماكن العامة التي يمكن استغلالها كأماكن لوقوف السيارات، وذلك من خلال اتخاذ قرارات رسمية في هذا الشأن. وقد أكدت عليه المذكرة رقم 96 التي سبقت الإشارة إليها، حيث نصت على فرض رسم تدريجي ابتداءً من أول تجديد لرخصة الاستغلال المسلمة، الأمر الذي من شأنه أن يوفر مورداً إضافياً لميزانيات الجماعات المحلية من جهة، ويساهم في القضاء على الاستغلال العشوائي وغير المشروع للفضاءات والمساحات العمومية من جهة أخرى[2].

إضافة إلى ما سبق ذكره، والذي يشكل عائقا حقيقيا أمام الاستغلال الأمثل للممتلكات البلدية وجعلها أكثر مردودية بما ينعكس إيجابيا على تمويل ميزانيتها، خاصة في مجال التنمية لما

---

[1] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص ص 52 و53.

[2] – نفس المرجع، ص 60 و61.

يشكله العقار من مصادر تمويلية دائمة ومتجددة إذا ما تم حسن استغلاله من طرف البلدية ولهذا لابد من إعادة الاعتبار للأملاك البلدية من خلال إعادة تثمينها وفقا للنصوص القانونية الجاري بها العمل، وهو ما يساهم في تعزيز استقلالية ميزانية البلدية اتجاه الإعانات المقدمة من السلطات المركزية ولا يلحقها من تبعية.

المطلب الثاني: الأسباب التنظيمية المؤدية إلى عجز ميزانية الجماعات المحلية

لا يقتصر عجز ميزانية البلدية على الأسباب التي تم ذكرها في المطلب السابق، بل توجد أيضًا عوامل تنظيمية أسهمت بشكل كبير في تعميق هذا العجز. من أبرزها التقسيم الإقليمي الذي اعتمده المشرع الجزائري عبر مراحل زمنية مختلفة، إضافة إلى ضعف التكوين لأعضاء المجالس البلدية المنتخبة التي أوكلت إليها مهمة تسيير الشؤون المحلية، يمكن تفصيل ذلك وفق ما سيأتي أدناه:

الفرع الأول: عدم ملاءمة التقسيم الاقليمي للبلاد

يعتبر التقسيم الإداري للدولة إلى وكيانات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية من المقومات الأساسية لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرار المالي، حيث يختلف حجم هذه الوحدات الإقليمية وكذا مستوياتها وأنواعها من أعقد الإشكالات التي تواجهها أي دولة مهما بلغت درجة تطورها، كما يجب أن يعكس حجم هذه الوحدات وكذا مواردها المالية درجة الاستقلالية المالية المنشودة، ويختلف حجم الوحدة المحلية باختلاف الهدف المبتغى تحقيقه من خلال التقسيم الإقليمي، فتكون الوحدات صغيرة حين السعي لتحقيق أهداف ديمقراطية، وكبيرة حين السعي لتحقيق أهداف إدارية[1].

أولا- التقسيم الإداري لسنة 1984:

من الناحية التاريخية، عرفت الجماعات المحلية في الجزائر تطورا متعاقبا منذ الاستقلال ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثة عن العهد الاستعماري تعاني أغلبها من ضعف في الإمكانيات البشرية والمالية. بداية من سنة 1963 تقلص عدد البلديات إلى 676 بلدية، لينتقل هذا

[1] – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 274.

العدد إلى 704 بلدية سنة 1974. بقي هذا الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984 بصدور القانون 84-09 المتضمن التنظيم الاقليمي للبلاد الذي رفع عدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية دون مراعاة لمتطلبات اللامركزية[1].

ما يلاحظ على هذا التقسيم أنه جاء لتلبية أهداف سياسية ودون مراعاة لإمكانيات هذه الوحدات ومدى قدرتها على النهوض بالتنمية المحلية، ولذلك كان لهذا التقسيم نتائج عكسية، بسبب سوء توزيع المصادر المالية التي تعد أهم مقومات الاستقلالية المالية للنهوض بالتنمية المحلية، يظهر ذلك من خلال إنشاء بلديات معزولة وفقرة (ما يعرف بمناطق الظل) وأخرى توجد ضمن أقطاب ومراكز صناعية، وهو ما أحدث فوارق في توزيع الموارد المالية، فظهرت جماعات محلية عاجزة ماليا ومثقلة بالديون[2]، في الواقع فإنه من بين 837 بلدية جديدة المستحدثة بموجب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية، بمعنى أن 89.2% من هذه البلديات ذات طابع ريفي، وأما المتبقية فهي مختلفة[3].

وبدلا من أن تكون هذه البلديات صاحبة القرار المالي المحلي، وجدت الدولة نفسها مجبرة على تقديم يد العون من خلال الإعانات والمساعدات من أجل خلق التوازن المفقود في ميزانياتها، وعلى الرغم من انخفاض عدد البلديات العاجزة ماليا بسبب سياسة الدعم المنتهجة من طرف الدولة خلال منذ سنة 2006، إلا أنها عادت في الارتفاع ولو نسبيا بسبب تبني سياسة ترشيد النفقات، إذ تم سجيل 75 بلدية عاجزة سنة 2016 ليرتفع هذا العدد إلى 211 في السنة الموالية[4].

---

(1) – بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 447.

(2) – بزارة وهيبة، المرجع السابق، ص 275.

(3) –أحمد فراحي، الحكم الراشد كآلية لترشيد النفقات وتثمين الموارد المالية المحلية، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد (02)، العدد (04)، جامعة عبد الحميد بن باديس– مستغانم، 01-12-2018، ص152.

(4) – نفس المرجع، ص 153.

تجب الإشارة في هذا الشأن، إلى أن المركز الوطني للتحاليل من أجل التخطيط قدم دراسة أثبت من خلالها أن 85% من البلديات المستحدثة بموجب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 تعاني من العجز المالي[1].

ثانيا- التقسيم الإداري لسنة 2019:

في الوقت الذي كان ينتظر من المشرع الجزائري عند إقراره للتقسيم الإقليمي للبلاد بموجب القانون 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، تجاوز الأسباب التي أدت إلى وجود بلديات عاجزة، فقد ركز هذا القانون على زيادة عدد الولايات إلى 58 ولاية.

وفي هذا الشأن، فقد ذكرت وزارة الداخلية من خلال بيان تم نشره على موقعها، أن هذا التقسيم يهدف إلى" تعزيز اللامركزية، لضمان التوزيع المتوازن للإقليم، وتحسين جاذبيته لتلبية متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية لصالح المواطنين، ولاسيما في المناطق الحدودية، وتقريب الخدمات العامة من هذه المناطق ويهدف إلى جعل ولايات الجنوب التي انتقلت من 09 ولايات إلى 19 ولاية حافزا للتنمية الوطنية، قادرة على تولي مسؤولية المواطنين وخلق الديناميكيات الاقتصادية المرجوة والتأسيس لجعل من هذه المنطقة قطب اقليمي بامتياز[2].

على الرغم من الإيجابيات التي يحملها هذا القانون لكونه ركز على المناطق الصحراوية التي تتمتع بمؤهلات كبيرة على المستوى الفلاحي وما يمكن أن تقدمه من جهود لدعم التنمية في هذه المناطق، بما في ذلك جعلها قطبا اقتصاديا يسمح بتصدير منتجاتها نحو الأسواق الخارجية، وأبز مثال على ذلك المنيعة، عين صالح، أولاد جلال. أما على المستوى السياحي هناك العديد من المناطق التي تتمتع بالجاذبية السياحية على غرار تيميمون، جانت، بني عباس، وبالتالي يمكن لهذه البلديات التي تتبع للتقسيم الجديد أن تكون مصدر لتحقيق مداخيل تساهم في تمويل ميزانيتها، هذا الاتجاه تراه السلطات العمومية مخرج مناسب لاقتصادنا الوطني لاسيما في معركته نحو التنويع لأن مستقبله مرهون بتنمية جنوبنا الكبير وولاياته الداخلية، جاء في رد وزير الداخلية

---

[1] – نفس المرجع، ص 154.

[2] – كدروسي محي الدين، التقسيم الإداري في الجزائر بين المقتضيات السياسية والتنموية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد (02)، المجلد (09)، جامعة تسمسيلت،01-12-2024، ص 11.

والجماعات المحلية على نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع القانون رقم 19-12 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد : " إنه ليس تقسيم إداري بحت بل هو تقسيم إقليمي هدفه الأساسي التنمية الاقتصادية للأقاليم لخلق الثروة ومناصب العمل وجعل هذه المناطق الحدودية قطب إشعاع على إفريقيا لاسيما منطقة الساحل وإفريقيا الوسطى خاصة وأن هناك قرار من الحكومة لجعل هذه المناطق الحدودية مناطق حرة للتبادل الاقتصادي[1]. ومع ذلك، استمر المشرع الجزائري على نفس المنهج فيما يتعلق بالتقسيم الإداري، والمبني على قاعدة تقريب الإدارة من المواطن على حساب الخيارات الاقتصادية والتنموية، وأن المشكلة في عدد البلديات وليس عدد الولايات.

ثالثا- التقسيم الإداري لسنة 2026:

سار التقسيم الإداري الجديد لسنة 2026[2]على نفس المنهج بإضافة 10 ولايات جديدة، مع توزيع البلديات بين الولايات القديمة والجديدة، وفي عرض أسباب اصدار هذا القانون أمام أعضاء لجنة الشؤون القانونية وحقوق الانسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي أكد فيه وزير الداخلية على أن هذا الإجراء يأتي تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية بتحديث الخريطة الإدارية بما يواكب التحولات الديموغرافية والاقتصادية، ويهدف إلى تقريب الإدارة من المواطنين وتحسين الخدمات العمومية وتوجيه استثمارات مهيكلة نحو هذه الأقاليم لتعزيز جاذبيتها الاقتصادية. تغطي الولايات الجديدة نحو 100 ألف كلم² وتمثل حوالي 2,5 مليون نسمة، وتتضمن 40 دائرة و108 بلدية، ما يعكس ثقلها الديموغرافي والإداري ويدعم خيار تعميق اللامركزية [3].

---

[1] – علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، المرجع السابق، ص 153

[2] – قانون رقم 26-06 مؤرخ في 16 شوال عام 1447 الموافق 4 أبريل سنة 2026، يعدل ويتمم القانون رقم 09-84 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (ج ر ج ج عدد 25 لسنة 2026).

[3] – مجلس الأمة: سعيود يعرض مشروع القانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد أمام اللجنة المختصة، متاح على الرابط: https://www.entv.dz/fr/node/4154 تاريخ الاطلاع: 29-04-2026.

وعند قراءة الأسباب تأتي عبارة تقريب الإدارة من المواطن في واجهة الخطاب تليها تحسين الخدمات العمومية. ومع ذلك فإن التساؤل الذي يمكن اثارته هنا، هو كيف يمكن لهذه الوحدات الإقليمية الجديدة التي تعاني أغلب بلدياتها من حالة عجز تام على تلبية مختلف أعبائها على تحقيق الغايات المرجوة في بيان وزارة الداخلية، أم أن الأمر كله عبارة على اهداف سياسية محضة، ناتجة على وعود انتخابية سابقة.

وهكذا فإنه ينتظر من المشرع ضرورة إعادة التقسيم الإداري للبلاد وتجاوز الهفوات السابقة من خلال إعادة وضع تصور جديد للتقسيم يسمح بتحقيق الملاءة المالية للجماعات المحلية وتمكينها من التحكم بصفة أحسن في النفقات المحلية وإعطائها التوازن المالي للتوصل إلى توجيه إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لنفقات الاستثمار والتجهيز[1].

لتجاوز التحديات المالية التي تواجهها البلديات، يُقترح تقليص عددها إلى 900 بلدية فقط، من خلال تجميعها بناءً على الخصائص المشتركة لكل منطقة، ولتقريب الإدارة من المواطنين، يمكن إنشاء ملحقات إدارية في المناطق النائية لتوفير خدمات الحالة المدنية، مما يخفف الضغط على البلديات الرئيسية ويحافظ على مواردها الضريبية. هذه الملحقات تكون أقل تكلفة من إنشاء بلديات جديدة بكامل هياكلها وموظفيها.

الفرع الثاني: عدم كفاءة المنتخبين المحليين في التسيير

تشكل كفاءة المنتخبين المحليين ركيزة أساسية لضمان فعالية التسيير المالي والإداري على مستوى البلديات، إلا أن الواقع في الجزائر يُظهر وجود قصور واضح في مستوى تكوين هؤلاء المنتخبين وتأهيلهم، مما ينعكس سلبًا على جودة الأداء المحلي ويضعف استقلالية الميزانية البلدية.

وتتجلى حدة هذا القصور بشكل أوضح عند مقارنته بالتجارب المعتمدة في كل من فرنسا وتونس، حيث تم تطوير منظومات قانونية ومؤسساتية متقدمة تهدف إلى تأهيل المنتخبين المحليين وتزويدهم بآليات التسيير العصري. وهو ما يستدعي من المشرّع الجزائري مراجعة الآليات الحالية، بما يسهم في تعزيز فعالية التسيير المحلي ودعم مسار اللامركزية بشكل حقيقي.

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 374.

أولا- واقع ضعف تكوين المنتخبين المحليين وأثره على فعالية التسيير المالي للبلديات:

يعد المنتخب المحلي حجر الزاوية في تسيير الشأن العام المحلي فهو يحتل مكانة هامة باعتباره أحد الموارد البشرية الفاعلة في تسيير المصالح المحلية، فهو يضطلع بأدوار مهمة ويتحمل مسؤوليات جسام على صعيد جماعته غير أن هذه المسؤولية تشوبها العديد من الممارسات السلبية والتحديات[1]. حيث تعاني البلديات من نقص في تأطير العنصر البشري حيث قدر معدل التأطير على مستوى البلديات بـ 6% وهو معدل منخفض جدا، إذ ينبغي أن يصل على الأقل إلى 12% فغالبا ما يؤدي ضعف تكوين مستخدمي البلديات إلى نتائج سلبية تؤثر على استقرار واقتصاد الموارد المالية مثل سوء التسيير والتنظيم وعدم الاستغلال الجيد لها[2].

إن عدم كفاءة العنصر البشري المحلي أثر من دون شك على التسيير المالي للبلدية يظهر ذلك من خلال ضعف استغلال موارد الأملاك وعدم البحث عن موارد مالية خارج الجباية إلى جانب الاكتفاء بالإعانات التي تقدمها المخططات البلدية للتنمية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، في حين أنه كان من المفترض على المسيرين المحليين بذل جهود مكثفة من أجل تفعيل الوسائل المالية التي بحوزة البلدية[3].

كما أدى نقص الكفاءة الذي يعاني منه المنتخب المحلي في غالب الأحيان بسبب عدم اشتراط المشرع أدنى مستوى علمي للمنتخبين المحليين حفاظا على مبدأ المساواة المكرس دستوريا بالرغم أن المجلس الدستوري المكلف بالاجتهاد في المسائل الدستورية كان واضحا فيما يخص هذه المسألة فقد ارتأى أن : « اعتبارا أن مبدأ المساواة بين المواطنين مثلما أقرته المادة 29 من الدستور يلزم المشرع بأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مختلفة لقواعد مختلفة، وأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة ... » ، بذلك نجد أن المجلس

---

[1] – دلندة مراد، المرجع السابق، ص 242.

[2] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 375.

[3] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

الدستوري وضع حدا الجدلية المساواة وتقييد حق الترشح وذلك كله من أجل الرفع من مستوى أداء المنتخب المحلي والذي من شأنه أن يخدم المصلحة العامة ويرفع من مردودية المنتخب المحلي[1].

لقد حاول المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 21-01، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات إعادة النظر في شروط الترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية، في محاولة منه لتحسين كفاءة أعضاء المجالس البلدية المنتخبة، حيث فرض على معدي القوائم تخصيص نسبة الثلث (1/3) على الأقل للمترشحين الحائزين على مستوى تعليمي جامعي. ومع ذلك، فإنه من الصعب على المترشحين الظفر بمقاعد داخل المجالس الشعبية البلدية، بالنظر إلى عدم تطرق المشرع العضوي الجزائري إلى مسألة التخصيص الإجباري للمقاعد بالنسبة للثلث الذين يملكون مستوى تعليمي جامعي، فضلا عن غياب الوعي لدى الناخبين لاختيار ذوي الكفاءات أثناء الاقتراع، فالغالبية من الناخبين لا يزالون يستندون إلى العشائرية والقبلية لاختيار من يمثلهم على مستوى المجلس الشعبي البلدي[2].

لقد أظهرت الإحصائيات الأخيرة التي باشرتها وسائل الإعلام لمعرفة نسب التكوين لدى المترشحين للانتخابات المحلية التي جرت في 23-11-2017 أن أغلب المترشحين لا يملكون مستوى جامعي فمن بين 165.000 مترشح 25 بالمئة فقط من ذوي مستوى جامعي 59 بالمئة من مستوى ثانوي و16 بالمئة من مستوى ابتدائي. حيث تبين هذه الإحصائيات مدى تدني مستوى تكوين المترشحين الذين سيتم انتخابهم التسيير الشؤون المحلية ومن ثم يطرح التساؤل عن مدى امكانيتهم لاستيعاب الرهانات التي تطرحها مسألة الإدارة المحلية وتسيير الشؤون المالية للبلدية مما يستوجب في المقابل ضرورة اشراف الإدارة المركزية على تكوينهم ومحاولة توفير دورات تكوينية وتدريبية تمكنهم من التعرف على مهامهم ومزاولتها بأريحية ينبغي التركيز أيضا في هذا الخصوص على رؤساء المجالس الشعبية البلدية من أجل تكوينهم لاسيما في المجال المالي لأن

---

[1] – خوجة خير الدين، المرجع السابق، ص 68.

[2] – أوناهي هاني، مساهمة تكوين المنتخب البلدي في ترشيد التسيير المحلي: أية فعالية؟، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (14)، العدد (01)، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 10-06-2023، ص 566.

التصرف في الأموال العامة والاستثمار فيها لا يتطلب فقط المهارة والمعرفة وإنما أيضا الخبرة والتجربة[1].

يفترض بالمشرع في ظل هذه المعطيات التي لا يمكن تجاهلها تبني سياسة أكثر فعالية مثل إعادة تكوين الإطارات المحلية المنتخبة. فهذا لا يساهم في تحسين عملية تسيير المالي للبلدية فحسب وإنما يساهم أيضا في التقليل من تبعية ميزانية البلدية للسلطة المركزية، لأن إنجاح النظام الإداري اللامركزي لا يتوقف فقط على مدى توفر الموارد المالية وإنما أيضا على مدى امكانية تكوين منتخبين على المستوى المحلي تكون لهم القدرة على توظيف الموارد المالية في مشاريع تنموية. وهذا الدور منوط بالأحزاب السياسية التي توجب عليها تفعيل دورها في حسن اختيار مرشحين للانتخابات قادرين إدارة التسيير المحلي.

ثانيا- حق المنتخب المحلي في التكوين بين فاعلية النص القانوني ومحدودية التمويل:

لتجاوز النقائص المسجلة، سعى المشرع الجزائري إلى تعزيز كفاءة المنتخب المحلي من خلال إقراره إلزامية خضوع المنتخب البلدي لدورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي، وذلك بموجب المادة 39 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية. غير أن هذا التوجه بقي دون تجسيد فعلي في غياب النصوص التنظيمية الكفيلة بتحديد آليات تطبيقه. ومع ذلك، فقد كشفت مختلف فضاءات التفكير والنقاش التي نظمت خلال الثلاثي الأخير من سنة 2018، لاسيما لقاء الحكومة-الولاة المنعقد يومي 28 و29 نوفمبر، وكذا المنتدى الدولي المنعقد يومي 4 و5 ديسمبر حول «تعزيز قدرات الحوكمة»، عن بروز توجهات جديدة نحو اعتماد تكوين قائم على المقاربة المانجيريالية ((gestion managériale)) في تسيير الجماعات المحلية، والتي شهدت حضور خبراء من دول عديدة من الصين، وهولندا وإسبانيا وكندا[2].

يتولى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تمويل التكوين، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 05 في فقرتها التاسعة من المرسوم التنفيذي رقم 14/116 المتعلق بإنشاء صندوق

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 376.

[2]-Souhad Malki, op.cit, p 261.

التضامن والضمان للجماعات المحلية [1]. تتجلى صورة هذا التمويل في الإعانات التي تندرج ضمن التخصيص الإجمالي للتسيير موجهة إلى قسم التسيير الميزانيات البلديات. إلا أنه وبالنظر إلى الغموض الذي اكتنف معايير توزيع إعانات صندوق التضامن والضمان لاتسامها بعدم الدقة في استفادة المجالس الشعبية البلدية منها بشكل غير عادل نتيجة لغياب نصوص قانونية مبينة لذلك، ما يجعل الكثير من هذه المجالس تستفيد من إعانات قليلة جدا في مجال التكوين لا تفي بالغرض لإنجاح عملية التكوين قصد النهوض بالمنتخب البلدي وتأهيل قدراته للتحكم في تقنيات التسيير المحلي [2].

وبالمقارنة مع التشريع الفرنسي، فقد وضع نظامين قانونين من أجل تكوين المنتخبين المحليين، بالنسبة للنظام الأول وهو الأقدم تم تأسيسه بموجب القانون رقم 92-108 المؤرخ في 03-02- 1992، من خلال إنشاء المجلس الوطني لتدريب المنتخبين المحليين (CNFEL). وينص القانون على تمويل تدريب المنتخبين من قبل الجماعات المحلية، وذلك في حدود 20% من الغلاف المالي المخصص للتعويضات. كما يتولى هذا تحديد التوجهات العامة لتدريب المنتخبين المحليين، ويستشار بشكل إلزامي لإبداء الرأي المسبق بشأن جميع طلبات الترخيص أو التجديد التي تقدمها الجهات الراغبة في تقديم تدريب للمنتخبين المحليين [3]. كما عزز القانون الصادر في 27 -02-2002 الحق في التدريب. حيث أصبحت المجالس البلدية ملزمة الآن في بداية ولايتها بالتداول بشأن تدريب أعضائها، لتحديد التوجهات وتخصيص الاعتمادات لهذا الغرض. كما يجب أن يرفق مع الحساب الإداري جدول يلخص أنشطة التدريب التي مولتها الجماعة، ويخضع لمناقشة سنوية لتتبع أنشطة التدريب التي تم تنفيذها. ويحق للمنتخبين الاستفادة من 18 يوما كإجازة تدريب. وأصبح الحق في التدريب حقا ملزما للجماعة. تدرج تكاليف التدريب في ميزانية الجماعات وتعتبر نفقة إلزامية، حيث يخصص لها حد أدنى من الاعتمادات في

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 376.

[2] – أوناهي هاني، المرجع السابق، ص 579.

[3]- Sabrina GHALLAL, La Formation des Elus Locaux: un outil d'amélioration de la performance des collectivités locales et/ou un outil de démocratisation d'accès a tous a la fonction d'élu?, Thèse de Doctorat de L'université Paris-Saclay, France, soutenue le 12-12-2022, p 96-97.

الميزانية التقديرية للجماعة، ولا تغطي إلا التدريبات المرتبطة بممارسة العهدة. وتم تحديد هذا المبلغ بـ 400 يورو سنويا لكل سنة عهدة، بحد أقصى 700 يورو. وقبل هذا التاريخ، كان المنتخب يساهم بـ 20 ساعة سنويا في إطار الحق الفردي في التدريب الانتخابي [1].

أما النظام الثاني، والمعروف بالحق الفردي في التدريب الانتخابي (DIFE)، الذي أدخل بموجب القانون رقم 2015-366 الصادر في 31 -03-2015. يمول هذا الحق من صندوق وطني تغذيه اشتراكات المنتخبين المعوضين، حيث يساهم كل منتخب بنسبة 1% من تعويضاته. ويتولى صندوق الودائع والتأمينات (CDC) إدارة الحق الفردي في التدريب الانتخابي كجهة جباية ودفع، حيث يجمع ويدير حوالي 18 مليون يورو سنويا [2]. كما يتيح هذا القانون للمنتخبين المحليين الاستفادة من مبلغ سنوي قدره 400 يورو، قابل للتجميع في حدود سقف يبلغ 700 يورو.

يهدف الحق الفردي في التدريب الانتخابي إلى تسهيل ممارسة الولاية، وكذلك دعم المنتخبين في إدماجهم المهني أو إعادة تأهيلهم بعد انتهاء ولايتهم، ومنذ 01-01-2021، أصبحت منصة حسابي كمنتخب ((*Mon compte formation*)) هي التي تتيح استخدام الحق الفردي في التدريب الانتخابي، حيث يسجل جميع المنتخبين المحليين حقوقهم في الحق الفردي في التدريب الانتخابي منذ بداية السنة الأولى من ولايتهم، وليس في نهايتها كما كان سابقا. ويعزز هذا الإجراء الحق في التدريب منذ بداية الولاية، بحيث لم يعد من الضروري الانتظار لمدة عام للوصول إلى التدريب [3].

ثالثا- الهيئات المعنية بتكوين المنتخب المحلي ومحتواه:

اعتمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة خطط استراتيجية للتكوين في إطار سياسة الإصلاح وتحسين نوعية الخدمات وتطوير المهارات. وقد وقعت الوزارة اتفاقية مع جامعة التكوين المتواصل لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية البالغ عددهم 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي.

---

(1)- -Sabrina GHALLAL, op.cit, p 97.
(2) - Ibid, p 98.
(3)– Ibid.

وقد تم تقسيمهم إلى عدة أفواج (64 فوجا) لتدريبهم على أيدي 250 خبيراً وأستاذا [1]، كما استمرت هذه الخطة خلال الفترة من 2015 إلى 2019. والهدف من هذا التدريب هو تنويع موارد السلطات المحلية وتعزيز الدور الاقتصادي للسلطات المحلية. شملت الخطة الاستفادة من الدراسات والبحوث والخبرات بالتعاون مع مؤسسات التعليم العالي والتكوين المهني [2]. بالإضافة إلى أن عدد المراكز الخاصة بالتكوين غير كافية، وتنحصر في خمسة مراكز تتواجد في كل من ولاية الجلفة، ورقلة، قسنطينة، وهران، وبشار [3].

وإذا كان الفئة المعنية بالتكوين تنحصر فقط في رؤساء المجالس الشعبية البلدية، فإن محتوى التكوين هو الآخر يظل بعيدا عن الغاية المرجوة، حيث انحصر التكوين على المقاييس الكلاسيكية، والتي تتوافق مع التسيير التقليدي للبلدية [4]، كما تمت برمجة تكوينات أكثر تخصصا، مثل الاستغلال الأمثل للأملاك البلدية، وكذا تكوينات خاصة ببلديات المناطق الحدودية بهدف تعزيز جاذبيتها .ويهدف هذا التكوين إلى تعزيز قدرات الحوكمة، وهو مستلهم النموذج الصيني الذي يعد من بين أكثر النماذج جاذبية وقد تم إطلاق مشروع لإنشاء أكاديمية للحوكمة، في إطار تعاون بين الأكاديمية الصينية ووزارة الداخلية الجزائرية. يهدف هذا التكوين نحو تحفيز الثقافة المقاولاتية لدى المنتخبين المحليين، بما يمكنهم من جعل أقاليمهم أكثر جاذبية، وأكثر ملاءمة لظهور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والشركات الناشئة، بما يسمح بجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية المولدة لمناصب الشغل [5].

---

[1] – حاجي نذير درويش جمال، أثر تكوين المنتخبين المحليين على الأداء التنموي للبلديات في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد (07)، العدد (03)، جامعة خميس مليانة– الشلف، 28–05–2021، ص 1448.

[2] – ركاش جهيدة، تكوين المنتخبين المحلين في الجزائر وانعكاساته على تفعيل دور الجماعات المحلية وترقية أدائها التنموي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة عمار ثليجي– الأغواط، 19–03–2023، ص 2021.

[3] – نفس المرجع، ص 2029.

[4] – أوناهي هاني، المرجع السابق، ص 582.

[5]- Souhad Malki, op.cit, p 261.

وبالمقارنة مع التجربة الفرنسية في هذا المجال، فهي أكثر ثراء من حيث الموضوعات التي تخضع للتكوين، يمكن إجمالها في أساسيات حول العهدة الانتخابية (المركز القانوني ودور المنتخب، تسيير الإدارة المحلية، عمل الجماعات الإقليمية...)، والسياسات العامة (العمل الاجتماعي والصحة، التوظيف والإدماج، التعاون اللامركزي...)، والتهيئة العمرانية (التخطيط العمراني، الإسكان، النقل، الطاقة...)، والإعلام (تحديات الرقمنة، العلاقات مع الصحافة...)، والمالية والضرائب، والإدارة والموارد البشرية. وتقسم هذه الفئات الكبرى إلى أكثر من خمسين موضوعا، ستدرج اعتبارا من 2022 في سجل الموضوعات المؤهلة للحصول على التمويل [1]. ينتهي هذا التكوين بحصول المنتخب البلدي على شهادة، مثل شهادة الدراسات العليا الجامعية (مستوى بكالوريا +4) وشهادة جامعية (DU). وللتكيف مع أنماط العمل الجديدة وجداول المنتخبين، يزداد تقديم التدريبات عبر الإنترنت [2].

لا شك أن ثراء التجربة الفرنسية في هذا المجال تدفع إلى ضرورة تبني بعضا منها، خاصة من خلال تعزيز الشراكة مع الجامعات والمعاهد المتخصصة على المستوى الوطني، بهدف الرفع من مستوى المنتخب البلدي، بالإضافة إلى إمكانية تحسين المستوى للمنتخبين الذين يملكون مستوى تعلمي يؤهلهم لمواصلة التكوين المتخصص في الجامعة أو المعاهد من خلال الحصول على شهادات جامعية، ويمكن في هذا الإطار إلزام المنتخبين المحليين بالمساهمة في هذا التكوين على نفقتهم، وجعل هذا التكوين ذو طابع إلزامي، والاعتماد على التعليم عن بعد.

يستنتج مما سبق، مدى التأثير السلبي لهذه الأسباب مجتمعة على عملية تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل الميزانية البلدية، وهذا بالنظر إلى حجم الأعباء الملقاة على عاتق البلدية سواء في إطار الأدوار التقليدية من خلال نفقات قسم التسيير والتي تمتص الجزء الأكبر من الإيرادات، أو الأدوار الجديدة ذات البعد الاقتصادي من خلال قسم التجهيز والاستثمار الموجه أساسا للتنمية المحلية. وهكذا يؤدي انعدام التوازن بين الإيرادات والنفقات إلى حالة عجز في الميزانية، نتيجة للأسباب السابق بيانها.

---

(1) - Sabrina GHALLAL, op.cit, pp 100-101.
(2)- Ibid, p 100.

انطلاقا مما سبق أيضا، وبالنظر إلى الدور المهم والحاسم الذي تلعبه مختلف الضرائب والرسوم في تمويل الميزانية فإنه كان يفترض إعطاء البلديات نوعا من الاستقلالية الضريبية لما لها من دور بارز في تعزيز استقلالية الميزانية، ومع ذلك فإن الواقع يظهر عكس ذلك من خلال استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية والطابع المركزي للتشريع الضريبي وما له من آثار سلبية على تحقيق العدالة الضريبية بين مختلف البلديات الغنية والفقيرة على السواء، أبرزها ظاهرة التهرب الجبائي هذا من جهة، ومن جهة أخرى تأثير العوامل التنظيمية بطريقة غير مباشرة على عملية التسيير المالي للبلديات تحصيلا وإنفاقا سواء بسبب سوء تكوين المنتخب المحلي، أو نتيجة للتقسيم العشوائي للبلديات.

وهو ما يدفع إلى ضرورة تبني سياسة جديدة تقوم على إعادة إصلاح الجباية المحلية باعتبارها عنصرا أساسيا في عملية إصلاح عجز ميزانية البلديات، وإعادة تثمين الممتلكات البلدية. بالإضافة إلى تعزيز الدور الاقتصادي للبلديات من أجل خلق الثروة، وهذا ما ستتعرض له الدراسة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني: آليات إصلاح ميزانية البلدية

إن الممارسات المالية التي عرفتها البلديات والعجز الدائم الذي تعاني منه معظم ميزانيات البلدية يستوجب تفعيل الموارد المالية والبحث عن الآفاق والحلول للخروج من حالة الركود التي تعاني منها البلديات. ومن أهم الآليات التي يمكن أن تسهم في إصلاح عجز ميزانية البلدية، يتمثل في ضرورة إصلاح نظام الجباية المحلية، من خلال إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد الجبائية بين البلديات، وتثمين وتحسين الإيرادات غير الجبائية بجعلها أكثر مردودية وعقلانية، فضلاً عن التخفيف من شروط الحصول على القروض البلدية. بالإضافة إلى تقوية الدور الاقتصادي للبلدية كآلية بديلة لتمويل ميزانيتها، من خلال تفعيل آليات التعاون والشراكة بين البلديات، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، وتشجيع الاستثمار المحلي.

وعليه، سيتم في هذا المبحث دراسة إصلاح نظام الجباية المحلية في (المطلب الأول)، ثم التعرض بالدراسة إلى تقوية الدور الاقتصادي للبلدية كآلية بديلة لتمويل ميزانيتها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إصلاح نظام الجباية المحلية

أمام التحديات التمويلية التي تواجهها البلديات، يبرز إصلاح نظام الجباية المحلية كأحد المداخل الأساسية لتقوية مواردها الذاتية، وضمان استقلالية فعلية لميزانيتها. فلا يمكن تصور بلدية قادرة على أداء وظائفها التنموية والخدماتية دون سلطة مالية مرنة ومتكيفة مع واقعها المحلي. ويتطلب هذا الإصلاح مراجعة شاملة لمنظومة توزيع الضرائب، من خلال توسيع هامش تدخل للبلديات في المجال الجبائي، سواء عبر منحها سلطة جبائية مشتقة أو تفويض بعض الاختصاصات، على غرار ما هو معمول به في التشريع الفرنسي.

إلى جانب ذلك، فإن تنمية الموارد غير الجبائية، وعلى رأسها تثمين الأملاك البلدية وتحسين مردودية استغلالها، تمثل آلية حقيقية لتعزيز مداخيل البلدية، لا سيما في ظل محدودية الإيرادات الجبائية وصعوبة التحكم فيها.

يمكن تفصيل ذلك، من خلال إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد الجبائية (الفرع الأول)، ثم تثمين وتحسين الإيرادات غير الجبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد الجبائية

يشكل توزيع الإيرادات الضريبية في صورته الحالية أحد أهم الأسباب المتعلقة بضعف الإيرادات الموجهة لفائدة ميزانية البلديات، حيث لا تتجاوز نسبة الضرائب المحولة من الدولة للبلديات إلا ما نسبته 20% فقط وهي نسبة ضئيلة لا تساعد على تحقيق استقلالية ميزانية البلدية، في الوقت الذي تستحوذ في هيه الدولة على إيرادات أخرى أكثر إنتاجية على غرار الجباية البترولية، مما يساهم في تفاقم هذه المشكلة ويعكس عدم التوازن في توزيع الموارد المالية.

كما أن النظام الجبائي الحالي لا يساعد على ضمان تحقيق الاستقلالية المالية والميزانياتية المطلوبة في ظل الدولة الموحدة التي تعتبر النظام الجبائي أحد أهم مكونات السيادة، حيث يوصف النظام الجبائي بالشدة والتعقيد والطابع المركزي، من خلال تحكم الدولة في الضريبة تأسيسا وتوزيعا وتحديدا لأوعيتها ونسبها وتحصيلها أيضا. لتحقيق استقلالية ميزانية البلدية يتطلب إعادة النظر في قواعد التوزيع الحالية بما يحقق العدالة بين مختلف البلديات (أولا) كما يتطلب إشراك البلديات في إعداد النظام الجبائي المحلي (ثانيا).

أولا- إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والبلديات

أدى عدم وجود معايير موضوعية تسمح بالتوزيع العادل للإيرادات الجبائية بين بالدولة والبلديات، حيث تستحوذ الدولة على نسب عالية من الإيرادات الجبائية الأكثر إنتاجية وفق ما سبقت الإشارة إليه في المبحث السابق، تبعا لذلك يتوجب وضع معيار موضوعي يقوم على عناصر موضوعية لكل بلدية على حدا بالنظر إلى موقعها الجغرافي ووضعها الاقتصادي. وهذا الأمر يتطلب تطبيق مبدأ التفريع (أ) ومبدأ التعويض بالضريبة (ب).

(أ)-مبدأ التفريع: يعتبر مبدأ التفريع من المبادئ الجوهرية التي من شأنها تعزيز العدالة في توزيع الضرائب، حيث يقوم هذا المبدأ على مراعاة مبدأ الوحدة الوطنية من خلال تأكيد سيادة الدولة في مجال التشريع الجبائي، مع الإقرار في ذات الوقت بوجود سلطة جبائية فرعية تمنح للبلديات. ويهدف تطبيق هذا المبدأ في المجال المالي إلى تمكين البلديات من الاستفادة من جزء من الإيرادات الجبائية التي تتنازل عنها الدولة، وذلك في إطار من التوازن والتكامل.

يؤدي تطبيق مبدأ التفريع، إلى تقسيم ميزانية البلدية إلى ثلاثة أنواع رئيسية، بما يضمن تحقيق قدر أكبر من ترشيد النفقات وفعالية مراقبة حركة الأموال، إضافة إلى الحد من العجز المحتمل في الميزانية، وهي:

1. **الميزانية الذاتية:** تخصَص هذه الميزانية لتغطية الأعباء المالية الناتجة عن ممارسة الاختصاصات ذات الطابع المحلي، والتي تدخل ضمن الصلاحيات الأصلية للبلدية. يتم تمويل هذه الميزانية من خلال الإيرادات الذاتية للبلدية، مثل العائدات المتأتية من الأملاك البلدية، والأتاوى التي تتحصل عليها لقاء الخدمات التي تقدمها من خلال مرافقها المحلية، إضافة إلى نواتج القروض.
2. **الميزانية المشتركة:** يتم تمويل هذه الميزانية بشكل تشاركي بين الدولة والبلدية، بهدف تغطية الأعباء المترتبة عن ممارسة الاختصاصات المشتركة بين الجهتين. وتعبأ مواردها من مساهمات البلدية استنادا إلى إمكانياتها الذاتية، ومن الإعانات والمنح التي تقدمها السلطة المركزية.
3. **الميزانية المنقولة:** تتكفل الدولة، بصفتها صاحبة الاختصاص الأصلي، بتمويل هذه الميزانية من خلال نقل الإيرادات اللازمة للبلدية، وذلك لتغطية الأعباء المرتبطة بالاختصاصات التي تم تفويضها إليها. وفي هذا السياق، لا تتحمّل البلدية عبء التمويل، لكنها تظل مسؤولة أمام الدولة عن تحقيق الأهداف المرتبطة بهذه الاختصاصات[1].

إلا أنه، وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لا توجد أي إشارة إلى تبني هذا المبدأ من طرف المشرع الجزائري، وهذا بخلاف الدستور الفرنسي، من خلال نص المادة 72-2 منه حيث اعتبر أنه ليس من الضروري إسناد أي اختصاص إلى السلطة المركزية متى كانت الجماعة المحلية القريبة من المواطن قادرة على ضمان الخدمة المطلوبة منها، كما سار

---

[1] – علاء الدين بختي، تكريس مبدأ التفريع نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد (12)، العدد (04)، جامعة محمد خيضر –بسكرة، 20-12-2020، ص 761.

الدستور التونسي على نفس النهج من خلال المادة 134-2 منه بنصها على توزيع الاختصاصات المشتركة والاختصاصات المنقولة بالاستناد إلى مبدأ التفريع[1].

لذلك، يفترض بالمشرع أن يعمل على تكريس الأدوات والوسائل القانونية اللازمة لضمان توزيع عادل للإيرادات الجبائية، بما يحقق الفائدة للبلديات ويعزز استقلالية ميزانيتها[2].

(ب)- مبدأ التعويض بالضريبة: لم يعتمد المشرع على مبدأ التعويض بالضريبة فيما يخص الاختصاصات المحولة. بحيث اعتمد على مبدأ التعويض المالي في إطار المادة 4-2 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية التي اشترطت أن يصاحب كل مهمة جديدة تُسند إلى البلدية، أو تُنقل إليها من قبل الدولة، توفير الإيرادات المالية اللازمة بشكل متلازم، بما يضمن قدرة البلدية على الاضطلاع بتلك المهمة على الوجه المطلوب.

اكتفى المشرع بإلزام الدولة بتحويل الإيرادات المالية اللازمة لتغطية المهام المنقولة إلى البلديات، دون أن يتجاوز هذا الإطار إلى معالجة جوهرية لإشكالية العدالة الجبائية. وكان من الأجدر أن يتجه نحو تحقيق توزيع عادل الإيرادات الجبائية من خلال الاعتماد على مبدأ التعويض الضريبي بدلا من الاكتفاء بمبدأ التعويض المالي المعتمد حاليا، وذلك لما يتيحه التعويض الضريبي من استدامة واستقلالية مالية للجماعات المحلية، ويعزز قدرتها على برمجة وتنفيذ سياسات تنموية في انسجام مع حاجياتها واختصاصاتها الفعلية.

لا يشكل مبدأ التعويض المالي ضمانة قانونية كافية لتحقيق استقلالية ميزانية البلدية، وذلك لما له من آثار السلبية على استنزاف الإيرادات أو إثقال كاهل الميزانية البلدية. بل أكثر من ذلك، فهو يكرس شكلًا من تبعية الميزانية للسلطة المركزية، باعتبار أن الإيرادات المالية التي تتحصل عليها البلدية تندرج ضمن خانة الطابع التخصيصي للإعانات، التي تلزم البلدية بصرفها وفقًا للتوجيهات المركزية. في حين يشكل مبدأ التعويض بالضريبة أداة أكثر فعالية في ترسيخ استقلال

---

[1] – زيد الخير توفيق، نحو تكريس إصلاحات دستورية في اللامركزية الإدارية دراسة حالة الجزائر والتجارب المقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (04)، العدد (02)، جامعة عمار ثليجي- الأغواط، 09-09-2020، ص 125.

[2] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 280.

ميزانية البلدية، كونه يشكل مصدرًا ماليا ذاتيا يمنح للبلدية استقلالية كاملة في التدبير والتوجيه، دون الخضوع للوصاية أو التعليمات المركزية. ومن ثم، فإن جوهر الاختلاف بين المبدأين يكمن في مدى قدرة كل منهما على تمكين البلدية من ممارسة اختصاصاتها بحرية، وضمان استدامة مواردها في إطار من العدالة الجبائية والنجاعة المالية[1].

يقتضي مبدأ التعويض المالي عن نقل الاختصاصات للبلديات أن يتم توسيع صلاحيات هذه الأخيرة في تسيير شؤونها المحلية والاعتراف لها بنوع من السلطة الجبائية التي تسمح لها بتحقيق نوع من التوزان بين نفقاتها وإيراداتها، وهو ما لم يكرسه المشرع الجزائري في معالجته لهذا المبدأ، الأمر الذي يعبر عن محاولة السلطة المركزية نقل العجز الحكومي من المركز إلى البلديات دون اعتبار لمسألة اللامركزية أو الاستقلالية[2].

كرّس المشرّع الجزائري مبدأ التعويض المالي عن تحويل الاختصاصات إلى البلدية بموجب أحكام المادتين 4 و5 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية. غير أن هذا التكريس التشريعي يواجه انتقادًا من حيث غياب التحديد الدقيق لطبيعة هذا التعويض ومداه، الأمر الذي يثير إشكالية قانونية هامة تتعلق بتوقيت تدخل الدولة. فهل يفترض أن يتم التعويض المالي بشكل متزامن مع عملية تحويل الاختصاصات، أم أن تدخل الدولة يظل مؤجلاً إلى ما بعد التنفيذ، بهدف تغطية الأعباء المالية غير المتوقعة الناجمة عن هذا التحويل؟ إن هذا الغموض من شأنه أن يُضعف فعالية المبدأ ويُقيد من استقلالية البلديات في التسيير[3].

على النقيض من ذلك عمل المجلس الدستوري الفرنسي عبر العديد من قراراته على تكريس مبدأ التعويض المالي عن كل عملية تحويل للاختصاصات، فعلى سبيل المثال أكد عبر قراره رقم 487-2003 أن التعويض المالي يكون أثناء تحويل الاختصاصات للجماعات الإقليمية فقط ولا يمكن للدولة التدخل لتغطية الأعباء المترتبة عن هذا التحويل كون ذلك بعد مساسا بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 281.

[2] – بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 436.

[3] – نفس المرجع، نفس الصفحة.

تجدر الملاحظة، إلى أنه تم إدراج هاتين المادتين في الأحكام العامة الأمر الذي يعتبر نوعا من العشوائية في التنظيم المالي للبلديات، في حين كان ينبغي إدراجهما في القسم المتعلق بمالية البلدية وذلك تدعيما لاستقلالية ميزانية البلدية. مع الأسف استمرت هذه المنهجية من خلال مشروع قانون البلدية الجديد في المادة 15-02 من هذا المشروع، ولكن تحت عنوان دعم ومرافقة الدولة للبلدية.

يستنتج في الأخير، بأن تبني مبدأ التعويض بالضريبة يعد أكثر انسجامًا مع فلسفة مبدأ التفريع، ويشكل ضمانة لتوطيد اللامركزية المالية للبلدية بما يحقق معه التوازن المنشود بين الاختصاصات المفوّضة والموارد المالية المتاحة، بخلاف مبدأ التعويض المالي الذي يتميز بطابعه المؤقت وغير المستدام، خاصة وأن التشريع الضريبي يتأثر إيجابا وسلبا بتقلبات السياسات المالية الوطنية.

ثانيا-إشراك البلدية في الجباية المحلية:

يعتمد النظام الجبائي الحالي على مبدأ عدم استقلالية الضريبة، حيث تبقى هذه الأخيرة من صلاحيات الدولة وحدها، في حين تقتصر مهام المجلس المنتخب على تقدير الحجم الإجمالي المحتمل لأسس الضرائب المخصصة للبلدية. ومن هذا المنطلق، تبرز الحاجة إلى إشراك البلديات في حصر الأوعية الضريبية وتحديد نسب الضرائب، وذلك بهدف تحسين مردودية الجباية. فالبلديات، باعتبارها الأقرب إلى الواقع المحلي، هي الأقدر على معرفة الإمكانيات المتاحة التي يمكن أن تدر عائدات ضريبية معتبرة. وعليه، فإن إشراك البلدية في إعداد النظام الجبائي يعد خطوة أساسية لتحقيق التنمية، والتي لا يمكن بلوغها إلا من خلال مقاربة تشاركية على المستوى المحلي[1].

تقتضي اللامركزية الضريبية منح صلاحيات للبلدية صلاحيات واسعة في تحديد معدلات الضرائب، إذ إن غياب هذه الحرية يؤدي إلى أضعاف السياسة الجبائية المحلية ويقلص من مسؤوليتها أمام المكلفين بأداء الضرائب. بالإضافة إلى أن تولي السلطة المركزية مهمة إدارة

[1] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 113.

الضرائب مع تحويل عائداتها كاملة إلى البلدية يساهم في تعقيد النظام الجبائي، ويؤدي في النهاية إلى حرمان البلدية من أداة فعالة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، كمنح إعفاءات ضريبية لتشجيع بعض المقاولات المحلية وتحفيز النشاط الاقتصادي. ومن ثم، فإن اللامركزية الجبائية تُعد وسيلة فعّالة لتعزيز وتثمين الموارد المحلية[1].

يفرض الواقع الراهن ضرورة مراجعة التشريع الضريبي القائم على المركزية المفرطة التي تطبع نظام الضرائب والرسوم المخصصة للبلديات، والذي ما يزال متأثراً بالإرث الاستعماري، من خلال تبني نظام جبائي محلي يقوم على استحداث مصادر جبائية جديدة وإلغاء فكرة تقاسم النسب للضرائب الأكثر إنتاجية بين الدولة والبلدية، بحيث يكون لكل منهما ضرائب مستقلة عن الأخرى، وبهذه الطريقة يمكن ضمان رفع مردودية الجباية المحلية.

وبغية التوفيق بين مقتضيات التي تفرضها اختصاص السلطة التشريعية بسن الضرائب طبقا لنص المادة 139 من الدستور، وما تقتضيه ضرورة تعزيز الاستقلالية الضريبية للبلديات، إذ يمكن للمشرع نفسه منح المجالس المحلية المنتخبة صراحة أو تفويضا في أقل الأحوال سلطة تحديد معدلات الضرائب التي تعود لها صراحة أو التي تم نقلها للبلديات والتصويت عليها بين حدها الحد الأدنى والأقصى الذي يقرره المشرع، وهذا تماشيا مع تشريعات العديد من الدول، التي يتولى من خلالها المشرع تحديد هامش كل ضريبة، على أن يُمنح للمجلس البلدي المنتخب سلطة تقديرية في تحديد المعدل المناسب لكل ضريبة تعود له ضمن هذه الحدود، وذلك بالاستناد إلى جملة من الاعتبارات المحلية[2]، والتي تختلف من بلدية لأخرى بحسب درجة الغنى والفقر والمؤهلات التي تتمتع بها سواء كانت اقتصادية أو فلاحية أو سياحية ... إلخ على أنه يتم إعلام الإدارة المركزية بهذه القرارات المحلية خلال الفترة مرحلة إعداد الميزانية وهي المرحلة الفنية المتعلقة بالتنبؤ بالتقديرات.

---

[1] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 113.

[2] –صابور لخضر، المرجع السابق، ص ص 317 و318.

ومع ذلك، فإن إشراك البلدية في الجباية المحلية وفق ما سبقت الإشارة إليه، يجب أن يتم بطريقة تدريجية، من خلال تحضير الظروف الملائمة من أجل وضع نظام جبائي محلي حقيقي، من خلال توفير الوسائل البشرية والمادية لتحصيل الضرائب والرسوم ومتابعة تحصيلها والمنازعات المتعلقة بها، أولا ثم تحويل صلاحيات تحديدها على المجالس الشعبية البلدية في مرحلة لاحقة ، يظهر ذلك جليا من خلال الطريقة المتسرعة التي جاء بها قانون المالية لسنة 2002 في المادة 12 منه، والتي تم بموجبها منح للبلديات تحديد رسم إزالة القمامات المنزلية ابتداء من الفاتح جانفي 2005، حيث وقع ما لم يكن في الحسبان لسبب عدم قيام الكثير من المجالس الشعبية البلدية بالتداول في تحديد قيمة الرسم، وهو ما أدى إلى تدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية حيث طالبت المديرية العامة للضرائب بمواصلة تحصيل الرسم عن طريق المصالح الجبائية[1]

إن فشل هذه الإصلاحات لا يرجع إلى عدم رغبة المجالس الشعبية البلدية المنتخبة في لقيام بهذا الدور بقدر ما يعود السبب إلى غياب رؤية إصلاحية تدريجية لإرساء نظام جبائي محلي حقيقي، ولذلك يتوجب الاستفادة من هذه التجربة وليس التراجع عنها للأسباب التي تم ذكرها. فهي تجربة فريدة في النظام الجبائي المحلي، يرجى تطبيقها على باقي الرسوم والضرائب التي تعود لفائدة البلدية خاصة وأن أغلبها عبارة عن رسوم قليلة الإنتاجية ولا تؤثر على فكرة العدالة الجبائية بين البلديات إذا تم التخلي عنها صراحة لفائدة البلديات من حيث تحديد أوعيتها ونسبها وتحصيلها، وهو ما يسهم في تعزيز روح المسؤولية والمبادرة للمسير المنتخب البلدي. خاصة وأن هذه التجربة ليست غريبة عن المشرع الجزائري حيث سبق له وأن منح للبلديات هذه الصلاحيات بموجب قانون 67-24 في المواد 261-262-263 منه، والتي تتعلق بالرسم على تفتيش اللحوم والرسم على الإقامة والرسم العقاري، وكما هو معلوم فإن هذه الرسوم يتم تخصيلها كلية لفائدة البلديات، بالإضافة إلى أن الوضعية الحالية للبلديات أفضل بكثير منها في تلك الفترة، وهو ما يدفع إلى إعادة بعث هذه التجربة ولو جزئيا.

[1] – شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 168.

تجدر الإشارة إلى أن عدة مقترحات قد تبنت نهجا واضحا نحو إشراك البلديات في تحديد نسب بعض الضرائب والرسوم، استنادا إلى الاستشارة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحاليل سنة 1997 بطلب من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي خلصت إلى ضرورة تمكين الجماعات المحلية من المساهمة في تحديد نسب الضرائب والرسوم، مع مراعاة خصوصية كل بلدية، سواء كانت ريفية، حضرية أو سياحية. كما قدم مجلس وزاري مشترك في 17 مارس 2008 جملة من المقترحات لإصلاح المالية والجباية، أبرزها ضرورة تحصيل رسم السكن ورسم الإقامة لفائدة البلديات مع تحديد تسعيرتهما، وتعديل نسب الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة العقارية بما يمنح 50% من العائدات للدولة و50% لصالح صندوق التضامن للجماعات المحلية (FCCL)، إضافة إلى استحداث رسم بيئي يوزع بنسبة 25% لفائدة البلديات و75% للصندوق الوطني للبيئة ومكافحة التلوث.[1]

يبدو أن منح المجالس الشعبية البلدية هامشا فعليا في تحديد معدلات بعض الضرائب والرسوم لم يعد مجرد خيار تقني، بل أصبح شرطا لربط الحديث عن استقلالية الميزانية البلدية بمضمون واقعي، لأن بلدية لا تملك أي تأثير على بنيتها الجبائية تبقى، في النهاية، مجرد منفذ لسياسة جبائية مركزية مهما اتسع نطاق صلاحياتها القانونية الأخرى. وهذا ما تظهره تجربة رسم إزالة القمامات لسنة 2005، ذلك أن فشل المحاولة لا يعود إلى فكرة إشراك البلدية في الضريبة في حد ذاتها، بل إلى غياب تدرج حقيقي في الإصلاح، من حيث التأطير القانوني، والتكوين، وتوفير الوسائل التقنية والإدارية، وهو ما يدعو إلى قراءة هذه التجربة كدليل إصلاح تدريجي، لا أن يتخذ منه ذريعة للتراجع عن أي شكل من أشكال اللامركزية الجبائية.

لذلك، يمكن القول إن إشراك البلدية في تحديد بعض الأوعية والنسب الجبائية لا يهدف فقط إلى رفع المردودية المالية، وإنما إلى إعادة بناء ثقافة المسؤولية على المستوى المحلي: فالمجلس الذي يحدد بنفسه الرسم ويتحمل كلفة القرار أمام السكان، يختلف حتما عن مجلس يكتفي بتبرير

[1] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 115.

قرارات ضريبية صادرة عن السلطة المركزية، دون أن تكون له أي سلطة في تعديلها أو تكييفها مع خصوصيات إقليمه.

الفرع الثاني: تعزيز فعالية النظام الجبائي المحلي

لا يكفي ضمان استقلالية البلدية من خلال منحها موارد جبائية مناسبة فحسب، بل يتطلب الأمر أيضا إصلاحا معمقا في منظومة التحصيل وآليات التقدير والمراقبة، بما يضمن فعالية فعلية للجباية المحلية. فضعف الأداء الجبائي في العديد من البلديات لا يرجع فقط إلى قلة الموارد المتاحة، بل أيضًا إلى التهرب الضريبي واسع النطاق، والقصور في أدوات التحصيل، وتعقيد النصوص القانونية وضعف قابليتها للتنفيذ.

من هذا المنطلق، يصبح من الضروري اعتماد جملة من التدابير، على رأسها تحديث المنظومة التشريعية الجبائية، وتبسيط الإجراءات، وتحسين كفاءة الإدارة المحلية، إلى جانب تفعيل أدوات الرقابة ومكافحة الغش الجبائي، بما يسهم في الرفع من مردودية الموارد الجبائية وتحقيق العدالة الجبائية على المستوى المحلي.

أولا- تطوير أساليب مكافحة التهرب والغش الضريبي

يتحقق ذلك من خلال تفعيل نظام المعلومات الجبائي، إذ لا يمكن تنفيذ برامج الرقابة الجبائية بكفاءة دون الاعتماد على هذا النظام، الذي يعد العمود الفقري لكل من مصلحتي الوعاء والتحصيل. ومن خلال هذا التفعيل، تصبح الجباية المحلية أكثر فاعلية وقدرة على تلبية الاحتياجات التمويلية للبلدية، مما يعزز من استقلالية ميزانيتها ويساهم في دعم التنمية المحلية المستدامة [1].

ومع ذلك، فإن تفعيل نظام المعلومات الجبائي، مهما بلغ مستواه التقني، يظل غير كافٍ ما لم يرافقه تغيير في أساليب العمل على المستوى المحلي، من خلال تكوين الإطارات البلدية على استعمال المعطيات المتاحة في استهداف أوعية التهرب، واعتماد مقاربات تواصلية مع المكلفين

[1] – عباي وسام، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين تحديات الجباية المحلية وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد (11)، العدد (01)، جامعة البليدة 2، 10-08-2022، ص196.

بالضريبة تزيد من درجة الامتثال الطوعي، لأن المعركة ضد الغش الجبائي لا تحسم فقط عبر الملفات الإلكترونية، بل أيضا عبر بناء علاقة ثقة بين الإدارة الجبائية والبيئة الاقتصادية المحلية.

ثانيا- عصرنة الجباية المحلية:

تعد عملية عصرنة الجباية المحلية في الجزائر خيارا استراتيجيا لا غنى عنه لتعزيز فعالية التحصيل الجبائي وتدعيم موارد البلديات، بما يحقق استقلاليتها المالية ويعزز قدرتها على الاستجابة لمتطلبات التنمية. ويتحقق ذلك أساسا عبر تبسيط الإجراءات الإدارية وتجاوز التعقيدات المرتبطة بالجانب الوثائقي، من خلال إدماج تقنيات الإعلام الآلي والرقمنة واعتماد أنظمة الدفع والتصريح الإلكتروني[1]، وهو ما يعكس تجسيدا عمليًا لمفهوم الإدارة الإلكترونية. وفي هذا السياق، أنشأت الإدارة الجبائية موقعها الإلكتروني الرسمي (www.mfdgi.gov.dz) الذي يتيح للمكلفين بالضريبة الاطلاع على مختلف النصوص القانونية والمالية والمعلومات الجبائية، فضلًا عن منصة التوثيق الجبائي للحصول على رقم التعريف الجبائي (NIF) إلكترونيًا، بما يضمن مزيدًا من الشفافية والمصداقية في المعاملات الضريبية. كما تم إطلاق بوابة "جباية تيك" (jibaya'tic) باعتبارها تجربة رائدة لإجراء مختلف التصريحات والدفعات عن بعد، إلى جانب فضاء "مساهمتك" المخصص للمكلفين بالضريبة في المناطق غير المجهزة بنظام المعلومات، حيث يمكنهم التصريح والدفع إلكترونيًا بواسطة البطاقة البنكية أو البطاقة الذهبية[2].

كما أطلقت المديرية العامة للضرائب منصة طابعكم (tabioucom) بتاريخ 08 أوت 2024، والتي تم تطويرها بكفاءات جزائرية بهدف تسهيل عملية دفع الطوابع الجبائية إلكترونياً وعن بعد، في إطار جهود وزارة المالية لتجسيد التوجهات الإستراتيجية الرقمية للسلطات العليا. وقد شهدت هذه المنصة إقبالاً ملموسا، حيث بلغ عدد وصولات الدفع المستخرجة عبرها إلى غاية

---

[1] – عباي وسام، المرجع السابق، ص 196.

[2] – حجار مبروكة، عصرنة الإدارة الجبائية مفتاح لزيادة التحصيل الضريبي في الجزائر خلال الفترة 2003 –2019، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، المجلد (09)، العدد (02)، جامعة بوضياف محمد- المسيلة، 18-12-2024، ص 81.

نوفمبر 2024 ما مجموعه 75.614وصلا، مما يعكس ديناميكية التحول الرقمي في ميدان الجباية المحلية وتعزيز ثقة المواطن في المعاملات الإلكترونية[1].

ولا تقتصر جهود العصرنة على تكييف الوسائل التكنولوجية فحسب، بل تمتد إلى العنصر البشري الذي يمثل المحرك الرئيسي لهذا المشروع. وفي هذا الإطار، أحدثت المديرية العامة للضرائب مديرية خاصة بالمستخدمين والتكوين، وأطلقت برنامجًا لتأهيل موظفيها في مجال تكنولوجيا المعلومات، حيث استفاد آلاف الأعوان من دورات تكوين أساسية ودورات تحسين المستوى خلال الفترة 2022-2023، كما تم تدعيم الجهاز البشري بمناصب مالية جديدة في مختلف الرتب، تنفيذًا لتوصيات الجلسات الوطنية للإصلاح الجبائي. وإلى جانب ذلك، تم اعتماد مرجعية نوعية الخدمة بموجب التعليمة رقم 01 المؤرخة في 7 جوان 2012، التي وضعت معايير إلزامية لتحسين استقبال المكلفين وتبسيط الإجراءات وضمان جودة الخدمة الجبائية. كما أدخل المشرّع أداة "المحرر الجبائي" بموجب قانون المالية لسنة 2012، التي تمكّن المكلفين من استجواب الإدارة حول النصوص الجبائية والحصول على رد رسمي في أجل أقصاه أربعة أشهر، بما يعكس مقاربة جديدة في تعزيز ثقة المواطن في الإدارة الضريبية[2].

ومن ثم، يمكن القول إن عصرنة الجباية المحلية في الجزائر تمثل مسارًا مؤسساتيا متكاملا يجمع بين تحديث الأدوات التكنولوجية وتأهيل العنصر البشري وتحسين جودة الخدمة، بهدف إقامة نظام جبائي عصري وشفاف يسهم في تحسين مردودية التحصيل الجبائي ويعزز الثقة بين المكلف والإدارة الجبائية، يتجاوز فكرة الخضوع والإذعان إلى المشاركة لاسيما على المستوى المحلي بما يساهم في تمويل ميزانية البلدية، وبالتالي تحقيق مزيد من الاستقلالية المرجوة.

---

[1] – عصرنة وتحديث الإدارة الجبائية في الجزائر، وزارة المالية، الجزائر، تاريخ الاطلاع: 28-08-2025.
https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/documentation-ar/grands-dossiers-ar/2173-2025-02-06-14-34-12.

[2] – حجار مبروكة، المرجع السابق، ص 82.

الفرع الثالث: عقلنة التصرف في الأملاك البلدية

في مقابل دعم الموارد الجبائية للبلديات حتى تكون في منأى من احتواء الدولة لها، وجب أيضا وبالموازاة دعم الموارد غير الجبائية، وفي مقدمتها أملاك البلدية التي تعد أحد أهم الموارد الذاتية، وللوصول إلى هذه الغاية، يتطلب الأمر الحفاظ على هذه الأملاك من خلال ترشيد طرق التصرف فيها، على النحو الذي يضمن بقائها باعتبارها موردا ماليا دائما، وثانيا إعادة تثمين هذه الأملاك، من خلال تطويرها واستثمارها بطرق مبتكرة تساهم في تعزيز الموارد المالية للبلديات وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين. إن الجمع بين حسن التصرف وإعادة التثمين سيمكن البلديات من استغلال أملاكها على الوجه الأمثل، ويعزز من استقلالية ميزانيتها، ويعز من دورها التنموي.

أولا- ترشيد طرق التصرف في الممتلكات:

منح المشرع الجزائري للبلديات التصرف في ممتلكاتها، حيث جاء في المادة 82 من قانون البلدية 11-10 يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، سواء كان هذا التصرف بالتنازل عن طريق البيع أو التأجير أو تخصيص.

(أ)-التنازل عن الأملاك: يمكن للبلدية أن تتنازل عن أملاكها العقارية والمنقولة على حد السواء، وفق ما نصت عليه المادة 158 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ومع ذلك فإن عملية التنازل تخضع لتقنيات وأساليب مختلفة تبعا لطبيعة الملك البلدي محل التنازل. وفيما يخص بيع العقارات، فهي تخضع لعدة إجراءات عند عرضها على مداولات المجلس البلدي المنتخب، من بينها: التحقق من السندات المثبتة لملكية العقار، القيام بالإشهار القانوني المناسب لإجراء البيع بالمزاد العلني، والذي يتضمن تحديد تاريخ المزاد، مكانه، طبيعة ومساحة العقار، شروط المشاركة، والسعر الافتتاحي الذي يجب أن يحدد وفقًا لقيمة السوق الفعلية، وليس على أساس رمزي. كما

يمنح حق الأولوية لشاغلي العقار بموجب عقد إيجار في حال رغبتهم في اقتنائه، شريطة دفع الثمن الحقيقي للعقار[1].

في حين تخضع العمليات المتعلقة ببيع المنقولات إلى إجراء آخر، يتمثل في المزايدة، وتشمل هذه المنقولات المعدات ووسائل النقل التي لم تعد صالحة للاستعمال أو التي لا تزال قابلة للاستغلال، مثل السيارات، الجرارات، الشاحنات، بقايا الآلات الثقيلة المستخدمة في الورشات، إلى جانب الخردة مثل الحديد والخشب. حيث تتولى لجنة الصفقات والمناقصات عملية تحديد السعر الافتتاحي بشكل دقيق وموضوعي، بعيدا عن التقييم الرمزي، كما ينبغي أن تجرى عملية البيع عبر إشهار واسع وبمختلف الوسائل الممكنة، بغرض تحقيق أقصى عائد مالي لفائدة البلدية[2].

من هذا المنطلق، لا ينبغي النظر إلى تنازل البلدية عن أملاكها، عقارية كانت أو منقولة، على أنه مجرد إجراء تقني لتصفية أصول لم تعد مجدية، بل كقرار مالي ذو أهمية بالغة ينعكس مباشرة على وضعيتها الميزانياتية وعلى ثقة المواطنين في تسييرها للأملاك الجماعية. فاحترام إجراءات الإشهار والمزاد العلني وتفادي التسعير الرمزي لا يضمن فقط تحقيق أفضل عائد ممكن لفائدة ميزانية البلدية، بل يقلص من مخاطر تضييع الأملاك بأثمان زهيدة تحت تأثير الضغوط أو المصالح الخاصة، ويحول سياسة التصرف في الأملاك إلى أداة حقيقية لدعم الاستثمار المحلي بدل أن تكون منفذا لتبديد الرصيد العقاري للبلدية.

(ب)-تخصيص الأملاك البلدية: يعد تخصيص الأملاك أحد الآليات التي تلجأ إليها البلديات بهدف تحقيق موارد مالية إضافية تساهم في تمويل ميزانياتها، سواء تعلق الأمر بتخصيص مؤقت أو دائم. غير أن الممارسة العملية تكشف عن تجاوزات متكررة لهذا الإجراء من خلال تخصيص الأملاك مجانًا أو بمقابل رمزي، وهو ما يعد مخالفة صريحة لأحكام المادة 117 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، من خلال التأكيد على منح الأولوية في تخصيص أملاكها لبرامج التجهيزات العمومية ومشاريع الاستثمار الاقتصادي[3].

---

[1] – ضياف يا سمينة، المرجع السابق، ص 134.

[2] – روباش سليمة، الوظيفة الاقتصادية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 245.

[3] – نفس المرجع، ص 247.

ولذلك، فإنه يتوجب على القائمين على البلدية، ضرورة القيام بعملية جرد دقيق للأملاك المعنية بالتخصيص، مع تحديد طبيعتها ووضعيتها القانونية، إلى جانب تحديد مدة التخصيص بوضوح، ومراجعة المقابل المالي بما يتماشى مع القيمة الحقيقية والسوقية للعقار. كما يتطلب الأمر إعداد مخطط شامل ومدروس مسبقا لتحديد أولويات التخصيص، بما يتوافق مع احتياجات التجهيز العمومي ومتطلبات الاستثمار المربح، اللذين يمثلان محوري اهتمام العمل الجماعي المحلي[1].

يستنتج مما سبق، أن أي عملية تخصيص للأملاك العقارية البلدية أن تتم وفق شروط مالية منصفة ومبنية على تقييم موضوعي ومدروس، يعكس القيمة السوقية الحقيقية للعقار محل التخصيص، وذلك بهدف ضمان الاستغلال العقلاني للثروة العقارية المحلية، والحيلولة دون تبديدها أو توجيهها نحو استعمالات غير منتجة تؤدي إلى إهدار مبالغ مالية مهمة تساهم في تعزيز استقلالية ميزانية البلدية.

(ج)-تأجير الممتلكات: في سبيل تجاوز الاختلالات المرتبطة بتأجير ممتلكات البلديات، ولا سيما تلك المتعلقة بالمحلات ذات الطابع السكني، التجاري والحرفي، والتي نتج عنها هدر لموارد مالية هامة كان من الممكن أن تعزز مداخيل لميزانيات البلديات، بالإضافة إلى تقاعس العديد من رؤساء المجالس الشعبية البلدية عن مراجعة أسعار الإيجار بما يتلاءم مع التطورات السوقية، جاءت التعليمة الوزارية رقم 96-2016 لتؤكد على ضرورة إعادة ضبط أسعار الإيجار للمباني ذات الاستعمال السكني.

حيث أكدت هذه التعليمة على وجوب تكييف أسعار الإيجار مع تلك المعتمدة من قبل الهيئات الوطنية المختصة في مجال السكن، لاسيما وكالة الترقية والتسيير العقاري (OPGI) ووكالة تحسين السكن وتطويره(AADL) ، وذلك من خلال اعتماد زيادات تدريجية تمتد على مدى عدة سنوات، بما يضمن التوازن بين الحفاظ على الطابع الاجتماعي لبعض الممتلكات من جهة،

[1] – روباش سليمة، الوظيفة الاقتصادية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 250.

وتحقيق مردودية مالية معقولة لفائدة الجماعات المحلية من جهة أخرى[1]. بالإضافة إلى توجيه إعذارات للمتأخرين عن السداد مع تضمين عقود الإيجار بنود تتعلق بالفسخ في حالة التأجير من الباطن، واللجوء إلى صيغة المزايدة، وكذلك إشراك أمين الخزينة البلدي فيما يتعلق بتثمين الأملاك البلدية.

ثانيا- إعادة تثمين الممتلكات:

يتوجب على المجلس الشعبي البلدي القيام بمراجعة دورية وتبني التدابير اللازمة لتثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وتعزيز استقلالية ميزانيتها، وذلك في سياق توجه الدولة نحو تشجيع البلديات على تبني أنشطة ذات طابع اقتصادي حقيقي ومنتج للمداخيل، لاسيما من خلال إعادة تثمين الأصول العقارية التابعة لها. وقد أكدت التعليمة الوزارية رقم 96-2016 هذا التوجه، حيث نصت على مجموعة من الآليات العملية التي تهدف إلى تحسين استغلال أملاك البلديات، من أبرزها:

- اعتماد نظام الرخص في شكل اتفاقيات لكل استعمال مؤقت للأملاك التابعة للأملاك العمومية البلدية، كاستغلال الأرصفة من طرف المقاهي، أو عرض المنتجات الغذائية على الطرقات، بما يُمكّن من تأطير هذه الأنشطة وتحقيق إيرادات مقابل استغلال الأملاك العمومية.
- إعذار الهيئات أو المؤسسات التي تتسبب في إتلاف مكونات الطريق العمومي أو ملحقاته جراء الأشغال التي تقوم بها، ومطالبتها بإعادة الوضع إلى حالته الأصلية، وفي حالة الامتناع، تتولى البلدية إصلاح الأضرار مع إعداد سند تحصيل جبري ضد الجهة المتسببة.
- تفعيل أحكام المنشور رقم 12-27 المؤرخ في 20 -11- 2012 المتعلق بتنظيم نشاط حراسة مواقف السيارات المدفوعة واستغلال حقوق التوقف، مع فرض رسم تدريجي عند كل

[1] – روباش سليمة، الوظيفة الاقتصادية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 250.

تجديد لرخصة الاستغلال، بما يعزز الرقابة على هذا النشاط ويزيد من مساهمته في مداخيل البلدية[1].

- وضع تسعيرات عادلة ومحينة لمستخدمي المرافق العمومية، بما يُمكّن من تحديد مساهمة المنتفعين بناءً على تكلفة الخدمة الفعلية المقدمة، كدور الحضانة، الحضائر، وغيرها من المرافق المحلية[2].
- تطبيق أحكام المادة 60 من قانون المالية لسنة 2012، فيما يتعلق بتحويل ناتج الاستغلال السياحي للشواطئ خلال موسم الاصطياف لصالح البلديات الساحلية، باعتبارها الجهة المسؤولة عن توفير الخدمات الأساسية لمرتادي الشواطئ.

تجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية أشرفت، بتاريخ 8-11-2018، على تنصيب لجنة وزارية مكلّفة بأنشطة تثمين أملاك البلديات. وتتكوّن هذه اللجنة من ممثلين عن الإدارة المركزية إلى جانب مسؤولين محليين، وقد أُنيطت بها عدة مهام أساسية، من بينها تشخيص الصعوبات والعراقيل التي تواجهها الجماعات المحلية في مجال تسيير ممتلكاتها، واقتراح الآليات الكفيلة بتحقيق تسيير عقلاني ومستدام لتلك الممتلكات، مع التركيز على تعزيز مردوديتها المالية والإدارية. كما أُسند للجنة دور في مرافقة البلديات من خلال نشر الممارسات الجيدة وتبادل التجارب والخبرات بين مختلف الفاعلين المحليين. غير أن أعمال هذه اللجنة لم تفض إلى نتائج ملموسة على المستوى العملي، وهو ما يثير تساؤلات حول مدى فعالية الآليات المؤسساتية المعتمدة في هذا المجال، وحول الالتزام الفعلي بتنفيذ التوصيات المرتبطة بتثمين الممتلكات المحلية [3].

يستنتج من مختلف هذه التدابير أن الدولة تراهن بشكل واضح على أملاك البلديات كدعامة أساسية لتقوية إيراداتها الذاتية، ولكن نقل هذا التصور من النصوص والتعليمات إلى الممارسة اليومية يظل محدودا، طالما أن الكثير من البلديات تفتقر إلى جرد دقيق لأملاكها، وإلى كفاءات

---

[1] – ضياف ياسمينة، المرجع السابق، ص 137.

[2] – نفس المرجع، ص 138.

[3] – دلندة مراد المرجع السابق، ص 273.

قادرة على إعداد دراسات جدوى وتسيير عقود الاستغلال بشكل احترافي. ولذلك، فإن إعادة تثمين الممتلكات لا يمكن أن تتحقق بفعالية عبر آليات تقنية متفرقة فحسب، بل يستوجب أيضا تحديث أدوات التسيير العقاري داخل البلدية، وربط تقييم أداء المنتخبين والإطارات بمدى قدرتهم على تحويل هذه الأملاك من نفقات إدارية جامدة إلى أصول منتجة تدعم استقلالية ميزانية البلدية.

المطلب الثاني: تقوية الدور الاقتصادي للبلدية كآلية بديلة لتمويل ميزانية البلدية

أصبحت البلديات اليوم مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالبحث عن حلول بديلة ومبتكرة لتمويل ميزانياتها، في ظل التحديات المالية المتزايدة التي تواجهها. وفي هذا السياق، يبرز الدور الاقتصادي للبلديات كخيار استراتيجي لا يقتصر على تلبية حاجيات التنمية المحلية، بل يمتد ليشكل دعامة حقيقية لتحسين مردودية الموارد الذاتية وضمان استدامة مالية للبلديات.

وهو ما تستوجب تبني رؤية مندمجة تقوم على تعبئة مختلف الوسائل القانونية والمؤسساتية والاستثمارية الكفيلة بتمكين البلديات من الاضطلاع بدورها التنموي على نحو مستدام، من خلال تفعيل آليات التعاون والشراكة بين البلديات، (الفرع الأول)، أو الاستفادة من عقود تفويض المرافق العمومية في إطار الشراكة مع القطاع الخاص (الفرع الثاني)، وأخيرا من خلال تشجيع الاستثمار المحلي (الفرع الثالث). أما تفصيل ذلك، فيكون وفقا لما سيأتي أدناه:

الفرع الأول: آليات التعاون والشراكة بين البلديات

تعد آلية التعاون بين البلديات أداة أساسية لدعم مسار اللامركزية الإدارية، لما توفره من إمكانيات لتجاوز العجز المالي الذي تعاني منه العديد من البلديات نتيجة محدودية مواردها وارتفاع نفقاتها، إلى جانب ضعف الكفاءات البشرية ونقص الوسائل التقنية اللازمة لضمان تسيير فعال ومستدام. وفي هذا السياق، يبرز التعاون كوسيلة لتقاسم الموارد والخبرات، بما يسمح بتحسين مستوى الخدمات العمومية وتعزيز القدرات المحلية. كرس قانون البلدية لسنة 2011 هذا التوجه من خلال إعادة الاعتبار للتعاون بين البلديات [1]، كوسيلة إقليمية للتنمية، مع إيلاء الأولوية لمسألة التضامن المالي، ويتجلى التعاون بين البلديات في شكل ربط بلديتين متجاورتين أو أكثر

[1] – انظر المواد 210 إلى 217 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

بهدف تهيئة فضائهما المشترك وتنميته، وكذا إنشاء خدمات عمومية قريبة من المواطن وتحسينها [1]. كما يندرج ضمن هذا المسار تعزيز تكوين المنتخبين والإطارات البلدية، في حين تخضع علاقات التعاون لإطار قانوني منظم بموجب المرسوم رقم 17-329 [2]، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 27 أوت 2020 المحدد للاتفاقية النموذجية.

يختلف التعاون ما بين البلديات على حسب النطاق الجغرافي ومضمونه فيعد خارجيا إذا ضم التعاون بلديات من داخل الوطن وأخرى أجنبية وقد يكون داخليا إذا تم التعاون ما بين مجموعة من البلديات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق صندوق الضمان والتضامن وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

أولا- التعاون الداخلي بين البلديات:

يقصد بهذا الشكل من التعاون إقامة شراكة بين البلديات بهدف الاستثمار المشترك واستغلال الموارد والإمكانيات المتاحة بشكل تكاملي، من أجل تنفيذ المهام الموكلة إليها وتحقيق الأهداف التنموية. ويعد هذا التعاون من صيغ الشراكة بين قطاعين عموميين [3].

تبرز أهمية التعاون بين البلديات في قدرته على تحقيق نوع من التكتل المؤسساتي الذي يمكن من تجميع الموارد المالية والبشرية، مما يسهم في خفض تكاليف إنجاز المشاريع التنموية عبر الاقتصاد في الحجم وتفادي تكرار النفقات. كما يعد وسيلة فعالة لتعزيز الجباية المحلية، من خلال تنسيق وتوحيد الجهود الجبائية بين عدد من البلديات داخل إطار مؤسساتي مشترك، وهو ما من شأنه أن يدعم مسار تحقيق استقلالية ميزانيتها ويحد من تبعية هذه البلديات للدعم المركزي [4].

ويعود السبب في اللجوء إلى هذا الأسلوب إلى وجود فوارق كبيرة بين البلديات من حيث الثروات والطاقات الجبائية فمنها الغنية ومنها الفقيرة، وذلك نتيجة للتقسيم الإداري للبلاد هذا من

---

[1]– Souhad Malki, op.cit, p 260.

[2] –مرسوم تنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 26 صفر عام 1439 الموافق 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية (ج. ر.ج.ج عدد 68 لسنة 2017).

[3] – بن صاولة صراح، اشكالية التعاون ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد (13)، العدد (01)، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 31-12-2023، ص 120.

[4] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 391.

جهة، بالإضافة إلى عدم قدرة الكثير من البلديات على إدارة وتسيير أو تمويل العديد من المرافق الضرورية كالنقل والمياه وتسيير النفايات في مواردها غير الجبائية ولتدعيم البلديات الفقيرة التي تعاني من نقص مواردها الذاتية نظرا لعدة معطيات أهمها التقسيم الإداري للبلاد الذي نتج عنه وجود بلديات فقيرة وأخرى غنية، بالإضافة إلى التأثير السلبي لفكرة الاختصاص الإقليمي.

حدد قانون البلدية رقم 11-10 شرطين أساسين يمنح من خلالهما للبلديات إمكانية إبرام عقود أو اتفاقيات تعاون وشراكة، يتمثل الشرط الأول في أن تكون البلديات متجاورة إقليميا. أما الشرط الثاني فيتمثل في وجوب أن يكون التعاون مؤطر من خلال عقد أو اتفاقية مصادق عليها.

(أ)- شرط التجاور الإقليمي: اشترط المشرع الجزائري في البلدية الحالي التجاور الإقليمي كأساس لإبرام اتفاقيات التعاون بين البلديات، بحيث يقتصر التعاون على البلديات المتجاورة إقليميا [1]. يهدف هذا التعاون إلى تهيئة وتنمية أقاليمها، و/أو تسيير مرافق عمومية جوارية. بالإضافة إلى تعزيز فضاء الشراكة والتعاون بين بلديتين متجاورتين أو أكثر لنفس الولاية أو ولايات مختلفة [2]. وهذا يعني أنه لكي يتحقق شرط التجاور، أن تكون للبلديات المعنية حدود إدارية مشتركة سواء لنفس الولاية أو لأكثر من ولاية واحدة. بمعنى آخر أن وجود تعاون بين عدة بلديات وفقا للطرح المذكور أعلاه مرهون بالأساس بوجود حاجات مشتركة تنتمي إلى فضاء واحد الجغرافي يتقاسم فيه السكان

نفس شبكات الطرق والمواصلات، نفس المرافق كالنقل، النفايات، الماء، الأسواق. بالرغم من أن اتساقه مع منطق التجاور، إلا أنه يظل محدودا بالنظر إلى الإمكانات الأخرى للتعاون بين بلديات غير متجاورة، ولكنها متكاملة من حيث الموارد والفرص، بمعنى أن هذا التعاون يجب ان يقوم على أساس وظيفي وليس إداري حدودي.

وعليه، أصبح حذف شرط التجاور مطلبا ضروريا لتوسيع نطاق التعاون. وهذا ما تم الأخذ به من خلال المادة 205 من المشروع التمهيدي المتعلق بالبلدية، مما يتيح المزيد من المرونة

---

[1] – انظر المادة 215 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[2] – انظر المادة 217 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

لتفعيل الشراكات بين البلديات بغض النظر عن التجاور الجغرافي، ويظهر ذلك من خلال توسيع مجالات التعاون بين البلديات من خلال ترقية النشاطات الاقتصادية المشتركة ذات الطابع المربحة بطريقة مباشرة أو عن طريق إبرام شراكات.

(ب)- شرط العقد أو الاتفاقية: يمثل العقد أو الاتفاقية الإطار القانوني الذي يسمح للبلديات بالشروع في تجسيد التعاون المشترك فيما بينها. وهذا ما نصت عليه صراحة أحكام المادة 216 من قانون البلدية. تتم المصادقة على هذه الاتفاقية من قبل المجالس الشعبية المنتخبة للبلديات المعنية، باعتبار المداولة الوسيلة القانونية التي تعتمدها هذه المجالس في اتخاذ قراراتها. وبعد ذلك، تعرض الاتفاقية للمصادقة من طرف سلطة الوصاية. وبمجرد استكمال إجراءات المصادقة، تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ وفقا لما تم الاتفاق عليه، وفي إطار المجالات والضوابط التي يحددها قانون البلدية. حيث يضمن هذا العقد أو الاتفاقية المبرمة بين البلديات في إطار التعاون والشراكة جميع الحقوق والواجبات والالتزامات المتبادلة، إضافة إلى الشروط والأحكام التي ينص عليها الأطراف وفق ما تقتضيه طبيعة التعاون المشترك [1]. من التجارب القليلة في مجال التعاون بين البلديات، اتفاقية التعاون بين البلديات(Aylan tmurt) ، والتي تعني موارد الأرض، تشكل إطارا حقيقيا للتشاور بين سبع بلديات متجاورة في ولاية تيزي وزو[2]. وتهدف هذه الاتفاقية إلى تنفيذ برامج وأنشطة متعددة المجالات تشمل القطاع الفلاحي، والزراعي، والحرفي، والثقافي، على مستوى الأقاليم التابعة لها [3].

بالمقارنة مع التجربة الفرنسية في هذا المجال، التي تبنت عدة نماذج للتعاون البيني للبلديات، منها ما هو قريب من التجربة الجزائرية مثل التعاون الترابطي (Intercommunalité associative) هو شكل مرن من التعاون المؤسسي يسمح للبلديات بإدارة أنشطة أو خدمات

---

[1] – رابحي كريمة، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية رقم 11/10، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد (06)، العدد (04)، جامعة زيان عاشور – الجلفة، 01-12-2021، ص 419.

[2] – العشعاش إسحاق، التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmurt)، المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (05)، العدد (01)، المركز الجامعي آفلو، 30-06-2021، ص 143.

[3] – نفس المرجع، ص 146.

عمومية بشكل مشترك تحددها بحرية وتتكفل بتمويلها، ويضم فئتين من المؤسسات: نقابات ذات غرض واحد تسمى (SIVU)، ونقابات ذات أغراض متعددة (SIVOM)، وما يهمنا في هذا الإطار هو أن هذه النقابات تمتلك ميزانية ممولة أساسا من مساهمات البلديات تخضع لمجموعة من المعايير (عدد السكان أو التلاميذ، حجم النفايات المجمعة، إلخ). كما أنها لا تملك أي سلطة جبائية. أما النوع الثاني، وهو التعاون الاتحادي (Intercommunalité fédérative)، هو شكل متقدم من التعاون المؤسسي يهدف إلى تجميع البلديات حول مشروع تنموي، ويتميز باختصاصات إلزامية يحددها القانون [1]، كما يتمتع بجباية خاصة [2]. كما يقوم التعاون البيني للبلديات في فرنسا على مبدأين هامين يؤسسان لإعادة تنظيم ميزانية هذه البلديات، وهما مبدأ التخصص ومبدأ الحصرية؛ إذ يقتضي الأول حصر تدخل المؤسسة العمومية للتعاون بين البلديات في نطاق الاختصاصات المنقولة إليها وضمن مجالها الإقليمي، بينما يترتب عن الثاني تجريد البلديات نهائيا من هذه الاختصاصات لفائدة المؤسسة مع ما يترتب على ذلك من نقل للنفقات والإيرادات المرتبطة بها، وهو ما يؤدي إلى إعادة تشكيل بنية الميزانية المحلية لكل طرف. وفي هذا الإطار، يشكل اعتماد نظام الجباية المهنية الموحدة ترجمة مالية مباشرة لهذا التحول، حيث تحول الإيرادات الجبائية من البلديات إلى المؤسسة لتمكينها من تمويل الاختصاصات التي أصبحت تمارسها حصريا، غير أن هذا التحويل قد يمس بالتوازن المالي للبلديات، الأمر الذي استدعى إقرار آلية منحة التعويض كأداة لضمان الحياد الميزاني، والتي تحدد على أساس الفرق بين الإيرادات الجبائية المحولة وتكلفة النفقات المنقولة [3].

---

[1]- Philippe-Jean QUILLIEN, op.cit, p 172.

[2] – هي أسلوب تمويل لبعض المؤسسات يمنحها سلطة جبائية مماثلة لتلك التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية. وكان الشكل الأكثر اندماجا هو الضريبة المهنية الموحدة (TPU)، التي استبدلت بموجب قانون المالية لسنة 2010، بعد فترة انتقالية، بالمساهمة الاقتصادية الإقليمية الموحدة (CETU) التي تتحملها المؤسسات الاقتصادية.

Voir : Philippe-Jean QUILLIEN, op.cit, p. 172

[3]- Ibid, 174.

ثانيا- التعاون اللامركزي بين البلديات (التوأمة):

يقوم التعاون اللامركزي بين البلديات في إطار ما يسمى باتفاقيات التوأمة[1] على تجاوز الحدود الوطنية، من خلال إقامة شراكات بين بلديات جزائرية وأخرى أجنبية، وذلك عبر بروتوكولات، اتفاقيات أو عقود وغيرها من الآليات القانونية. وقد شهد هذا المفهوم انتشارا واسعا في السنوات الأخيرة بين مختلف دول العالم، حيث أصبحت التوأمة أداة فعالة لتعزيز الشراكة الأجنبية وتوطيد علاقات التعاون بين الدول. وبالرجوع إلى قانون البلدية الحالي، فقد ورد ذكره في المادة 106 منه، في حين قدمت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، تعريفا دقيقا لهذا التعاون، حيث اعتبرته كل علاقة شراكة تبرم بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية واحدة أو أكثر، وجماعة إقليمية أجنبية واحدة أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة مشتركة ضمن حدود الصلاحيات المخولة لها قانونا.

يتمثل التعاون اللامركزي بين البلديات في إقامة شراكات يتم إبرامها بموجب اتفاقيات بين بلدية جزائرية واحدة أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية واحدة أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة ضمن نطاق صلاحياتها المشتركة. ويمكن أن يتخذ هذا التعاون أشكالا متنوعة، مثل علاقات الصداقة أو التوأمة، أو تنفيذ برامج ومشاريع تنموية، أو تنظيم تبادلات تقنية، ثقافية، علمية، رياضية، أو غيرها من صيغ الشراكة.

(أ)-شروط إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي: تستدعي إقامة علاقات التعاون اللامركزي ضرورة احترام مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية قبل دخول هذه الاتفاقيات حيز التنفيذ.

---

[1] - تطور التعاون اللامركزي وفق مدرستين : المدرسة الأوروبية، وتعرف أيضا بالأنجلوسكسونية أو الواسعة، والمدرسة الفرنسية، التي يشار إليها بأنها لاتينية أو مقيدة. تقر التعريفات الأوروبية بصفة الفاعل في التعاون اللامركزي لكل الكيانات دون-الدولة، أي كافة التنظيمات والأشخاص الاعتباريين غير الخاضعين مباشرة للحكومة. ويبرز اللائحة رقم 1659-98 بشأن التعاون اللامركزي أن الفاعلين في هذا المجال لا يقتصرون على الدول، بل يشملون أيضا مؤسسات أخرى. في المقابل، فإن التعريف الفرنسي يمنح صفة الفاعل فقط للجماعات الإقليمية.

Voir : Naima HACHEMI-DOUICI et Djamal SI-MOHAMMED, *La Conception Algériennes de La Coopération Économique décentralisée : état des lieux, contraintes et perspectives pour sa concrétisation*, Mondes en Développement Vol.44-2016/3-N°175, p79.disponible sur le site : https://shs.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3?lang=fr , Consulté le : 18-05-2025.

تتمثل الشروط الموضوعية في: عدم المساس بالوحدة الوطنية، ووجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة تعود بالفائدة على الجماعات الإقليمية المعنية، وتقام علاقات التعاون اللامركزي بهدف تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية الجزائرية وتسيير المرافق العمومية المحلية بفعالية وكذا لترقية الخدمة العمومية.

وتتمثل الشروط الشكلية في الحصول على الموافقة المسبقة للوزير الأول، وكذا خضوع مشروع الاتفاقية للموافقة المسبقة لوزير الداخلية ورأي وزير الخارجية، ولا يتوقف الأمر هنا، بل تخضع المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي للمصادقة الصريحة من طرف الوالي.

(ب)- مجالات التعاون اللامركزي: حدد الرسوم التنفيذي 17-239 حددت مجموعة من المجالات، يمكن من خلالها للبلديات الجزائرية ابرام اتفاقيات تعاون وشراكة مع نظريتها الأجنبية، تشمل تقريبا كل المجالات التي تعود لها صراحة بموجب قانون البلدية، لاسيما النقل والتعليم والصحة والرياضة والسياحة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وتكوين موظفي البلديات [1]. توفر هذه المجالات إمكانيات لتمويل مختلف المشاريع التنموية ونقل الخبرات في مجال التسيير، وهو ما يعود بالفائدة على ميزانية البلديات ولو بطريقة غير مباشرة. لاحظ على هذه المادة أنها جاءت على سبيل المثال لا الحصر، وذلك على الرغم من أسلوب التعداد الذي اعتمدته في البداية، بمعنى أن المشرع ركز على المجالات الحيوية للتنمية المحلية، دون إغفال حاجة البلديات على إبرام عقود واتفاقيات في مجالات أخرى تتعلق بخصوصية كل بلدية شريطة عدم مخالفتها للنصوص القانونية الجاري بها العمل.

ومن حيث الاحصائيات المتعلقة باتفاقيات التعاون والشراكة، والتي تستحوذ فيها اتفاقيات التوأمة على النصيب الأكبر، فقد أبرمت الجماعات المحلية الجزائرية بما فيها البلديات والتي بلغت 86 اتفاقية، منها 60 اتفاقية مع دول أوروبية، و18 اتفاقية دول إفريقية و06 مع دول آسيوية، واتفاقيتين مع دول من قارة أمريكا. حيث احتلت فرنسا الصدارة بـ 50 اتفاقية، يعود ذلك لأسباب

[1] – انظر المواد 02 و04 و05 و06 و09 و12 و21 و23 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329

تاريخية وسياسية، وتشمل مجالات هذا التعاون: الإدارة المحلية، التنمية الاقتصادية، التخطيط الحضري، الصحة، التراث، السياحة، العمل الاجتماعي، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات [1].

من أبرز الأمثلة على هذه المشاريع، اتفاقية التعاون بين مدينتي قسنطينة وGrenoble التي أدت إلى تنفيذ مشروع تلفريك في قسنطينة، وقد بلغت كلفة هذا المشروع نحو ملياري دينار جزائري. بالإضافة إلى برمجة مشاريع أخرى مثل إنارة الشوارع في قسنطينة. من جهة أخرى، شرعت مدينة Dunkerque في تعزيز وجود شركاتها المتخصصة في الصيانة الصناعية بمدينة عنابة، بينما طورت مدينتا رين وسطيف مشاريع تشمل جمع النفايات، الإشارات الطرقية، والمساحات الخضراء، مع إشراك شركات فرنسية تبحث عن فرص للاستثمار وتحقيق الأرباح. ورغم ذلك، تبقى المبادرات الاقتصادية محدودة، إذ لا يتجاوز عدد المشاريع ذات الطابع الاقتصادي ثمانية من أصل خمسين شراكة [2].

وبالمقارنة مع التجربة التونسية التي تبدو أكثر ثراء في هذا المجال، فقد أبرمت 43 بلدية تونسية 171 شراكة مع بلديات أجنبية، حيث تمثل 116 شراكة، منها 110 مع دول الاتحاد الأوروبي. وتعد فرنسا وإيطاليا، من أبرز الشركاء، حيث تصل عدد الشراكات مع فرنسا إلى 45 ومع إيطاليا إلى 24. أما الدول غير الأوروبية، مثل المغرب (12 شراكة)، الجزائر (5 شراكات)، ومصر (5 شراكات) [3]، ومع فإن أغلب هذه الاتفاقيات في إطار التوأمة (119 اتفاقية). أما باقي الاتفاقيات فهي موجهة لمشاريع التنمية المستدامة [4].

يستنتج في الأخير، أن تفعيل آلية التعاون والشراكة ببعديها الداخلي والخارجي كفيلة بتقليل الفوارق بين البلديات الفقيرة والغنية لأنها ستمكنها من تجميع قدراتها لإنجاز مشاريع مشتركة تعود

---

(1) -Naima HACHEMI-DOUICI et Djamal SI-MOHAMMED, op.cit. pp 83-84.

(2) - Arezki AKERKAR, *La coopération économique décentralisée franco-algérienne : expression d'une nouvelle solidarité ou réaffirmation de la logique marchande* ? Mondes en Développement Vol.44-2016/3-N°175, p 102, disponible sur le site : https://shs.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3?lang=fr, consulté le : 19-05-2025.

(3) - Lamia KRATOU et Jacques POIROT, *Les perspectives de la coopération économique décentralisée en Tunisie dans le cadre du développement durable*, *Mondes en Développement*, vol. 44, N°175, 2016/3, p. 42.
disponible sur le site : https://shs.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3?lang=fr. Consulté le : 19-05-2025.

(4) -Ibid, p45.

بالفائدة على ميزانيات البلديات المعنية. ومع ذلك، لا تزال هناك الكثير من الصعوبات التي تحول دون الاستفادة من هذه الآلية، على مستوى التعاون الأفقي مثلا، لذلك يتوجب الإسراع في إصدار المشروع الجديد لقانون البلدية، الذي تضمن بعض الإيجابيات مثل إلغاء شرط التجاور، والانتقال من فكرة تسيير المرافق إلى إنشائها بما فيها الترقية الاقتصادية، النص صراحة على مرافقة مصالح الدولة المختصة للبلديات في مختلف مراحل إعداد وتنفيذ مشاريع التعاون، التأكيد على إشراك كل الفاعلين المحليين المعنيين في إعداد وتنفيذ مشاريع التعاون، وأن يكون المشروع بمبادرة حرة ومشتركة من المجالس المنتخبة.

بيد أن هذا المشروع قد أغفل جوانب مهمة من شأنها تعزيز التعاون المشترك بين البلديات، لاسيما ما يتعلق بالتحفيزات الجبائية والمالية وضبطها بقانون، مثل ما هو الحال في التجربة التونسية [1]، وضمان حياد لدولة أثناء عملية المرافقة، إنشاء صناديق تمويل ودعم خاصة لهذا الغرض، وتعزيز الرقمنة لتسهيل تبادل المعلومات بين البلديات.

الفرع الثاني: تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص

نتيجة لعجز أساليب التسيير التقليدية في الاستغلال الأمثل للمرافق العمومية المحلية لاسيما ذات الطابع الصناعي والتجاري أو الاقتصادية، وتحقيق عائدات مالية لتمويل ميزانيتها في ظل العجز المسجل لأغلب ميزانيات البلديات على المستوى الوطني، فإن اللجوء إلى اعتماد الأساليب الحديثة في التسيير أصبح خيارا حتميا، وتتمثل هذه الأساليب الحديثة في اللجوء إلى عقود الشراكة مع القطاع الخاص عن طريق عقود تفويض المرفق العمومي، في انتظار تكريس نوع آخر من عقود الشراكة مع القطاع الخاص من خلال عقود الشراكة.

يمكن تفصيل ذلك، وفق ما سيأتي:

أولا- دوافع اللجوء إلى التفويض:

يبرر اعتماد تفويض تسيير المرافق العامة لدى البلديات إلى جملة من الاعتبارات أهمها:

[1] – انظر الفصل 285 من م ج م ت

(أ)- الطابع التقني العالي للأنشطة: تفتقر البلديات في كثير من الأحيان إلى الوسائل البشرية والتقنية اللازمة لتسيير مرافق معقدة تقنيا، بالمقارنة مع ما تملكه الشركات الخاصة من كفاءات وخبرات مهنية مستمرة، قدرات ابتكارية، وإمكانية تعبئة كفاءات متخصصة بسرعة [1].

(ب)- تحسين التسيير: كثيرا ما يكون اللجوء إلى التفويض مدفوعا بهدف تحسين التسيير أو تبسيطه. فبفضل تدخل مؤسسة خاصة، إذ لم تعد البلدية مضطرة إلى تحمل النفقات والصعوبات المرتبطة بتسيير الموظفين العموميين، كالتوظيف وتعويض المتقاعدين والغيابات، كما لم تعد ملزمة بتطبيق قواعد الصفقات العمومية عند اقتناء السلع والخدمات [2].

(ج)- تمويل الاستثمارات دون الاقتراض: كثيرا ما تلجأ البلديات إلى تفويض المرفق العام عندما ترغب في إنجاز أو إعادة تأهيل بعض المنشآت أو التجهيزات دون اللجوء إلى الاقتراض، وبالتالي تتجنب خطر زيادة مديونيتها المالية. وبذلك تستفيد هذه الأخيرة من استرجاع الأصول أو التجهيزات من المتعهد عند نهاية العقد، دون حاجة للجوء على الاقتراض لتمويل نجاز هذه البنية التحتية [3].

جدير بالذكر، أن مجلس الوزراء تبنى هذا التوجه في بيان له بمناسبة مصادقته على مشروع المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، أن الهدف الأساسي من تطبيق تقنية التفويض هو تخفيف اللجوء إلى الاقتراض، بغية الحد من التمويل المباشر للمرافق العامة، وتوفير القدرة على إنشاء وتسريع مباشرة البرامج الإنمائية بتجسيدها دون الانتظار لتوفر الاعتمادات المالية [4].

(د)- نقل مخاطر الاستغلال: ينقل التفويض مخاطر الاستغلال إلى المتعهد، شرط ملاءمة حصة التعويض لامتصاص تقلبات السوق، مع إمكانية منح تعويضات أو دعم لأعباء خدمة محددة إذا

---

[1] - Cour des comptes, *Les délégations de gestion de services publics locaux*, Rapport public thématique, Paris, Cour des comptes, décembre 2024, disponible en ligne : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-delegations-de-gestion-de-services-publics-locaux (consulté le 14-03-2026), p 25.

[2]-Ibid., p 27.

[3]-Ibid., p 27.

[4] – فريجات إسماعيل، تفويض المرفق العام المحلي كآلية لتعزيز المالية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد (03)، المجلد (04)، المركز الجامعي -بريكة، 2021-12-29، ص 706.

اقتضت ضرورة استمرارية المرفق. غير أن التجربة الفرنسية أظهرت أن معيار المخاطر لم يكن مستقرا، إذ لم يحدد القضاء الإداري بشكل دقيق عتبة هذه المخاطر ولا كيفية تقديرها، مما أدى إلى تذبذب في تكييف العقود بين تفويض المرفق وصفقة عمومية، وهو ما أثر على الأمن القانوني لهذه التقنية [1].

جدير بالذكر، أن التشريع الفرنسي بعد إصلاحات 2014 و2016 تحول من فكرة الخطر المتوقع إلى المخاطر الحقيقية المرتبطة فعليا بتقلبات السوق، بحيث أنه في الظروف العادية للاستغلال لا يكون من المؤكد أن يتمكن المفوض له من استرجاع التكاليف التي تحملها، وهو ما يجعل تحمله للمخاطر حقيقيا وليس شكليا [2].

يشكل تفويض المرفق العام انطلاقا من هذه المعطيات أداة حديثة لتعزيز فعالية التسيير المحلي لأنها تمكن للبلديات تجاوز محدودية إمكاناتها التقنية والبشرية، من خلال الاستفادة من خبرة وكفاءة الشريك الخاص، بما يساهم في تحسين جودة التسيير. كما يتيح اللجوء إلى هذا الأسلوب توفير حلول لتمويل المشاريع المحلية دون اللجوء إلى الاقتراض، مع نقل جزء من مخاطر الاستغلال إلى المتعهد.

ثانيا: أنواع عقود تفويض المرفق العام المحلي:

حددت المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199[3]، أربعة أشكال لعقود تفويض المرفق العام المحلي، وهي:

(أ)- عقد امتياز المرفق العام: يعتبر هذا النوع من العقود من أبرز الأساليب المعتمدة في تسيير المرافق العامة، إذ ينقل بموجبه عبء إدارة المرفق إلى أحد أشخاص القانون العام أو الخاص. ويكتسي عقد الامتياز أهمية بالغة بالنسبة للبلديات، سواء من الناحية المالية أو التنموية، نظرا

---

[1]- بركبيه حسام الدين، تعزيز تقنية تفويض المرفق العام في فرنسا وتحديات تطبيقها في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد (11)، العدد (02)، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة، 01-06-2019، ص 113.

[2]- نفس المرجع، ص 119.

[3] - مرسوم تنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام (ج. ر. ج. ج عدد 48 لسنة 2018)

لدوره الفعال في تخفيف الأعباء المالية عن ميزانية البلدية، وذلك من خلال إسناد مسؤولية إنشاء واستغلال المرافق العامة إلى القطاع الخاص على نفقته الخاصة [1]. نص المشرع الجزائري على هذا النوع من العقود في المادة 155 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، بالإضافة إلى المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، وكذلك التعليمة رقم 006 الصادرة عن وزارة الداخلية. ويتعلق هذا العقد بتكليف السلطة المفوضة للمفوض له بإنجاز أو إقامة المرفق العام واستغلاله، أو الاكتفاء بتكليفه باستغلال المرفق العام فقط. ويتولى المفوض له استغلال المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، وتحت رقابة السلطة المفوضة، ويتقاضى مقابلا ماليا (أتاوى) من المنتفعين بخدمات المرفق العام. كما يجوز له تمويل عملية إنجاز واقتناء المنشآت واستغلال المرفق العام بنفسه ولمدة محددة [2].

يعد تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، بما في ذلك النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميات محدودة عن الأشغال المنزلية، من أبرز المجالات التي يمكن للبلديات اللجوء فيها إلى أسلوب الامتياز لتسيير المرافق العامة. وقد كرس القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها [3] هذا التوجه، من خلال تمكين البلديات من تفويض تسيير النفايات إلى متعاملين من القطاع الخاص [4].

---

[1] – بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، ص 338.

[2] – حددت المادّة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 مدّة عقد الامتياز بثلاثين (30) سنة كحدّ أقصى، ويمكن تمديدها مرة واحدة لأربع (04) سنوات كحد أقصى. وبالمقارنة مع التشريع الفرنسي، فقد حدد مدة العقد بـ: 20 سنة في مجالات النفايات المنزلية وغيرها، والمياه الصالحة للشرب، والصرف الصحي، وفقا لما نصت عليه المادة1411-2 من قانون الجماعات المحلية الفرنسي.

[3] – القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، (ج. ر. ج. ج عدد 77 لسنة 2001).

[4] – يأتي هذا التوجه في إطار توجهات البرنامج الوطني للتسيير المندمج للنفايات الحضرية الصلبة للمدن الكبرى (2002-2004)، الذي أوصى بالتخلي التدريجي عن التسيير المباشر عبر المرفق العام، لفائدة أنماط تعاقدية حديثة كعقود الامتياز، مع تقديم الدولة لجملة من الامتيازات والتدابير التحفيزية لفائدة المستثمرين في هذا القطاع

انظر: خدير أحمد، الخدمة العمومية البلدية في مجال تسيير النفايات المنزلية دراسة في ضوء القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات في الجزائر، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد (12)، العدد (06)، جامعة أحمد دراية- أدرار، 2018، ص 40.

(ب)- عقد إيجار المرفق العام: يعد عقد إيجار المرفق العام من العقود التي تمثل نموذجا لتفويض إدارة المرافق العامة، إذ ظل لفترة طويلة مرتبطا بنظام الامتياز. حيث أخذ المشرع الجزائري بهذا النوع من العقود بموجب المادة 54 من المرسوم التنفيذي 98-199. كما يعد عقد إيجار المرافق العمومية أكثر شيوعا من عقد الامتياز، الذي يطبق غالبا على المرافق الوطنية. يرجع ذلك إلى انخفاض مستوى الإنفاق والمخاطر المرتبطة بعقد الإيجار مقارنة بعقد الامتياز. ولهذا السبب، تلجأ البلديات إلى اعتماد هذا الأسلوب بشكل خاص في إدارة بعض المرافق العمومية المنصوص عليها في المادة 149 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ومن بينها: تأجير المحلات والمقرات الحزبية، الأسواق البلدية، حقوق الوقوف، المذابح، والمسابح.

جدير بالذكر، أنه ونظرا لصعوبة وضع حدود فاصلة بين عقود الامتياز والإيجار نظرا لطبيعة الاستثمارات التي يتحملها المفوض، فقد اعترفت السوابق القضائية بإمكانية الجمع بين النمطين في عقد واحد. ومع ذلك، يجب على الجماعة التأكد من ألا يؤدي ذلك إلى تعطيل اقتصاديات العقد أو تغيير هدفه الأصلي بشكل كبير[1].

(ج)- عقد الوكالة المحفزة (عقد مشاطرة الاستغلال): ورد في المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، ويتمثل هذا العقد في قيام إحدى السلطات العمومية المؤهلة لتفويض المرفق العام بإبرامه مع شخص طبيعي أو معنوي من أشخاص القانون الخاص. يتولى المفوَّض له بموجب هذا العقد مهمة تسيير وصيانة مرفق عام لفائدة السلطة العمومية المفوِّضة، مقابل أجر يحتسب كنسبة مئوية من رقم الأعمال الناتج عن استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة إنتاجية وحصة من الأرباح المحققة[2]. يمكن أن يتخذ هذا العقد وفقا للتشريع الفرنسي صورتين، إما تفويضا للخدمة العامة أو صفقة عمومية[3].

---

[1] - https://www.collectivites-locales.gouv.fr/commande-publique/autres-modes-de-gestion-des-services-publics-locaux, consulté le : 21-05-2025.

[2] -مقدم ياسين، عقد التسيير المفوض، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد (04)، العدد (02)، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، جانفي 2020، ص 141.

[3] -Voir art. 2222-5 du CGCT.

يتجلى الارتباط الوثيق بين عقد الوكالة المحفّزة كآلية حديثة في حوكمة المرافق العامة، وبين دورها في تحفيز المتعامل الاقتصادي على الانخراط الفعال في تسيير المرفق العام. ويتجسد هذا الارتباط من خلال اعتماد المقابل المالي للمفوَّض له على رقم الأعمال ومستوى الإنتاجية المحققة جراء التسيير والصيانة. ومن ثمّ، يعد هذا النوع من العقود تجسيدا فعليا لمنطق الشراكة بين القطاعين العام والخاص[1].

(د)-عقد التسيير: نصت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على هذا النوع من العقود، الذي يتم بموجبه تفويض تسيير مرفق عام من قبل شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص خاص، سواء أكان طبيعيا أم معنويا، وذلك لحساب الجماعة المحلية وبمقابل مالي جزافي. ويهدف هذا العقد إلى ضمان التسيير اليومي والعادي للمرفق العام بكافة مكوناته، وفقا للشروط المحددة تعاقديا[2].

بموجب هذا العقد، تكلف السلطة المفوِّضة المفوَّض له بمهمة استغلال المرفق العام، مع احتفاظ السلطة المفوِّضة بمسؤولية تمويل المشروع واستثماراته، بما في ذلك تحقيق التوازن المالي له. ويتقاضى المفوَّض له مقابلا ماليا جزافيا يختلف من فترة إلى أخرى، بالإضافة إلى الحوافز المرتبطة بنتائج الاستغلال. ويكتسب المفوَّض له في عقد التسيير صفة الوكيل، وهي ذات الصفة التي يحملها في عقد الوكالة المحفَّزة، حيث يقوم باستغلال المرفق لصالح السلطة المفوِّضة. وتلجأ السلطة المفوِّضة إلى الشراكة مع القطاع الخاص في هذا النوع من العقود للاستفادة من خبراته وكفاءته الفنية، بما يسهم في رفع كفاءة تشغيل المشروع وصيانته[3].

---

(1) -أيمن ياسين، الوكالة المحفزة كآلية حديثة لحوكمة المرافق العامة، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة حمة الأخضر، الوادي، 31-05-2023، ص 366.

(2) – مقدم ياسين، المرجع السابق، ص 142.

(3) – سهيلة بوخميس وحسون محمد علي، اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات المحلية دراسة تحليلية للمرسوم التنفيذي 18-199، الملتقى الوطني حول التفويض كآلية لتسيير المرافق العمومية بين حتمية التوجه الاقتصادي وترشيد الإنفاق العام قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، 27-9-2018، ص 06.

من مزايا عقود التسيير أنها تسهم في رفع كفاءة تسيير المشروع وصيانته من خلال الاستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية التي يتمتع بها القطاع الخاص. كما تلجأ السلطة المفوضة إلى هذا النوع من العقود في الحالات التي يصعب فيها إبرام عقود الامتياز أو عقود الإيجار، ويعود ذلك غالبا إلى انخفاض أسعار تقديم الخدمة وصعوبة زيادتها، سواء لأسباب سياسية أو نتيجة سوء حالة المرفق العام[1].

تجب الإشارة هنا، إلى أن عقود تفويض المرفق العام عرفت تحولات هامة في فرنسا، وذلك بعد اعتماد التوجيهية الأوروبية UE/23/2014 المتعلقة بعقود الامتياز، والتي أقرها التشريع الفرنسي عن طريق الأمر رقم 2016-65 المؤرخ في 29 جانفي 2016[2]، في المادة 05 منه، ثم تلاها قانون الطلب العمومي الذي وضع هذه العقود ضمن فئة واحدة، تسمى: عقود الامتياز في المادة 1121-3 منه. حيث اعتمدت الأوروبية لسنة 2014 على مقاربة تقوم على إدماج مختلف أشكال التعاقد ضمن فئة عقود الامتياز، إلا أنه لم يؤد إلى إلغاء تقنية تفويض المرفق العام تماما في التشريع الفرنسي، وإنما تم إعادة تأطيرها ضمن فئة داخلية تسمى: امتيازات الخدمات. والتي أكد عليها المشرع الفرنسي، من خلال المادة 1411-1 من مدونة الجماعات الإقليمية، أن تفويض المرفق العام يشكل امتياز خدمات يهدف إلى تسيير مرفق عام[3]. كما أن استعمال المشرع لمصطلح التسيير المفوض للمرفق العام ضمن عقد الامتياز يدل على عدم التخلي عن باقي الصيغ التعاقدية، مثل عقد الايجار وعقود الاستغلال والمشاطرة الوكالة المحفزة، وهذا ما يؤكد على أن عقد الامتياز الجديد ما هو إلا تعزيز التقنية تفويض المرفق العام في فرنسا لكن بمصطلحات ومعايير تنسجم مع التوجه الأوربي[4].

---

[1] – بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المجلد (11)، العدد (04)، جامعة الحاج موسى أق أخموك– تمنراست، 08-09-2019، ص 197.

[2] - Ordonnance N° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, JORF N° 0025 du 30/01/2016 consulté le : 23-03-2026. disponible sur le site : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=DDFu1oV3ciYyRuFXbi0DbAKF4sRY5i5EOB0AH67mhps=

[3]- FRÊCHE & ASSOCIÉS AARPI, *Lettre d'information du droit public des affaires : contrats et projets publics, domaine et énergie*, N° 20, janvier-février-mars 2016, relative à. l'ordonnance N° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. p. 01 disponible sur le site : https://www.freche-associes.fr/wp-content/uploads/2017/03/0316.pdf, Consulté le : 26/03/2026.

[4]– بركبيه حسام الدين، المرجع السابق، ص 116.

بالإضافة إلى تقنية تفويض المرفق العام السابق بيانها، نص التشريع الفرنسي على آلية أخرى يمكن للبلديات اللجوء إليها، وهي ما يعرف بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي أعيد تنظيمها في شكل سوق للشراكة (Marchés de partenariat) بموجب الأمر رقم 2015-899 ثم مدونة الطلب العمومي[1]، والتي اعتبرها المادة 1112-1 هذا القانون بمثابة عقد عام يهدف إلى تكليف مشغل اقتصادي أو تجمع من المشغلين الاقتصاديين بمهمة شاملة تهدف إلى بناء أو تحويل أو تجديد أو تفكيك أو هدم المنشآت أو المعدات أو الأصول غير الملموسة اللازمة للخدمة العامة أو لممارسة مهمة ذات مصلحة عامة، بالإضافة إلى تمويلها كليا أو جزئيا. يتولى صاحب عقد الشراكة إدارة مشروع العملية المقرر تنفيذها[2].

---

[1]- Code de la commande publique, Livre Ier : « Contrats de la commande publique » (articles L1100-1 à L1122-1), disponible sur le site : Livre Ier : CONTRATS DE LA COMMANDE PUBLIQUE (Articles L1100-1 à L1122-1) - Légifrance. Consulté le : 26/03/2026.

[2] – بالرغم من أهمية هذا النوع من العقود، إلا أن التقرير الذي أعدته المفتشية العامة للمالية في فرنسا بشأن تقييم العقود وأسواق الشراكة أن البلديات، تمثل الفاعل الرئيسي من حيث عدد العقود المبرمة، حيث أظهرت الاحصائيات أنه من بين 248 مشروعا مبرما، خلال الفترة الممتدة بين 2004 و2024 كان نصيب البلديات منها هو 183 مشروعا، أي ما يعادل 74 % من مجموع العقود، منها 138 مشروعا نفذته البلديات وحدها، أي حوالي 56 % من الإجمالي. كما يبقى الوزن المالي لمشاريع البلديات محدودا مقارنة بالدولة، حيث يظهر نفس التقرير أن الحجم الإجمالي للاستثمار المرتبط بهذه العقود يبلغ 13.7 مليار يورو، إذ تتحمل الدولة منها لوحدها حوالي 9.8 مليار يورو، أي ما يقارب 71 % من إجمالي الاستثمار، ما يعني أن عقود أسواق الشراكة التي تلجأ إليها البلديات تظل أصغر حجما من حيث القيمة المالية وأن استعمال هذا الأسلوب عند البلديات يتعلق في الغالب بمشاريع متوسطة أو محدودة الحجم كالإنارة العمومية التي سجلت لوحدها 63 مشروعا. بينما تظل المشاريع الكبرى متمركزة على مستوى الدولة أو بعض الجهات. كما يظهر ذات التقرير، أن أغلب هذه العقود تم تسجيلها بين عامي 2011-2012، في حين لم يسجل سوى 11 مشروعا فقط منذ عام 2019. ومن جهة أخرى، وبحسب تقرير أعدته «FCL Gérer la Cité» وهي شركة استشارية تقدم استشارات مالية وجبائية للبلديات في فرنسا، ترى أن اللجوء إلى هذه العقود أصبح معقدا للغاية، نتيجة لهجمات موجهة من عدة جهات (سياسية ونقابية وإدارية) بمبررات غير مؤكدة، وأنه كان من الأجدر أن يتضمن تقرير المفتشية تحليلا أعمق للممارسات السوقية التي أدت إلى تعقيد الهيكل المالي لهذه العقود بشكل كبير، وإلى استبعاد، من خلال هذه الممارسات، عقود الشراكة الصغيرة التي كان من الممكن أن ترافق العديد من الاستثمارات العامة بهياكل مالية بسيطة.

Voir : Olivier TAILLARDAT, et Autres, *Évaluation des contrats et marchés de partenariat*, Rapport confidentiel N° 2024-M-024-03, Inspection générale des finances, janvier 2025. p07 et 11. disponible sur le site : https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/Version%20web%20biff%C3%A9e.pdf. Consulté le : 26/03/2026.

Voir Aussi : Laure Sestier, « Rapport IGF 2025 – Contrats et marchés de partenariat (1/3) : des outils efficaces mais coûteux et exigeants », FCL – Gérer la Cité, 15 février 2026, commentant le rapport de l'Inspection générale des

وفي الوقت الذي كان ينتظر فيه من هذه العقود إحداث نقلة نوعية في تمويل ميزانية البلديات، بالنظر إلى الفوائد التي يمكن أن تحققها هذه العقود فيما يتعلق بتمويل ميزانية البلديات، أظهرت الإحصائيات تراجعا كبيرا في عدد العقود المبرمة، خاصة بعد سنة 2019، إذ لم يسجل سوى 11 مشروع فقط. ويعزى سبب ذلك وفقا لاستطلاع الذي أجرته المفتشية العامة للمالية إلى أن حيث خلص التقرير الذي أعدته المفتشية إلى أن 46 % من الجهات العمومية التي شملها الاستطلاع، صرحت بأنها لن تعود إلى استعمال هذه العقود بسبب تعقيدها وجمودها[1]، لكون هذه العقود مهيأة أكثر للمشاريع الكبرى، وهو ما يؤدي إلى اثقال كاهل ميزانية البلديات على المدى الطويل. كل ذلك أدى إلى زيادة في نسبة تمويل هذه العقود قدرت بـ 10% دون ميزة مالية واضحة على المدى الطويل. وبالتالي، تبدو كفاءة عقود الشراكة أقل من كفاءة العقود الشاملة، عند مقارنة نطاق ومستوى الأداء المتكافئين. بالرغم من المزايا التي توفرها هذه العقود لاسيما فيما يتعلق باحترام الآجال، والتحكم في الكلفة، وجودة العلاقة مع المتعاملين الخواص[2]. لذلك فإن البلديات في فرنسا تميل أكثر نحو أسلوب تفويض المرفق العام المحلي، التي تقوم على مشاركة القطاع الخاص كلية في تمويل هذه المشاريع، وتعتمد على إيرادات المستعملين مع نقل كل أو جزء من مخاطر الاستغلال، دون أن تثقل ميزانيتها بنفس المستوى من الالتزامات المالية الطويلة الأمد الذي تخلقه أسواق الشراكة.

أما في التشريع التونسي، فتم إدراج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بقانون خاص هو القانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015 والمتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمنشور بالرائد الرسمي في 1 ديسمبر 2015[3]. حيث ينص الفصل الأول من هذا القانون على أن الهدف من هذه العقود هو: (تنويع أساليب تلبية الطلبات

---

finances *Évaluation des contrats et marchés de partenariat*. disponible sur le site : Rapport IGF 2025 – Contrats et marchés de partenariat (1/3) : des outils efficaces mais coûteux et exigeants - FCL - Gérer la cité. Consulté le : 27/03/2026.

(1) - Olivier TAILLARDAT, et Autres, op.cit p32

(2) - Laure Sestier, op.cit.

(3)– قانون عدد 49 لسنة 2015 مؤرخ في 27 نوفمبر 2015 يتعلق بعقود الشّراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، (ر. ر. ج. ت عدد 96، بتاريخ 01 ديسمبر)2015. المنقح والمتمم بالقانون عدد 47 لسنة 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار، (ر. ر. ج. ت عدد 47 بتاريخ 11 جوان 2019).

العمومية ومصادر تمويلها بهدف تطوير وتعزيز البنية التحتية وتشجيع الاستثمار العمومي بالشراكة بين القطاعين العام والخاص والاستفادة من حرفية وخبرة القطاع الخاص). غير أن تعديل الفصل 3 بالقانون عدد 47 لسنة 2019 أضاف إلى عناصر عقد الشراكة إمكانية تضمين الاستغلال عند الاقتضاء، ويعد هذا العنصر من العناصر الكلاسيكية لعقود تفويض المرفق العام، كما حذف أيضا الفقرة الثالثة التي تتحدث عن عدم إدراج عنصر تفويض المرفق ضمن عقد الشراكة. وبذلك لم يعد هناك فصل صارم بين صيغتي الشراكة والتفويض، بمعنى؛ أنه أصبح بالإمكان الجمع بين تمويل وإنجاز البنية التحتية وبين استغلال المرفق في عقد شراكة واحد، ولا يظهر هذا التمييز إلا في المقابل الذي يدفع للشريك طويلة مدة العقد، وهذه ميزة خاصة بعقود الشراكة.

بالرغم من تنوع أساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص في تونس على غرار التجربة الفرنسية، إلا أن تفعيل عقود الشراكة على مستوى البلديات ظل محدودا، بسبب نقص الكفاءات البشرية القادرة على التفاوض وإعداد عقود شراكة تستوفي لمتطلبات الشفافية والمنافسة، وكذا ضعف الموارد الذاتية للبلديات مما يقيد قدرتها على تحمل نصيبها من المخاطر والتمويل، إضافة إلى غياب أو قصور النصوص التطبيقية وتعارض بعض الأحكام القطاعية، لاسيما خضوع الاستثمارات البلدية للأمر عدد 1039 لسنة 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، إضافة إلى وجود أزمة ثقة بين العام والخاص[1]. في هذا السياق، تبدو تفويضات المرافق المحلية المنظمة بالفصول 85 وما بعدها من مجلة الجماعات المحلية، من حيث البناء القانوني، أقرب إلى أن تصبح مستقبلا أداة لتحقيق النجاعة في جلب الاستثمارات لبلديات تمويل بعض المرافق. في حين تظل عقود الشراكة متمركزة اليوم أساسا في المشاريع الوطنية أو القطاعية الكبرى التي تقودها الدولة أو المؤسسات العمومية.

---

[1]– جريدة الصباح، عدم تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ المشاريع البلدية.. وزارة الداخلية تكشف الأسباب، 23ماي 2025، متاح على الرابط: https://www.assabahnews.tn/ar/الاخبار/وطنية/123714 تاريخ الاطلاع: 2026/03/27.

تجب الإشارة في هذا السياق، إلى أن المشرع الجزائري حاول تجاوز الثغرات التي وردت في قانون 11-10، وذلك في المواد 170 إلى 172 من مسودة قانون البلدية لسنة 2024 من خلال تعزيز آليات تفويض المرفق العمومي البلدي، حيث أعطى للمجلس الشعبي البلدي إمكانية اللجوء إلى تفويض المرافق البلدية وفقا للأشكال التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المذكور أعلاه. كما أضاف آلية أخرى، تتمثل في إمكانية إبرام عقود شراكة مع القطاعين العام والخاص لتصميم وإنجاز واستغلال التجهيزات الضرورية للخدمة العمومية، وهو ما يشكل خطوة هامة نحو تعزيز استقلالية ميزانية البلديات من خلال تنويع أساليب التسيير ومصادر الإيرادات، بما يسمح بتخفيف نفقات التسيير والاستثمار، ونقل جزء من المخاطر إلى المتعاملين الاقتصاديين. مع إمكانية تحصيل إتاوات وحقوق استغلال واسترجاع الأصول في نهاية العقود، وهو ما يعزز في الأصل قدرة الميزانية البلدية على تمويل نفسها ويقلل اعتمادها الحصري على إعانات السلطة المركزية.

ثالثا: الأثر المالي لتفويضات المرفق العام على ميزانية البلدية

تلعب تفويضات المرفق العام دورا محوريا في إعادة تشكيل ميزانية البلدية من حيث هيكلة النفقات، ومصادر الإيرادات:

(أ)- تخفيض نفقات التسيير: يتحمل المفوَّض له تكاليف المستخدمين وتسيير المرفق، مما يؤدي إلى تحرير الإيرادات لاسيما بالبلديات الصغيرة والريفية ويتيح توجيهها لفائدة مشاريع استثمارية أخرى؛ وفي المدن الكبيرة تستفيد البلديات من اقتصاديات الحجم وكفاءات القطاع الخاص في مجال التسيير من أجل تخفيض النفقات وتحسين الخدمات [1].

(ب)- آثار على الإيرادات والجباية المحلية: تساهم هذه العقود في تنويع مصادر تمويل ميزانية البلدية. إما بطريقة مباشرة من خلال الإتاوات، أو بطريقة غير مباشرة من خلال تمويل انجاز المشروعات أو صيانتها، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تعزيز استقلالية ميزانية البلدية. فعقود الامتياز مثلا لا تزود ميزانية البلدية بموارد مالية نقدية مباشرة، لكنها في مقابل ذلك، تسمح بتمويل

[1] - Philippe COURTOIS, L'impact des DSP sur les finances locales, disponible sur le site : https://aoconquete.fr/article-dsp-impact-finances-locales/, Consulté le : 14-03-2026.

المرافق العمومية المحلية من خلال إنجاز المنشآت وصيانتها وتغطية تكاليف تسييرها، وهو ما يشكل موردا ماليا غير مباشر لفائدة ميزانية البلدية. في حين، تتيح عقود الإيجار موارد مالية مباشرة لميزانية البلدية من خلال الإتاوة السنوية التي يلتزم المفوض له بدفعها لفائدة البلدية، والتي يتم تحديدها وفق مبدأ التفاوض مع مراعاة حد أدنى يقرره المجلس المنتخب. أما في عقود التسيير والوكالة المحفزة، فإن المفوض له هو من يتولى تحصيل الإتاوات من المنتفعين بخدمات المرافق العامة المحلية باسم ولحساب السلطة المفوضة (البلدية). حيث يتم تحويل هذه الإتاوات إلى حساب البلدية، وهي بذلك تشكل موردا ماليا مباشرا يمكن أن يساهم في تغطية نفقات التجهيز [1].

ومع ذلك، لابد من الإشارة إلى مسألة هامة تتعلق بالممتلكات التي يحق للبلدية باعتبارها السلطة المفوضة استعادتها بعد نهاية عقد الامتياز على وجه الخصوص، إذ أنه وباستقراء أحكام المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر، فقد ورد النص بصيغة عامة تمثل في إقرار تحويل ممتلكات المرفق العام عند نهاية العقد، وذلك دون تمييز دقيق لطبيعتها أو وضعيتها أثناء تنفيذ العقد، كما أن هذه الممتلكات قد تسترجع أصولا غير محددة القيمة أو متدهورة، مما يثقل نفقات ميزانية البلدية بأعباء إضافية لإعادة التأهيل والصيانة هذه المنشآت ويضعف توازن ميزانيتها. في حين، اعتمد المشرع الفرنسي [2] على تصنيف دقيق للأموال يؤدي إلى انتقال ملكية بعضها منذ إنشائها، بما يمكن البلدية من إدماجها تدريجيا في ذمتها المالية، ويكون له أثر ايجابي على استقرار الميزانية. ولذلك، يتوجب إعادة النظر في هذه المادة من خلال اعتماد تصنيف قانوني صريح لأموال التفويض وتحديد نظام ملكيتها خلال التنفيذ، مع إلزامية تقييم الأصول وصيانتها، بما يحسن التوقعات المالية ويخفف الأعباء المستقبلية على ميزانية البلدية.

في الختام، يعتمد نجاح أسلوب تفويض المرفق العام على قدرة المنتخبين المحليين على التفاوض مع الشركاء الخواص. يجب أن يكون هناك توازن حقيقي بين احتياجات استمرارية وجودة المرفق العام من جهة، وبين هدف المتعاملين في تحقيق الربح من جهة أخرى. إذ يجب أن يضمن

---

(1) - BENZERARA Louanas, La délégation de service public, alternative de financement des dépenses d'équipement locales, Revue Recherches Juridiques et Politiques, Vol (06), N° (01), Université Mohammed Seddik Ben yahia-Jijel,2021-06-08, pp 670-671.

(2)- Voir Art : 2222-5 du C.C.P.F

هذا التفاوض، توازنا حقيقيا بين احتياجات المرفق العام وجودته ورغبة الشركاء في تحقيق ربح. وهو ما يتطلب وجود خبرة تقنية وقانونية كافية لدى المنتخبين. بما في ذلك الحصول على معلومات دقيقة حول التكلفة الفعلية للمشروع ومخاطره. لكن المشرع الجزائري، على عكس الفرنسي، لم يحدد بوضوح المخاطر الحقيقية المرتبطة بتقلبات السوق. لذلك، يجب تضمين عقود التفويض بنودا واضحة بشأن توزيع المخاطر وتحديد الالتزامات المالية بدقة. هذا يضمن الحفاظ على التوازن المالي لميزانية البلدية في العقود طويلة الأمد.

الفرع الثالث: تشجيع الاستثمار المحلي

يعد تشجيع الاستثمار المحلي على مستوى البلدية آلية أساسية لدعم استقلالية ميزانيتها وتعزيز مواردها الذاتية. من خلال تنشيط الاقتصاد المحلي وذلك باستغلال الإمكانيات المتاحة لاسيما في مجال الفلاحة والاقتصاد والسياحة. وذلك، من خلال خلق بيئة ملائمة للاستثمار، عبر تهيئة العقار الصناعي، وإنشاء فضاءات مهيأة كمناطق النشاطات، ومرافقة المستثمرين. مما يؤدي إلى المساهمة في خلق الثروة، توسيع الوعاء الجبائي، مما يؤدي إلى المساهمة في خلق الثروة، توسيع الوعاء الجبائي، وتقليص تبعية ميزانية البلدية للسلطة المركزية، بما يعزز استقلاليتها المالية ويمكنها من أداء دورها التنموي على المستوى المحلي. يمكن تفصيل ذلك وفق ما سيأتي:

أولا- المجال الفلاحي:

يحتل الاستثمار الفلاحي مكانة محورية ضمن مهام البلدية، انطلاقا من الصلاحيات التي خولها لها المشرّع في ضبط توطين المشاريع والاستعمال العقلاني للأرض الفلاحية. فقد أوجب قانون البلدية إخضاع كل مشروع استثماري أو تجهيزي يقام على إقليمها للرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، ولا سيما من حيث حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة، مع تكليفه بالسهر الدائم على حماية هذه الأراضي والمساحات الخضراء عند إقامة مختلف المشاريع [1]. كما تتجسد مساهمة البلدية في دعم الاستثمار الفلاحي من خلال انخراطها في ثلاثة برامج كبرى متكاملة، هي

[1] – انظر المادتان 109 و110 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

التجديد الفلاحي، والمخطط الوطني للتنمية الفلاحية، والمشاريع الجوارية للتنمية الريفية المندمجة [1].

وفي هذا الإطار، تسعى البلدية إلى دعم المستثمرات الفلاحية من خلال تزويدها بالكهرباء، والمساهمة في شق الطرق وتسهيل حركة النقل من وإلى هذه المناطق. كما تقدم البلدية دعما لتربية المواشي والأبقار عبر توفير الخدمات البيطرية والمساهمة في مكافحة الأمراض والأوبئة الحيوانية المتنقلة. كما تساهم البلدية كذلك في إنشاء مستودعات تربية الدواجن من خلال تخصيص الأوعية العقارية المناسبة لهذا النوع من الأنشطة، والعمل على توفير الاحتياجات الأساسية مثل الماء والغاز والكهرباء لهذا القطاع الاستثماري، أسوة بما يقدم لأحواض تربية الأسماك [2]. حيث تسعى الدولة من خلالها إلى تجسيد مفهوم الريف المنتج، باعتباره فضاء خصبا لتنويع مصادر الدخل الوطني. والذي من شأنه أن يخلق ديناميكية اقتصادية وتنوعا في الخدمات، بما يضمن تحقيق مردودية اقتصادية ويساهم في الحد من البطالة بهذه المناطق من خلال استحداث أنشطة تتلاءم

---

[1] – ففي إطار التجديد الفلاحي، تساهم البلدية في تنفيذ برامج التكثيف والتحديث الرامية إلى زيادة الإنتاج والإنتاجية في المنتجات واسعة الاستهلاك، وتفعيل نظام syrpalac عبر توفير شروط الضبط المحلي (مواقع التخزين، المذابح، البنى الأساسية) وتهيئة المناخ الملائم لقروض دون فوائد وتأمينات فلاحية ودعم المنظمات المهنية. أما في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، فتضطلع البلدية بدور محوري في تفعيل لامركزية القرار الاقتصادي، من خلال مشاركة هياكلها المحلية في توجيه الاستثمارات ومنح المساعدات في ضوء خصوصيات الإقليم، بما يعبر عن ذهنية جديدة تقوم على مساهمة العون الاقتصادي الحر واختيار المشاريع الملائمة محليا. ويتعزز هذا الدور عبر المشروع الجواري للتنمية الريفية المندمجة، حيث تشارك البلدية في مراحل التشخيص والمصادقة والتنفيذ، وتحتضن المندوبيات الفلاحية والخلايا المحلية للتنشيط، بما يجعلها حلقة أساسية في ربط برامج التنمية الريفية بالمستثمرات الفلاحية والفاعلين المحليين، في أفق صياغة نموذج تنموي ريفي شامل ومستدام.

انظر: شطي روميسة، الاستثمار الفلاحي بين متطلبات التنمية المحلية وصلاحيات الجماعات المحلية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد (03)، العدد (01)، المركز الجامعي البيض، 18-09-2021، ص 116 وما بعدها.

[2] – هوارية بن زرفة، دور الجماعات المحلية في تحقيق الاستثمار المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد (06)، العدد (02)، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم،27-12-2022 ، ص252.

مع خصوصياتها. كما شدد على أهمية الاستثمار في المرأة الريفية الماكثة في البيت عبر تكوينها وإدماجها ضمن إطار المرأة المنتجة [1].

ومن الناحية المالية، فإن إنعاش الاستثمار الفلاحي لا يقتصر على تحقيق الأمن الغذائي وخلق مناصب الشغل فحسب، بل يمتد إلى تقوية القاعدة الجبائية للبلديات الريفية من خلال توسيع الوعاء الخاضع للرسوم والضرائب المحلية على النشاطات الفلاحية والأنشطة المكملة لها، كخدمات التخزين والتحويل والتسويق والخدمات الريفية المرافقة. فكلما ارتفع عدد المستثمرات الفلاحية النشطة والمؤسسات العائلية والصغيرة المرتبطة بها، كان من الطبيعي أن يرتفع معه في حصيلة الرسوم على النشاط المهني ورسوم الخدمات العمومية المحلية، بما ينعكس إيجابا على الادخار الذاتي للبلديات وقدرتها على تمويل جزء من نفقات التجهيز والاستثمار دون الاعتماد الكلي على الإعانات المركزية.

ثانيا- المجال الاقتصادي:

تضطلع المجالس الشعبية البلدية تضطلع بدور أساسي في دعم وتحفيز النشاطات الاقتصادية وفقا لإمكانياتها إمكانيات البلدية وتماشيا مع مخططاتها التنموية، من خلال اتخاذ التدابير الكفيلة بتشجيع الاستثمار المحلي. ويرتبط نجاح هذا الأخير بتوفر وعاء عقاري مناسب، ما يفرض على البلدية المحافظة على أملاكها العقارية وتوجيهها نحو الاستثمار الاقتصادي [2]، باعتبارها ركيزة لتنمية مواردها المالية. وفي هذا الإطار، يتحمل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية مباشرة في إدارة وتسيير هذه الأملاك، بما يسمح بتعبئة العقار العمومي وتهيئته بالبنية التحتية الضرورية، وتوفير الظروف الملائمة لجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، وهو ما ينعكس في توسيع الوعاء الجبائي، تعزيز إيرادات البلدية، الحد من البطالة، وتحسين المستوى المعيشي للسكان.

---

[1] – وكالة الأنباء الجزائرية، مناطق الظل: الدولة تسعى إلى تجسيد مفهوم الريف المنتج(aps.dz) ، تاريخ الاطلاع: 10-01-2024.

[2]– انظر المادتان: 111-117 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

إن توفير العقار الصناعي لا يقتصر على مجرد إتاحة الأراضي، بل يتطلب تهيئتها وتنظيمها ضمن أطر مهيكلة قادرة على استيعاب المشاريع الاقتصادية تتمثل فيما يعرف بمناطق النشاطات. وفي هذا الإطار، أطلقت وزارة الداخلية والجماعات المحلية برنامجا لإنشاء هذه المناطق على مستوى البلديات، بهدف توفير فضاءات مهيأة لاحتضان الأنشطة الاقتصادية، خاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات المصغرة المدعمة من عدة أجهزة (ANSEJ– CNAC–ANGEM). حيث تعكس هذه المبادرة توجها نحو حوكمة تشاركية قائمة على سياسة القرب من خلال الاعتماد على تكنولوجيات الإعلام، بهدف ضمان مرونة تداول المعلومات بين مختلف المتدخلين، بما يسمح بتكييف الأنشطة الاقتصادية مع خصوصيات كل بلدية. وكذا إنشاء شبكات تربط بين القطاعين العام والخاص والمؤسسات، مما يعزز العمل الجماعي وإنتاج المعرفة ويحقق ميزة تنافسية [1].

تجب الإشارة هنا، إلى أنه تم إنشاء مناطق نشاطات مصغرة على مستوى البلديات موجهة لحاملي المشاريع والمؤسسات الناشئة، حيث تستهدف الدولة من خلال هذه المناطق، فئة الشباب لما تمتلكه من طاقة وقدرة على المبادرة والابتكار، وذلك من خلال توفير فضاءات مهيأة لاحتضان المشاريع الصغيرة والناشئة، بما يسهل ولوجهم إلى عالم الاستثمار والعمل الحر، ويساهم في خلق مناصب شغل وتنشيط الاقتصاد المحلي وخلق الثروة [2].وذلك بتمويل من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، تهدف هذه الإجراءات إلى تحفيز الاستثمار ضمن المناطق التي توليها الدولة أولوية خاصة وفقا لأحكام المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 22–301 المؤرخ في 08–10–2022[3]. تشكل هذه المناطق فضاء ملائما لاحتضان وتطوير المبادرات المقاولاتية، حيث تتجسد في شكل مشاريع مقاولاتية صغيرة ومتوسطة تشمل ورشات النجارة والألمنيوم وتحويل

---

[1]-DERFOUF Mohamed Amine, « Les zones d'activités économiques intelligentes : une nouvelle forme d'organisation territoriale en faveur du développement local », *Journal Araa for Economic and Administrative Studies*, vol. (01), N° (01), Centre universitaire d'Aflou, 16 juin 2019, pp. 116.

[2]–انظر: «مناطق النشاط المصغر: بوابة الشباب نحو الاستثمار والتنمية»، موقع المستثمر، متاح على الرابط:
https://almostathmir.dz/ا /almostathmir. Consulté le :03/04/2026.

[3]–شناف بلال، دور المناطق الصناعية ومناطق النشاطات في جذب الاستثمار المحلي وتفعيل التنمية المحلية دراسة حالة ولاية المدية"، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، المجلد (10)، العدد (01)، جامعة البويرة، 23–06–2025، ص 37.

البلاستيك، والأنشطة الحرفية كالميكانيك والسباكة والبناء، إلى جانب المؤسسات المصغرة المعنية بالمحافظة على البيئة وتنظيف المحيط والتشجير وتهيئة الفضاءات الخضراء، وصيانة حواف الطرق البلدية، وبناء أسوار المدارس الابتدائية، وطلاء وتزيين الأرصفة والساحات العمومية، وهي كلها أنشطة تساهم في تنمية الثروة المحلية. وتبرز من خلالها جهود البلدية في دعم هذه المشاريع من خلال تحفيز الشباب على إنشائها، عبر توفير المحلات المخصصة لها، وتيسير استفادتها من آليات التمويل المتاحة، وتقديم بعض التسهيلات الجبائية كجدولة الضرائب المستحقة عليها[1].

تساهم هذه المشاريع خلق ديناميكية اقتصادية في العديد من البلديات، وبالتالي دعم ميزانية البلدية بشكل مباشر من خلال توفير إيرادات جبائية كعائدات الرسوم والضرائب المحلية ومداخيل استغلال المحلات، أو بشكل غير مباشر من خلال وتوسيع الوعاء الجبائي وتنشيط الاقتصاد المحلي على المدى المتوسط والبعيد.

ثالثا- في المجال السياحي:

حرص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية على تكريس دور المجالس الشعبية البلدية في اتخاذ كل التدبير الرامية إلى توسيع قدراتها السياحية من خلال تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها [2]. ودعما هذا المسعى، أقر القانون رقم 18-22 المتعلق بالاستثمار جملة من التدابير تهدف إلى جلب المستثمرين في المجال السياحي من خلال الاستفادة من النظام التحفيزي للقطاعات ذات الأولوية ومن ضمنها النشاط السياحي، عن طريق تحفيزات جبائية وشبه جبائية وإعفاءات جمركية [3].

---

[1] – عبد السلام عبد اللاوي وأمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثرة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد (06) العدد، (01)، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 25-01-2020، ص 96.

[2]– انظر المادة 122 بند7 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[3]– انظر المادة 27 من القانون رقم 22-18 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1443 الموافق لـ 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار (ج. ر. ج. ج عدد 50 لسنة 2002).

تظهر أهمية الاستثمار السياحي كآلية اقتصادية حديثة تساهم في زيادة مداخيل السكان من خلال خلق فرص عمل، وتحسين التجهيزات في المناطق المعنية، ورفع مستوى المعيشة. كما تعزز جاذبية الأقاليم ليس فقط للسكان، بل أيضا للمؤسسات الاقتصادية، سواء في القطاع السياحي أو في القطاعات الأخرى التي سبقت الإشارة إليها أعلاه. كما يساهم الاستثمار في المجال السياحي في تحسين الرفاه الاجتماعي للسكان المحليين، من خلال الحفاظ على الخدمات العمومية، وزيادة القدرة الشرائية، وخلق فرص العمل، وتطوير خدمات جديدة. كما تساعد السياحة على تثبيت السكان في مناطقهم، خاصة في المناطق الريفية التي تعاني من الهجرة، بل وتعد وسيلة لجذب سكان جدد، حيث يعتبرها الفاعلون المحليون أداة للترويج للإقليم واستقطاب مقيمين دائمين[1].

وبالتالي فهناك ارتباط وثيق بين الاستثمار في المجال السياحي وتعزيز استقلالية ميزانية البلدية، حيث تساهم التدفقات الناتجة عن النشاط السياحي والنشاط الاقتصادي الناتج عنها في مختلف القطاعات كالنقل، البناء، الفلاحة، والفنادق، المطاعم في توسيع القاعدة الجبائية المحلية. وهذا بدوره يؤدي إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية والرسوم المحلية التي تقوم البلدية بتحصيلها. بالإضافة إلى ذلك، فإن تطوير المشاريع السياحية وجذب المؤسسات الاقتصادية يساهم في تعزيز تدخل البلدية في مجال الاستثمار، وهذا يعني تمويل مشروعات البنية التحتية وتحسين الخدمات العامة لصالح السكان المحليين.

وفي نهاية المطاف، فإن تشجيع الاستثمار المحلي يهدف إلى جعل البلدية فاعلا أساسيا في التنمية المحلية، عبر البحث عن بدائل لتمويل ميزانيتها بالاعتماد على مصادر إيرادات متنوعة لخلق الثروة وتنشيط الاقتصاد المحلي. لقد عملت الدولة على دعم البلديات ومرافقتها من خلال العديد من الإصلاحات، من أجل تهيئة بيئة ملائمة للاستثمار في القطاعات الفلاحية، الاقتصادية والسياحية. وجعل البلدية محل جاذبية للمستثمرين الوطنيين والأجانب على حد السواء. وتعزيز آلية

[1]- Ibtissam Abdellaoui, The role of local communities in the governance of tourism investments, *Journal of Human Sciences*, Vol (09), N° (02), Larbi Ben M'hidi University – Oum El Bouaghi,04-06-2022, p190.

التسويق المحلي من خلال تمكين البلديات من عرض منتجاتها وخدماتها وإبراز مؤهلاتها مقارنة بالجماعات الأخرى، وبالتالي تعزيز التنافسية بين هذه البلديات [1].

وفي ذات السياق، لا بد من تفعيل آليات التعاون والشراكة، سواء بين البلديات (قطاع عام عام) أو مع القطاع الخاص، من أجل تجاوز العجز المزمن لميزانياتها. إذ يسمح التعاون الداخلي واللامركزي بتجميع الموارد وتقاسم تكاليف المشاريع التنموية، فيما يتيح أسلوب تفويض المرفق العمومي تحديث طرق التسيير وتقليص الأعباء وتحقيق مداخيل إضافية مستدامة. كما يشكل الاستثمار وسيلة لتوسيع الوعاء الجبائي وخلق فرص العمل وتحسين المستوى المعيشي للسكان. في المجالات الفلاحية، والصناعية، والحرفية، والخدمية.

[1]– بلفرار الطيب، دور آليات التسويق المحلي في دعم فرص الاستثمار المحلي في الجزائر – ولاية تيسمسيلت نموذجا، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد (06)، العدد (02)، جامعة تيسمسيلت، 11-12-2021، ص 05.

خلاصة الباب الثاني

تعد حرية البلدية في التصرف المالي ركيزة أساسية لضمان استقلالية ميزانيتها، إلا أن هذه الحرية تظل مقيدة بعدة عوامل هيكلية وقانونية، تعكسها طبيعة الإيرادات والنفقات التي تديرها البلدية. فمن جهة الإيرادات، تتسم الموارد الجبائية بعدم الانتظام وضعف المردودية، مما يقلل من قدرة البلدية على وضع خطة مالية متعددة السنوات، خاصة مع اقتراب تبني ميزانية البرامج والأداء. أما من جهة النفقات، فإن زيادة النفقات الإجبارية (نفقات التسيير) على حساب النفقات الاختيارية ذات الطابع التنموي، يؤدي إلى استمرار تبعية ميزانية البلدية لا إلى تحقيق استقلالية حقيقية. في هذا السياق، لا تملك البلدية حرية كاملة في تخصيص الموارد أو تحديد أولويات الإنفاق، وهو ما يجرد مبدأ استقلالية الميزانية من مضمونه الفعلي.

ونتيجة لذلك، فإن أغلب البلديات تواجه عجزا في ميزانيتها، نتيجة عدم التوازن الفعلي بين الإيرادات والنفقات. فالإيرادات الذاتية الضعيفة لا تكفي لتغطية النفقات المتزايدة، مما يضطر البلديات إلى الاعتماد المفرط على الإعانات المركزية ذات الطابع التخصيصي والتوجيهي، والتي تحد من حرية التصرف فيها. كما تعاني هذه الجماعات أيضا من ضعف في القدرة على تعبئة القروض أو الولوج أسواق التمويل، وهو ما يعمق من تبعية ميزانيتها.

وهو ما يتطلب البحث عن حلول من التشريعات المقارنة، من خلال تعزيز الجباية المحلية وتحسين عدالة توزيعها، وربطها بقدرة الجماعة على تعبئة مواردها الذاتية، مع تطوير آليات تقييم الأداء في تنفيذ الميزانية. مع تقليص قائمة النفقات الإجبارية، ومنح حرية أكبر للبلديات في تحديد أولويات الإنفاق المحلي، وتشجيع اللجوء إلى أساليب تمويل مبتكر. وذلك من خلال الاستغلال الأمثل للإمكانيات التي تتوفر عليها كل بلدية. بما يسمح بتحقيق توازن فعلي للميزانية البلدية.

خـــاتمـة

بعد الإحاطة بمختلف جوانب موضوع ميزانية البلدية بين الاستقلالية والتبعية، تحليلا وتأصيلا ومقارنة، تتوقف هذه الدراسة عند جملة من النتائج الرئيسة التي انتهى إليها البحث، والتي تظهر في مجملها وجود فجوة بين ما يقرره الإطار القانوني من استقلالية للبلدية في تسيير ميزانيتها، وما تفرزه الممارسة الفعلية من تبعية مالية وإجرائية وموضوعية تجعل من هذه الاستقلالية أقرب إلى الإقرار الشكلي منها إلى التجسيد الفعلي. وقد جاءت هذه النتائج موزعة على محورين رئيسيين؛ يتعلق أولهما بالإطار الإجرائي للميزانية البلدية من إعداد ومصادقة وتنفيذ ورقابة، ويتناول ثانيهما الإطار الموضوعي المرتبط بهيكل الإيرادات والنفقات وما يكشفه من اختلال في موازين الاستقلالية المالية، وذلك قبل أن نختم بجملة من التوصيات التي نأمل أن تسهم في تعزيز مسار اللامركزية المالية الفعلية للبلدية الجزائرية.

نتائج الدراسة: تتجلى نتائج الدراسة على المستويين الإجرائي والموضوعي، فيما يلي:

1- ميزانية البلدية عبارة عن وثيقة قانونية مقيّدة لا أداة تسيير حر: لا تعد ميزانية البلدية مجرد وثيقة محاسبية تقديرية وترخيصية، وإنما هي بلغة القانون تعبير إرادي قانوني عن قدرة البلدية على تسيير شؤونها المالية وفقا لأولوياتها التنموية المحلية، بما يفترض أن يعكس استقلالية فعلية في اتخاذ القرار المالي المحلي. غير أنه، وبالنظر إلى القيود التي تفرضها السلطة المركزية، تظل هذه الاستقلالية شكلية أكثر منها فعلية، ويظهر ذلك من خلال ارتباط الميزانية وخصائصها ومبادئها بالتشريع المالي الوطني وبميزانية الدولة؛ فما يبدو في ظاهره ضمانة لحسن سير المجلس البلدي المنتخب في ممارسة الاختصاصات المالية ورسم السياسة المالية المحلية وفقا للأولويات التي كرسها التنظيم اللامركزي، تحول بحكم الواقع إلى أدوات تقييد لهذه الحرية أكثر من ارتباطها بالشأن المحلي، وهو حكم ينسحب كذلك على الوثائق المالية المرفقة بالميزانية التي، رغم أهميتها في تحقيق الشفافية والمتابعة، تبقى مرتبطة ارتباطا وثيقا بموافقة السلطة المركزية.

2- ضعف دور المنتخبين المحليين في مراحل الإعداد والمصادقة: إذا كان ضعف المنتخبين المحليين مبررا في مرحلة إعداد مشروع الميزانية البلدية الذي تستأثر به السلطة التنفيذية للمجلس المنتخب، نظرا للطابع الفني والتقني لهذه المرحلة. فإنه يبدو ضعيفا ومحدودا أثناء المناقشة

والتصويت، نتيجة لقلة الضمانات الممنوحة لهم من حيث الإعلام المالي القبلي والمشاركة الفعلية في المداولات. ولا يمكن فصل هذين الجانبين، إذ إن غياب فهم معمق للوثائق المرفقة بالميزانية يحول دون نقاش فعال، مما يؤدي في النهاية إلى تحويل الميزانية من أداة للتسيير الحر إلى مجرد وثيقة شكلية تحتاج إلى المصادقة للنفاذ.

3-هيمنة رقابة الشرعية على سلطة الملاءمة في مرحلة التنفيذ: تخضع هذه المرحلة لمبدأ الفصل الوظيفي بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية)، حيث يمارس كل منهما صلاحياته باستقلال عضوي ووظيفي يقره القانون، من خلال مرحلتين متكاملتين. ففي المرحلة الإدارية، ورغم دور الآمر بالصرف في إثبات الإيرادات والالتزام بالنفقات باعتباره الأداة الأساسية لتجسيد السياسة المالية المحلية، إلا أن تعدد نظام المسؤولية يقلص من روح المبادرة في التسيير. في المقابل، يتولى أمين خزينة البلدية إدارة المرحلة المحاسبية، إذ يتحول دوره من مجرد منفذ للإجراءات إلى أداة رقابية شديدة على شرعية الإيرادات والنفقات؛ ورغم امتلاك الآمر بالصرف لأسبقية الملاءمة في التسيير على رقابة الشرعية التي يمارسها أمين خزينة البلدية، تظل الغلبة في الواقع لسلطة هذا الأخير بفعل شدة الرقابة وتبعية الإجراءات لتوجيهات السلطة المركزية، مما يحول دون تفعيل استقلالية القرار المالي المحلي.

4-تعدد الآليات وتداخل الأدوار عامل مضعف للاستقلالية: يشكل تنوع أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية وتعدد آلياتها عامل إضعاف حقيقي لاستقلالية الميزانية. ويزداد هذا الأثر تقييدا بفعل شدة الرقابة التي تميز بعض هذه الآليات، والتداخل في أدوار بعضها الآخر، كما هو الحال بين أمين خزينة البلدية والمراقب الميزانياتي اللذين يؤديان أدوارا متقاربة في المرحلة السابقة والمصاحبة لتنفيذ الميزانية، مما يبطئ وتيرة التسيير المالي. أما الرقابة الخارجية، ورغم دورها في تقييم الأداء، فإن محدودية أدواتها الردعية تقلل من فعاليتها. من دون نسيان التأثير السلبي لاستمرار التشريع الجزائري في تبني أسلوب الرقابة التقليدية الصارم القائم على الامتثال الشكلي لا على الأداء والنتائج، مما يعمق من تبعية ميزانية البلدية للسلطة المركزية.

5- محدودية الإيرادات الجبائية وغير الجبائية واستمرار التبعية المالية: توصلت الدراسة إلى محدودية الإيرادات الجبائية، سواء الذاتية أو المشتركة، بما يعكس تبعية واضحة لميزانية البلديات. فالإيرادات الجبائية الذاتية، وفي مقدمتها الرسوم العقارية، تعاني من كثرة الإعفاءات وضعف التقييم الجبائي، مما يقلل من مرونتها المالية، كما أن أغلب الرسوم الأخرى ذات مردودية هامشية بسبب ضيق الوعاء الجبائي وضعف النشاطات الاقتصادية، إضافة إلى ضعف انتشار ثقافة جبائية محلية قادرة على تعزيز جهود التحصيل. أما الإيرادات الجبائية المشتركة، مثل الرسم المحلي للتضامن والرسم على المنتجات البترولية، فبرغم مردوديتها الكبيرة وارتباطها بالنشاط الاقتصادي ومبدأ التضامن الوطني، إلا أنها لا تحقق عدالة أفقية حقيقية، خاصة بعد إلغاء الرسم على النشاط المهني الذي كان يمثل موردا أساسيا للبلديات، في حين تظل الضرائب ذات المردودية العالية، مثل الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الثروة، خاضعة لمنطق مركزي صارم يقيد سلطة البلديات في استغلالها، مما يحد من فرصها في تحقيق استقلالية فعلية لميزانيتها. كما أن الإيرادات غير الجبائية، التي يعول عليها لتمويل ميزانية البلديات باعتبارها موردا منتظما تتوقعه البلديات سنويا، وبرغم تنوعها بين عائدات استغلال المرافق البلدية وحصائل الأملاك العقارية والمنقولة، تبقى مردوديتها محدودة بالنظر إلى الطابع الخدمي أو الاجتماعي لغالبية هذه الموارد، بالإضافة إلى ضعف الاستثمار وغياب أساليب التسيير العصري للأملاك، مما يجعل منها مجرد إيرادات تكميلية لا ترقى لتحقيق استقلال حقيقي لميزانية البلدية

6- تصاعد الاعتماد على الإعانات وضعف اللجوء إلى القروض والموارد التكميلية: وأمام هذه الوضعية، أصبحت معظم البلديات تعتمد بدرجة متزايدة على مصادر خارجية لتمويل ميزانيتها، وذلك من خلال الإعانات التي تمنحها الدولة للبلديات، إلا أن طابعها التخصيصي، وتوجيهها لنفقات التسيير على حساب نفقات التجهيز والاستثمار. إضافة إلى دور السلطة المركزية التي تتحكم في تحديد قيمتها وتوزيعها، وهو ما يؤدي عمليا إلى تقليص هامش الاستقلالية في التسيير المالي المحلي. أما القروض، ورغم أهميتها في تمويل نفقات التجهيز والاستثمار في الأنظمة المحلية الحديثة، فإنها تبقى نادرة الاستعمال بسبب القيود القانونية والتنظيمية، وغياب سوق مالية

محلية تنافسية، إضافة إلى الاعتماد المفرط على الإعانات. كما تظل الهبات والوصايا موارد ثانوية ضعيفة التأثير، لارتباطها بظروف استثنائية وعدم قابليتها للاستمرار.

7- غلبة نفقات التسيير على حساب نفقات التجهيز والاستثمار وتقلص هامش الاستقلالية: وفيما يتعلق بالنفقات، يتضح من خلال الدراسة، اعتماد التشريع الجزائري على تقسيم ثنائي تقليدي لنفقات ميزانية البلدية، موزعا بين نفقات التسيير ذات الطابع الدوري الإجباري الموجهة لتغطية الأعباء الإدارية والاجتماعية والاقتصادية، ونفقات التجهيز والاستثمار ذات الطابع الاستثنائي المرتبطة أساسا بالتنمية المحلية. يتضح من خلال هذا التصنيف التركيز على الجانب المالي والمحاسبي أكثر من تركيزه على البعد الوظيفي التنموي، مما يحد من مرونة التسيير المالي لميزانية البلدية. كما كان لهذا التصنيف الثنائي أثر سلبي على توزيع الإيرادات، حيث استحوذت نفقات التسيير على الجزء الأكبر منها، نتيجة للقائمة الطويلة والمفتوحة من النفقات الإجبارية، على نحو يجسد رغبة الدولة في الحفاظ على الطابع الموحد للدولة والارتباط الوثيق بالتشريع المالي الوطني، في المقابل لا تحظى نفقات التجهيز والاستثمار بذات الاهتمام، مما يعطل المشاريع التنموية المحلية ويجعل التنمية مرهونة بمساعدات الدولة. بالنتيجة، يتراجع الدور المفترض للبلدية كهيئة لا مركزية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ليغلب عليه الطابع التنفيذي المرتبط بتطبيق السياسات المركزية، وهو ما يقلل من هامش استقلالية الميزانية، إضافة إلى النفقات الممنوعة. وهكذا فإن هامش الاستقلالية الممنوح للبلديات في ممارسة حريتها في الانفاق وفقا لأولوياتها يظهر من خلال الجزء اليسير المتبقي من النفقات الاختيارية، وبذلك تبقى استقلالية ميزانية البلدية شكلية.

8- اختلال التوازن بين الموارد والأعباء وتعميق العجز والتباينات بين البلديات: تكشف الدراسة عن غياب التوازن بين حجم الموارد المالية المتاحة للبلديات وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها، خاصة نتيجة تحويل صلاحيات جديدة إليها من دون أن يقابله توفير اعتمادات مالية كافية. وقد ترتب عن ذلك عجز موازناتي شمل غالبية البلديات، يعود في جزء منه إلى عوامل جبائية تتجلى في محدودية حصيلة الضرائب والرسوم المحلية، وفي جزء آخر إلى عوامل تنظيمية مرتبطة بكيفية

ضبط وتوزيع هذه الموارد. نتيجة لهيمنة السلطة المركزية على الجباية المحلية، من حيث التأسيس والتوزيع والتحصيل، كما تستحوذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية، يضاف لها عدم المساواة في توزيع الإيرادات الجبائية، من خلال تطبيق نظام موحد لا يراعي الفوارق الاقتصادية بين البلديات، مما أدى إلى تفاوت حاد بين البلديات الغنية والفقيرة، مع ضعف مردودية الضرائب الممنوحة للبلديات بسبب ضيق الوعاء الجبائي. وتتعمق هذه التبعية أكثر بفعل المركزية الصارمة التي تقيد سلطة البلديات في فرض أو تعديل الضرائب، واقتصار دورها غالبا على تحصيل بعض الرسوم الهامشية ضمن حدود ضيقة يحددها التشريع الوطني، إضافة إلى انتشار ظاهرة التهرب والغش الضريبي الناتج عن تعقيد النصوص، ومحدودية الرقابة والوسائل المادية، وقلة الوعي الجبائي. كل هذه العوامل تجعل الإيرادات الجبائية عاجزة عن تغطية الحاجات التنموية المتزايدة، ويدفع البلديات للاعتماد المفرط على الإعانات، مما يفقد ميزانيتها الاستقلالية المنشودة. دون نسيان، ضعف الإيرادات غير الجبائية للبلديات التي تتميز بمردودية ضعيفة بسبب سوء التسيير، مما أدى إلى حرمان البلديات من موارد مالية معتبرة.

9– أثر العوامل التنظيمية والبشرية في إضعاف التسيير المالي والاستقلالية: كما ساهمت العوامل التنظيمية في التأثير على ميزانية البلديات. ومن بينها عدم ملاءمة التقسيم الإقليمي للبلاد لسنة 1984 الذي أنشأ بلديات ريفية أو نائية عاجزة عن تحقيق توازن مالي، إضافة إلى ضعف كفاءة المنتخبين المحليين، إذ يفتقر أغلبهم إلى التأهيل العلمي والعملي اللازم لتسيير الشؤون المالية للبلدية، في ظل غياب برامج تكوين فعالة وتخصيص موارد مالية حقيقية لهذا الغرض. كما أن ما ينظم من دورات تكوينية لا يرقى إلى مستوى التسيير العصري المطلوب.

التوصيات: انطلاقا من النتائج السابقة، توصي هذه الدراسة بجملة من المقترحات على المستويين التشريعي والمؤسساتي، تماشيا مع التجارب المقارنة، والتي يمكن إجمالها فيما يأتي:

- الإسراع في إصدار قانون البلدية الجديد وتحيين النصوص التنظيمية ذات الصلة، بما يوسع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية في إعداد الميزانية، من خلال تعزيز دور اللجنة المالية،

وتكريس الإعلام المالي القبلي لفائدة المنتخبين، إلى جانب تفعيل آلية الميزانية التشاركية بإشراك المواطنين في تحديد أولويات الإنفاق.

- إعادة النظر في قانون الانتخابات بما يساهم في تحسين نوعية التمثيل المحلي، من خلال تدارك النقائص التي أفرزتها النصوص السابقة، لا سيما ما يتعلق بمستوى المنتخبين المحليين، بما ينعكس إيجابا على جودة التسيير المالي وفعالية إعداد وتنفيذ الميزانية البلدية.
- الانتقال الفعلي إلى ميزانية البرامج والأهداف، رغم كونه مقررا قانونا بداية من سنة 2026، من خلال تسريع آليات تفعيله، لما تتيحه هذه الآلية من تجاوز لمبدأ التخصيص الصارم للنفقات، وتوجيه الاعتمادات وفق برامج تنموية محددة وأهداف قابلة للتقييم، بما يعزز ترشيد الاختيارات الميزانياتية ويمنح للمجالس المنتخبة مرونة أكبر في تكييف الإنفاق مع الحاجات الفعلية للسكان.
- إصلاح قانون المحاسبة العمومية من خلال مراجعة نظام المسؤولية المالية والشخصية والجنائية والتأديبية للأعوان الماليين، على نحو يحقق الموازنة بين مقتضيات حماية المال العام وحرية أوسع في التقدير تتلاءم مع متطلبات التسيير المالي المحلي الحديث، مع تكريس منطق المحاسبة على النتائج الذي ترتكز عليه ميزانية البرامج والأهداف.
- التخلي عن الرقابة القبلية الوصائية بشكلها الحالي لافتقارها إلى الجدوى في ظل منطق الاستقلالية المعترف به للجماعات المحلية عموما والبلدية على وجه الخصوص، واستبدالها بربط دور الوالي بمجلس المحاسبة بوصفه هيئة قضائية مالية متخصصة تتمتع باستقلالية حقيقية، مما يشكل ضمانة فعلية لاستقلالية الميزانية البلدية.
- حصر وظيفة المراقب الميزانياتي في الدور الاستشاري والإعلامي، وتحويله من هيئة رقابية إلى هيئة مرافقة تقنية للبلديات في تسيير ميزانياتها.
- إعادة هيكلة نظام الإيرادات البلدية الحالي مع تحديث الإدارة الجبائية بالتوازي، وذلك بالاستلهام من التجربة الفرنسية القائمة على ربط الموارد الجبائية بالنشاط الاقتصادي المحلي، مع تكريس العدالة الجبائية في توزيع الضرائب بين الدولة والبلديات، ومنح البلديات هامشا

أوسع في التأسيس والتوزيع والتحصيل لبعض الضرائب ذات الطابع المحلي، في إطار يحافظ على مبدأ وحدة الدولة ووحدة التشريع الجبائي الوطني.

- عصرنة الإدارة الجبائية المحلية من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية وتفعيل الرقمنة ونظم المعلومات الجبائية للحد من التهرب الضريبي وتحسين مردودية التحصيل، مع ضرورة تأهيل الموارد البشرية المسيّرة لهذا القطاع.
- تثمين الأملاك البلدية واستغلالها بشكل اقتصادي فعال باعتبارها موردا دائما لا يقل أهمية عن الجباية المحلية، عبر تنظيم عمليات التصرف فيها وفق معايير شفافة تعكس قيمتها السوقية، وتبني آليات مبتكرة لاستغلالها في مشاريع اقتصادية متنوعة.
- مراجعة نظام القروض من خلال إعادة النظر في معايير توزيع قروض صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بما يراعي قدرات البلديات وحاجاتها الفعلية، وتشجيع البلديات على الاقتراض لتمويل مشاريعها الاستثمارية عبر تخفيف القيود المفروضة عليها وفتح الباب أمام بدائل تمويلية مرنة كالتعاقد مع البنوك الإسلامية.
- اعتماد تصنيف وظيفي اقتصادي للنفقات بدلا من التصنيف التقليدي المحاسبي، لما له من أثر مباشر في تحديد الأولويات التنموية المحلية للبلدية وتجاوز أحد الأسباب البنيوية لاستمرار العجز.
- تقليص قائمة النفقات الإجبارية وربط أي تحميل للبلديات بنفقات جديدة بمصادر تمويل مقابلة لها، مما سيوسع هامش الاستقلالية الممنوحة للبلديات في رسم سياساتها التنموية.
- إعادة النظر في التقسيم الإداري للبلاد على أسس ومعايير اقتصادية تأخذ في الحسبان القدرات الجبائية والتنموية لكل بلدية، إذ أثبتت المعايير السياسية التقليدية عجزها عن إيجاد الحلول الحقيقية للتنمية لا سيما في المناطق الريفية والمعزولة.
- وضع برامج وهياكل تكوين دائمة لفائدة المنتخبين المحليين بهدف تمكينهم من التحكم في الأدوات الحديثة للتسيير المالي وتطوير مهاراتهم في استقطاب الموارد وتنويعها.

- التحول في النظرة إلى البلدية من مجرد مقدمة للخدمة العمومية المجانية إلى فاعل اقتصادي حقيقي قادر على تعبئة الموارد وتحقيق الثروة عبر الاستثمار في المجالات الفلاحية، والصناعية، والحرفية، والخدمية.
- الإسراع في إصدار الإطار القانوني المنظم للشراكة مع المتعامل الاقتصادي (PPP)، بما يسمح بتعزيز التعاون بين البلديات من خلال تجميع الإمكانيات وتقاسم الأعباء والمشاركة في عوائد الاستغلال، إلى جانب تطوير الشراكة مع القطاع الخاص قصد الاستفادة من خبراته وجلب رؤوس الأموال. ومن شأن هذا التوجه أن يساهم في توجيه الموارد نحو مشاريع منتجة، قادرة على تحسين الإيرادات الجبائية وخلق مناصب شغل، بما يشكل ركيزة استراتيجية للانتقال نحو لامركزية مالية فعلية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا. المراجع باللغة العربية:

أ . النصوص القانونية والوثائق الإدارية الوطنية:

1. قانون رقم 90 – 08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية. (ج. ر ج. ج عدد 15 لسنة 1990).
2. أمر رقم 95 – 20 مؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة (ج. ر. ج. ج عدد 39 لسنة 1995) المعدل والمتمم بالأمر رقم 10 – 02 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010 (ج. ر. ج. ج عدد 50 لسنة 2010).
3. قانون رقم 11 – 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية (ج. ر. ج. ج عدد 37 لسنة 2011) المعدل والمتمم بالأمر رقم21–13 مؤرخ في 22 محرم عام 1443 الموافق 31 غشت سنة 2021 (ج. ر ج. ج عدد 67 لسنة 2021).
4. قانون رقم 12–06 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات (ج. ر. ج. ج عدد 02 لسنة 2012).
5. القانون رقم 19–01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، (ج. ر. ج. ج عدد 77 الصادرة لسنة 2001).
6. قانون 21–16 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1443 الموافق 30 ديسمبر لسنة 2021 يتضمن قانون المالية لسنة 2022 (ج. ر. ج. ج عدد 100 لسنة 2021).
7. القانون رقم 22–18 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1443 الموافق لـ 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار (ج. ر. ج. ج عدد 50 لسنة 2002).
8. قانون رقم 23–07 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي (ج. ر. ج. ج عدد 42 لسنة 2023).

9. قانون رقم 23-22 مؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1445 الموافق 24 ديسمبر سنة 2023 يتضمن قانون المالية لسنة 2024 (ج. ر. ج. ج عدد 86 لسنة 2023).

10. قانون رقم 24-08 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1446 الموافق 24 نوفمبر سنة 2024 يتضمن قانون المالية لسنة 2025 (ج. ر. ج. ج عدد 84 لسنة 2024).

11. قانون رقم 26-06 مؤرخ في 16 شوال عام 1447 الموافق 4 أبريل سنة 2026، يعدل ويتمم القانون رقم 09-84 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (ج ر ج ج عدد 25 لسنة 2026).

❖ **المراسيم:**

1.مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها (ج. ر. ج. ج عدد 48 لسنة 1994).

2.مرسوم تنفيذي رقم 08 - 272 مؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق 6 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية (ج. ر. ج. ج عدد 50 لسنة 2008).

3.مرسوم تنفيذي رقم 12 - 315 مؤرخ في 3 شوال عام 1433 الموافق 21 غشت سنة 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها. (ج. ر. ج. ج عدد 49 لسنة 2012).

4.مرسوم تنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 25-02-2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم. (ج. ر. ج. ج عدد 12 لسنة 2013).

5.مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس سنة 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (ج. ر. ج. ج عدد 15 لسنة 2013).

6.مرسوم التنفيذي رقم 16-226 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية (ج. ر. ج. ج عدد 51 لسنة 2016).

7.مرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية (ج. ر. ج. ج عدد 73 لسنة 2016).

8.مرسوم تنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 26 صفر عام 1439 الموافق 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية (ج. ر. ج. ج عدد 68 لسنة 2017).

9.مرسوم تنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام (ج. ر. ج. ج عدد 48 لسنة 2018).

10. النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية (ر. ر. ج. ت عدد 73-74 لسنة 2018).

11. مرسوم التنفيذي رقم 24-90 مؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فبراير سنة 2024، يحدد محتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية (ج. ر. ج. ج عدد 15 لسنة 2024).

12. مرسوم تنفيذي رقم 24-92 مؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فبراير سنة 2024، يحدد شروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين (ج. ر. ج. ج عدد 15 لسنة 2024).

13. مرسوم تنفيذي رقم 24-343 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين (ج. ر. ج. ج عدد 71 لسنة 2024).

14. مرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد إجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين (ج. ر. ج. ج عدد 71 لسنة 2024).

15. مرسوم تنفيذي رقم 24-346 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و/ أو النفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها (ج ر ج ج عدد 74 لسنة 2024).

16. مرسوم تنفيذي رقم 24-347 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية (ج. ر. ج. ج عدد 72 لسنة 2024).

17. مرسوم تنفيذي رقم 24-358 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1446 الموافق 7 نوفمبر سنة 2024، يحدد أجال دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة (ج. ر. ج. ج عدد 74 لسنة 2024).

❖ **القرارات الوزارية:**

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 4 ربيع الأول عام 1435 الموافق لـ 6 يناير سنة 2014، الذي يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، (ج. ر. ج. ج عدد 23 لسنة 2014).
2. القرار الوزاري المشترك مؤرخ في 21 صفر عام 1446 الموافق 26 غشت سنة 2024، يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات. (ج. ر. ج. ج عدد 61 لسنة 2024).

❖ **التعليمات والمذكرات الإدارية:**

1. التعليمة الوزارية المشتركة رقم 002 المؤرخة في 23 أكتوبر 2001، تتعلق بكيفيات تطبيق المادة 17 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001.
2. مذكرة رقم 00096 مؤرخة في 10 مارس 2016، تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
3. التعليمة رقم 13049 الصادرة عن الأمين العام لوزارة الداخلية المؤرخة في 2022/11/22.
4. التعليمة رقم 2530-23، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، 2023/04/17.

5.مذكرة تأطيرية رقم 12454 المؤرخة في 09-11-2025 تتعلق بكيفيات إعداد وتمويل الميزانيات الأولية للجماعات المحلية لسنة 2026.

❖ **الوثائق والتقارير الإدارية**

1.مشروع القانون التمهيدي المتعلق بالبلدية، لجنة الخبراء المكلفة بإعداد مشروعي القانونين التمهيديين المتعلقين بالبلدية والولاية، رئاسة الجمهورية، ديسمبر 2024.

ب. النصوص القانونية والوثائق الإدارية في الأنظمة المقارنة

1.قانون أساسي عدد 65 لسنة 2007 مؤرخ في 18 ديسمبر 2007 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات العمومية المحلية (ر. ر. ج. تونسية عدد 103 لسنة 2007).

2.القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية (ر. ر. ج. تونسية عدد 39 لسنة 2018).

3.قانون أساسي ع 41 لسنة 2019 مؤرخ في 30 أفريل 2019 يتعلق بمحكمة المحاسبات، (ر. ر. ج. تونسية عدد 39 لسنة 2019).

4. القانون عدد 11 لسنة 1997 مؤرخ في 03 فيفري 1997 يتعلق بإصدار مجلة الجباية المحلية (ر. ر. ج. تونسية 7 فيفري 1997).

5. أمر عدد 2878 لسنة 2012 مؤرخ في 19 نوفمبر 2012 يتعلق بمراقبة المصاريف العمومية (ر. ر. ج. تونسية عدد 95 بتاريخ 30-11-2012).

6. القانون عدد 49 لسنة 2015 مؤرخ في 27 نوفمبر 2015 يتعلق بعقود الشّراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، (ر. ر. ج. تونسية عدد 96، بتاريخ 01 ديسمبر 2015). المنقح والمتمم.

7. القانون عدد 47 لسنة 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار، (ر. ر. ج. تونسية عدد 47 بتاريخ 11 جوان 2019).

8. مجلة المحاسبة العمومية ونصوص ملحقة، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، رادس، تونس،2019.

9. قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية (ر ر ج ت عدد 39 لسنة 2018).

❖ **الوثائق والتقارير الإدارية**

1. الملخص التنفيذي للتقرير السنوي الثاني، الهيئة العليا للمالية المحلية، تونس، 2020.

2. ميزانية البلدية –الدليل عدد 1، الدليل الإجرائي لإعداد ميزانية البلدية والمصادقة عليها وتنفيذها وختمها، الإدارة العامة للموارد وحوكمة المالية المحلية، وزارة الداخلية، الجمهورية التونسية، 2022.

3. دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الجمهورية التونسية.

ج. الكتب:

1. بن مالك محمد، ميزانية البلدية واستراتيجية تثمين الموارد المحلية، ط2، دار علي بن زيد للطباعة والنشر، بسكرة، الجزائر، 2023.

2. رزوق الطاهر، تنفيذ النفقات العمومية، سلسلة الكتب الإلكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية،2011.

3. زروق الطاهر، المالية المحلية، سلسلة الكتب الالكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية.

4. عبد الله عابد، مالية البلدية، منشورات الصفحة الزرقاء العالمية، باب الزوار، الجزائر، 2023.

5. لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد سطات، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، ط 2017.

6. محمود رياض عطية، الوجيز في المالية العامة، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 1969.

7. ولهي بوعلام وسالمي عبد الوهاب، إدارة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر دروس وتمارين محلولة، دار المتنبي للنشر والطباعة، المسيلة، الجزائر، 2023.
8. يلس شاوش بشير، المالية العامة – المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017.

د. الأطروحات والمذكرات:

❖ **الأطروحات:**

1. برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 11-10-2017.
2. بن عيسى نصيرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 21-10-2020.
3. بن مالك محمد، النظام المالي للبلديات في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2011-2012.
4. بن سديرة جلول، النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي- البليدة 02، 2024-2025.
5. حرفوش نادية، الوصاية المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم " تخصص الدولة والمؤسسات العمومية "، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر 1، 2024-2025.
6. حجيمي حميدة، الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة-الجزائر 1، 2021-2022.

7. حضري حسان، حكامة تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه في الطور الثالث تخصص قانون جماعات محلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، 2022-2023

8. خليفي وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة النيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم القانونية تخصص إدارة محلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة.

9. خوجة خير الدين، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، الجامعية 2020-2021.

10. دبوشة فريد، الأسس الديموقراطية في تنظيم وسير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر1، 2019-2020.

11. دلندة مراد، الإدارة المحلية بين واجب الخدمة العمومية ومعوقات الإيرادات المالية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث في الحقوق فرع قانون إداري تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة1.

12. زواقي نعيمة، النظام المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث تخصص قانون إداي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، 2023-2024.

13. سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد-تلمسان، 2017-2018.

14. شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2010-2011.

15. صابور لخضر، اعتماد الجماعات المحلية على اللامركزية الجبائية لتمويل الميزانية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص المالية والتشريع الضريبي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي- البليدة2، 2020-2021.

16. صحراوي العيد، التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث: تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر- الوادي، 2022-2023.

17. صياف عصام، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2017-2018.

18. ضياف ياسمينة، حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوضياف محمد- المسيلة، 2022-2023.

19. علاوي ياسر اصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر اطروحة دكتوراه جامعة يحي فارس المدية كلية علوم اقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية سنة 2018-2019.

20. علي بوخالفة إدريس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 - بن يوسف بن خدة، 2022.

21. قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، تاريخ المناقشة 22-05-2017.

22. مفتاح عبد الجليل، الجباية المحلية كآلية لتعزيز إيرادات البلدية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي –البليدة 2.

23. موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر – باتنة1، 2014-2015.

❖ **مذكرات الماجستير**

1. عيساوي قدور، إصلاح نظام إعانات الدولة للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015-2016.

2. مزيتي فاتح، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي– أم البواقي، 2013-2014.

هـ. المقالات العلمية:

1. أحمد بوجلال، إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد (15) العدد (02)، جامعة عمار ثليجي– الأغواط،30-06-2018.

2. أحمد فراحي، الحكم الراشد كآلية لترشيد النفقات وتثمين الموارد المالية المحلية، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد (02)، العدد (04)، جامعة عبد الحميد بن باديس– مستغانم، 01-12-2018.

3. أوناهي هاني، مساهمة تكوين المنتخب البلدي في ترشيد التسيير المحلي: أية فعالية؟ المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (14)، العدد (01)، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 10-06-2023.

4. أيمن ياسين، الوكالة المحفزة كآلية حديثة لحوكمة المرافق العامة، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة حمة الأخضر، الوادي، 31-05-2023.

5. بركبيه حسام الدين، تعزيز تقنية تفويض المرفق العام في فرنسا وتحديات تطبيقها في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد (11)، العدد (02)، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة، 01-06-2019.

6. بلحسين كنزة، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد (15)، العدد (01)، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 27-04-2022.

7. بلفرار الطيب، دور آليات التسويق المحلي في دعم فرص الاستثمار المحلي في الجزائر - ولاية تيسمسيلت نموذجا، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد (06)، العدد (02)، جامعة تيسمسيلت، 11-12-2021.

8. بلية لحبيب، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر الاختلالات والحلول، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد (02)، العدد (01)، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، 01-06-2018.

9. بن الديب مختار، دور الجباية المحلية في تعزيز القدرات المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية السحاولة للفترة 2018-2022، مجلة دراسات جبائية، المجلد (12)، العدد (02)، جامعة البليدة 2- لونيسي علي، 31-01-2024.

10. بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المجلد (11)، العدد (04)، جامعة الحاج موسى أق أخموك- تمنراست، 08-09-2019.

11. بن سديرة جلول، عن دور المنتخبين في عملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية؛ بين النص القانوني وواقع تشكيلة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد (17)، العدد (02)، جامعة سطيف 2، 07-2020-15.

12. بن صاولة صراح، اشكالية التعاون ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد (13)، العدد (01)، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 31-12-2023.

13. بن عمار عبد القادر، دور المراقب المالي في ترشيد تنفيذ النفقات العمومية للمجالس الشعبية البلدية بالجزائر، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد (15)، العدد (01)، جامعة حمة لخضر- الوادي، 31-12-2022.

14. بودالي جبار، نظام المسؤولية المالية للمحاسب العمومي في ظل القانون رقم 23-07، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، المجلد (08)، العدد (02)، جامعة عمار ثليجي-الأغواط، 25-09-2024.

15. بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد (05)، العدد (01)، جامعة يحي فارس-المدية،02-01-2019.

16. بوزكري سليمان، الضريبة على الثروة ووضع العقارات وتثمينها في القانون الجزائري، مجلة أبحاث، المجلد (09)، العدد (01)، جامعة زيان عاشور- الجلفة، 06-2024-30.

17. بولحارس صافية والعشي نوارة، آليات استرجاع المستحقات المالية لصندوق النفقة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد (15)، العدد (01)، جامعة زيان عاشور-الجلفة،27-04-2022.

18. بيصار عبد المطلب، دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، المجلد (12)، العدد (01)، جامعة حمة لخضر-الوادي، 31-12-2021.

19. تقار عبد الكريم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل عجز ميزانيات البلديات المحلية في الجزائر، المجلة الدولية للأداء الاقتصادي، المجلد (04)، عدد خاص، جامعة امحمد بوقرة – بومرداس، 2021.

20. جيلالي يوسف، النظام القانوني للآمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة صوت القانون، المجلد (05)، العدد (01)، جامعة غليزان، 05-06-2016.

21. حاجي نذير درويش جمال، أثر تكوين المنتخبين المحليين على الأداء التنموي للبلديات في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد (07)، العدد (03)، جامعة خميس مليانة، 28-05-2021.

22. حجار مبروكة، عصرنة الإدارة الجبائية مفتاح لزيادة التحصيل الضريبي في الجزائر خلال الفترة 2003 -2019، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، المجلد (09)، العدد (02)، جامعة بوضياف محمد- المسيلة، 2024-12-1.

23. حفار شافية، دور المراقب الميزانياتي في الرقابة على الصفقات العمومية قراءة في المستجدات التشريعية الأخيرة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (08)، العدد (02)، جامعة عمار ثليجي- الأغواط، 25-09-2024.

24. خدير أحمد، الخدمة العمومية البلدية في مجال تسيير النفايات المنزلية دراسة في ضوء القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات في الجزائر، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد (12)، العدد (06)، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018.

25. خلفاوي سعيدة، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية، دفاتر السياسة والقانون، المجلد (10)، العدد (18)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، 01-01-2018.

26. دبابي عبد الجليل، دور المحاسب العمومي في تحصيل الجباية المحلية، مجلة القانون العقاري، المجلد (06)، العدد (01)، جامعة البليدة 2، 15-01-2019.

27. دلاج محمد لخضر، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (07)، العدد (04)، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 15-01-2023.

28. دلاج محمد لخضر، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، المجلد (07)، العدد (02)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة العربي بن مهيدي– أم البواقي، 30–06–2020.

29. رابحي كريمة، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية رقم 11/10، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد (06)، العدد (04)، جامعة زيان عاشور– الجلفة، 01–12–2021.

30. ركاش جهيدة، تكوين المنتخبين المحلين في الجزائر وانعكاساته على تفعيل دور الجماعات المحلية وترقية أدائها التنموي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، 19–03–2023.

31. روباش سليمة، إصلاح مالية البلدية لتفعيل ممارستها لصلاحياتها الواسعة في التشريع الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (08)، العدد (02)، جامعة محمد بوضياف–المسيلة، 07–01–2024.

32. زرقان سهام، الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر قراءة في القانون 23/07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد (07)، العدد (02)، جامعة زيان عاشور– الجلفة، 31–12–2023.

33. زنات السعيد، من منظور الجباية المحلية في النظام الجبائي الجزائري: ماذا يعني التخلي عن الرسم على النشاط المهني (TAP) واستحداث رسم محلي للتضامن (TLS) وفقا للتدابير الجبائية لقانون المالية لسنة 2024؟ مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة، المجلد (09)، العدد (01)، جامعة محمد بوضياف– المسيلة، 30–06–2024.

34. زيد الخير توفيق، نحو تكريس إصلاحات دستورية في اللامركزية الإدارية دراسة حالة الجزائر والتجارب المقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (04)، العدد (02)، جامعة عمار ثليجي– الأغواط، 09–09–2020.

35. سَعاد عبد الحكيم، تنفيذ الميزانية غير الممركزة للدولة في ظل أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد (10)، العدد (01)، جامعة الحاج لخضر- باتنة 1، 2023.

36. شطي روميسة، الاستثمار الفلاحي بين متطلبات التنمية المحلية وصلاحيات الجماعات المحلية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد (03)، العدد (01)، المركز الجامعي البيض، 18-09-2021، ص 116 وما بعدها.

37. شناف بلال، دور المناطق الصناعية ومناطق النشاطات في جذب الاستثمار المحلي وتفعيل التنمية المحلية دراسة حالة ولاية المدية"، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، المجلد (10)، العدد (01)، جامعة البويرة، 23-06-2025.

38. صابور لخضر، الضرائب والرسوم الجبائية العائدة كليا لفائدة البلديات، دراسات وأبحاث، المجلد (13)، العدد (04)، جامعة زيان عاشور- الجلفة، 15-07-2021.

39. ضويفي العيد، الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانيات العمومية، مجلة صوت القانون، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة خميس مليانة- الشلف، 30-05-2020.

40. عائشة قرافي، أيّة حرية للمجالس البلديّة المنتخبة في تحديد مواردها الذاتية حريّة ضبط المعاليم البلدية: بين النظري والواقع، الجمعية التونسية للحوكمة الجبائية، 18-04-2021.

41. عباي وسام، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين تحديات الجباية المحلية وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد (11)، العدد (01)، جامعة البليدة 2، 10-08-2022.

42. عبد السلام عبد اللاوي وأمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثرة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد والمالية (JEF)، المجلد (06) العدد، (01)، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 25-01-2020.

43. العشعاش إسحاق، التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmurt)، المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (05)، العدد (01)، المركز الجامعي آفلو، 30-06-2021.

44. عصام صبرينة، مجلس المحاسبة آلية لرقابة تسيير الأموال العمومية في القانون الجزائري، دراسات وأبحاث، المجلد (15)، العدد (03)، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 15-07-2023.

45. عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد (04)، العدد (02)، جامعة العربي ابن مهيدي- أم البواقي، 31-12-2017.

46. عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد (06)، العدد (02)، جامعة حسيبة بن بوعلي- الشلف، 05-07-2020.

47. علاء الدين بختي، تكريس مبدأ التفريع نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد (12)، العدد (04)، جامعة محمد خيضر- بسكرة، 20-12-2020.

48. فريجات إسماعيل، تفويض المرفق العام المحلي كآلية لتعزيز المالية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة، مجلة طبنـة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد (03)، المجلد (04)، المركز الجامعي -بريكة، 29-12-2021.

49. قديد ياقوت، دور الإيرادات غير الجبائية في تعبئة الموارد المحلية للبلدية، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد (02)، العدد (01)، جامعة بوضياف محمد- المسيلة، 01-03-2018.

50. كامل نادية، التسيير المالي المحلي على ضوء رقابة مجلس المحاسبة – قراءة في التقارير السنوية لمجلس المحاسبة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد (12)، العدد (01)، جامعة الحاج لخصر – باتنة1، 06-01-2025.

51. كامل نادية، التنظيم الإداري والمالي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وأثره على استقلاليتها المالية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد (15)، العدد (02)، جامعة زيان عاشور – الجلفة، 15-06-2022.

52. كدروسي محي الدين، التقسيم الإداري في الجزائر بين المقتضيات السياسية والتنموية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد (09)، العدد (02)، جامعة تسمسيلت،01-12-2024.

53. كرموش محمد، الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في ظل التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد (14)، العدد (03)، جامعة زيان عاشور – الجلفة، 25-09-2021.

54. لحول كمال، إشكالية تعبئة الموارد المالية للبلدية بين الواقع وسبل التفعيل، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد (07)، العدد (01)، جامعة أبو بكر بلقايد– تلمسان، 10-12-2017.

55. لطفاوي محمد عبد الباسط، ميزانية الجماعات المحلية بين قيد الوصاية وحرية التصرف، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (05)، العدد (02)، جامعة محمد بوضياف– المسيلة، 31-01-2021.

56. مادني عبد الباقي، الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة على أموال الجماعات المحلية وآفاق تطويرها على ضوء دستور 2020، مجلة أبحاث، المجلد (07)، العدد (02)، جامعة زيان اشور – الجلفة، 31-12-2022.

57. مفتاح عبد الجليل، قراءة قانونية بخصوص الرسم الصحي على اللحوم. إثراء للجباية المحلية، أم تضخيم للمنظومة التشريعية؟ مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد (04)، العدد (02)، المركز الجامعي– النعامة، 01-06-2018.

58. مقدم ياسين، عقد التسيير المفوض، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد (04)، العدد (02)، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، جانفي 2020.

59. مقدمي أحمد، إشكالية تطبيق الضريبة على الثروة في الجزائر، دراسات اقتصادية ، المجلد (12)، العدد (04)، جامعة زيان عاشور – الجلفة، 01-10-2018.

60. مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، جامعة سلا، المغرب.

61. ملياني صليحة، ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته كآمر بالصرف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (04)، العدد (01)، المركز الجامعي-آفلو، 10-01-2021.

62. نعيجة فهيم، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، المجلد (14)، العدد (02)، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2020-06-06.

63. هوارية بن زرفة، دور الجماعات المحلية في تحقيق الاستثمار المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد (06)، العدد (02)، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، 2-12-2022 .

و. الملتقيات والندوات والأيام الدراسية:

1. سهيلة بوخميس وحسون محمد علي، اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات المحلية دراسة تحليلية للمرسوم التنفيذي 18-199، الملتقى الوطني حول التفويض كآلية لتسيير المرافق العمومية بين حتمية التوجه الاقتصادي وترشيد الإنفاق العام قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، 27-9-2018.

ز. الدروس والمحاضرات

1. بن رمضان بلقاسم، مقياس المحاسبة العمومية، وزارة المالية المديرية العامة للخزينة والتسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة، أكتوبر 2023.

2. بن عياش سمير، محاضرات في مالية الجماعات المحلية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوقرة أمحمد، بومرداس، 2020-2021.
3. خالد موسى مبارك، دروس في مقياس المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم العلوم المحاسبية والمالية، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي.
4. عفان يونس، محاضرات في المالية المحلية، ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر تخصص: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف 2، 2023-2024.
5. عقون سعاد، محاضرات في إدارة ميزانية الجماعات المحلية، ألقيت على طلبة السنة الأولى ماستر تخصص: تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس، 2021-2022.
6. علي بوخالفة باديس، محاضرات في مقياس الإدارة ومسائل المالية والجباية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2024-2025.
7. مزيان هشام، قانون المحاسبة العمومية، محاضرات مقدمة لطلبة السنة ثانية ماستر تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف 2، 2024-2025.

ح. المقالات الصحفية:

1. وكالة الأنباء الجزائرية، مناطق الظل: الدولة تسعى إلى تجسيد مفهوم الريف المنتج (aps.dz).
2. الإذاعة الجزائرية، مجلس الأمة: سيعود يعرض مشروع القانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد أمام اللجنة المختصة
3. جريدة الصباح، عدم تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ المشاريع البلدية. وزارة الداخلية تكشف الأسباب، 23ماي 2025.

ثانيا. المراجع باللغة الأجنبية

A- Texts Juridiques :

❖ Codes et Lois:

1. Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)
2. Code des juridictions financières (CJF)
3. Loi N° 2015-991 du 7 août 2015 Portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). JORF N° 0182 du 8 août 2015.
4. Ordonnance Nº 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, JORF Nº 0025 du 30/01/2016
5. Décision N° 2017-758 DC du 28 Décembre 2017 sur la Loi de finances pour 2018.
6. Code de la commande publique, Livre I^{er} : « Contrats de la commande publique » (articles L1100-1 à L1122-1), disponible sur le site : Livre Ier : CONTRATS DE LA COMMANDE PUBLIQUE (Articles L1100-1 à L1122-1) - Légifrance

❖ Décrets :

1. Décret N° 2012-1246 du 7 Novembre 2012 Relatif à la Gestion Budgétaire et Comptable Publique (J.O.R.F- N° 262 /2012)
2. Décret N° 2023-349 du 9 Mai 2023 relatif à l'organisation et aux compétences de L'inspection Générale des Finances, (JORF N° 0108 du 10 Mai 2023).

❖ Les Arrêtés

1. ARRÊTÉ N°01 Relatif à L'accréditation des Ordonnateurs Auprès des Comptables Publics Assignataires, Direction Générale de la Comptabilité.

❖ Instructions, Rapports et Documents Administratifs :

2. Adolphe Colrat et Autres, L'investissement des collectivités territoriales, Inspection Générale des Finances (IGF), Rapport confidentiel, N° 2023-M-030-04, octobre 2023, Paris.
3. Ahmed ESSOUSSI, Rapport sur LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE, ministère des Affaires Locales et de l'Environnement, Septembre 2020.
4. Cadrage sur la Réforme de la Responsabilité des Gestionnaires Publics, République française, ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, Direction du Budget, Éléments *de* document de travail, juillet 2022.

5. INSTRUCTION C1 sur les opérations financières des Communes, Mise à jour 1er juillet 1971.
6. Manuel de Procédures D'exécution des Recettes et des Dépenses Publiques, Direction de la Règlementation Comptable, Direction Générale de la Comptabilité, ministère des Finances, Décembre 2007.

B. Livres:

1. Cherif RAHMANI, Les finances des communes Algériennes, Casbah Ed, Alger, 2002.
2. Jean Girardon, Les collectivités territoriales,4e Éd, Ellipses Marketing S.A, Paris2018.
3. Nadine Dantonel-Cor, Droit des collectivités territoriales, 3e Éd, Bréal, Paris, 2007.
4. Philippe-Jean Quillien, Les collectivités territoriales en 75 fiches, 8e éd., Ellipses, Paris, 2024.
5. Renan MEGY, Les finances publiques en 100 fiches, 4e Éd, Ellipses, Paris, 2024.
6. Renan MÉGY, Les finances publiques en 20 leçons 2e Éd, Ellipses Marketing S.A, Paris, 2018.

C. Articles:

1. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, Dotations et Autonomie Financière Locale pour une Affirmation du Rôle des Dotations dans L'approche Conceptuelle de L'autonomie, Revue-Gestion-Et-Finances-Publiques.
2. Arezki AKERKAR, La Coopération Économique décentralisée franco-Algériennes : expression d'une nouvelle solidarité ou réaffirmation de la logique marchande ? Mondes en Développement Vol.44-2016/3-N°175
3. BENSAID Hicham, La réalité de la fiscalité locale en Algérie, Journal of Business and Financial Economics, Volume (08), Numéro (02), Université d'El Oued, 2024-01-22.
4. DERFOUF Mohamed Amine, « Les zones d'activités économiques intelligentes : une nouvelle forme d'organisation territoriale en faveur du développement local », Journal Araa for Economic and Administrative Studies, vol. (01), N° (01), Centre universitaire d'Aflou, 16 juin 2019.
5. Didier LE MAÎTRE, La construction du budget des communes rurales, Revue française de gestion - N° 168-169/2006.

6. Edina SOLDO, Laura CARMOUZE et Céline DU BOYS, « Le budget participatif : un dispositif au service du management de la Valeur publique ? », Politiques et Management Public, vol. 38, N°4, octobre-décembre 2021.

7. Émilien GOGUEL-MAZET, « Réflexions sur le cadre Juridiques du budget participatif », Revue Française de Finances Publiques (RFFP), N°153, février 2021.

8. Frédéric LAFARGUE**,** La Constitution et les finances locales**.**

9. Georges Cavalier, La fiscalité locale : regards comparatifs, simple évolution ou véritable révolution ? Gestion et Finances Publiques (GFP), N°2, mars-avril 2020.

10. GUENDOUZI Mohammed, Place de l'Inspection Générale des Finances dans le dispositif de contrôle des finances publiques en Algérie et les modalités de son intervention, Journal of Administrative and Financial Sciences, Volume (05), Nº (02), Université El Oued, 2021-12-31.

11. HAMDINI Dalila, Perspectives de mobilisation des ressources fiscales des collectivités Locales suite à la suppression de la Taxe sur l'Activité Professionnelle, REVUE D'ÉCONOMIE DOUANIÈRE ET FISCALE, Vol (02), Nº (02), Institut d'Economie Douanière et Fiscale (IEDF), Algérie, 2024.

12. Ibtissam Abdellaoui, The role of local communities in the governance of tourism investments, Journal of Human Sciences, Vol (09), Nº (02), Larbi Ben M'hidi University – Oum El Bouaghi,04-06-2022.

13. Inès d'ABENSE, "Les commissions au sein du conseil municipal, Collectivités Locales Info, 28 janvier 2025.

14. Irène BOUHADANA et William GILLES, L'autonomie du Pouvoir Dépensier des Collectivités Territoriales : Quelles Contraintes pour Quelle Optimisation ? Annuaire des Collectivités Locales , Nº31 , 2011.

15. Jean-François Boudet, « Les dépenses interdites des collectivités locales », Droit et cultures, N°57, 2009.

16. Jean-Luc PISSALOUX, Autonomie fiscale.

17. Lamia KRATOU et Jacques POIROT, Les Perspectives de la Coopération Économique décentralisée en Tunisie dans le Cadre du Développement Durable, Mondes en Développement Vol.44-2016/3-N°175.

18. Lionel Darnel KONABEKA EKAMBO APETO, L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo, Revue africaine de droit et de science politique, 2020.

19. Loïc PHILIP, L'autonomie financière des collectivités territoriales, Cahiers du Conseil constitutionnel - N° 12, Mai 2002.

20. Messaoud SAOUDI, Les budgets participatifs d'investissement : un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen, in Gestion et Finances publiques (GFP), N°3- Mai-Juin 2019.

21. Naima HACHEMI-DOUICI et Djamal SI-MOHAMMED, La Conception Algériennes de La Coopération Économique décentralisée : état des lieux, contraintes et perspectives pour sa concrétisation, Mondes en Développement Vol.44-2016/3-N°17.

22. Yves BROUSSOLLE, « Les budgets participatifs », Gestion et Finances Publiques (GFP), N°3, mai-juin 2019.

23. Souhad Malki, L'appréhension de la décentralisation dans la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune en Algérie, Revue Française de Finances Publiques.

24. BENZERARA Louanas, La délégation de service public, alternative de financement des dépenses d'équipement locales, Revue Recherches Juridiques et Politiques, Vol (06), No (01), Université Mohammed Seddik Ben yahia-Jijel,2021-06-08.

D. Thèses :

1. Benoit Ghislain Thierry Noah, La Compétence Financière des Collectivités Locales en Afrique Francophone : Les Cas du CAMEROUN, GABON, COTE D'IVOIRE et SENEGAL, Thèse du DOCTORAT/PhD en Droit Public, soutenue le 30 septembre 2023 pour l'obtention, Université De Douala, CAMEROUN, 2020-2021.

2. Landry NGONO TSIM, L'autonomie Administrative et Financière des Collectivités Territoriales Décentralisées : L'exemple Du Cameroun, Tome 1, Thèse pour Le Doctorat en Droit Public, Université PARIS-EST CRETEIL VAL-DE-MARNE U.F.R DE DROIT.

3. Matthieu ROUVEYRE, Contribution a une Redéfinition de L'autonomie Financière des Collectivités Territoriales, Thèse présentée pour obtenir le grade de docteur en droit public, École Doctorale De Droit (Ed 41), UNIVERSITÉ DE BORDEAUX, France, 2022.

4. Matthieu ROUVEYRE, Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales, Thèse présentée pour obtenir le grade

de docteur spécialité : droit public, École doctorale de droit (éd 41), Université de BORDEAUX, 2022.

5. Romaric NAZON, La fin de la fiscalité locale, Thèse DOCTORAT en droit public, Université de MONTPELLIER, 27 novembre 2023.
6. Sabrina GHALLAL, La Formation des Elus Locaux : un Outil D'amélioration De La Performance des Collectivités Locales et/ou un Outil de Démocratisation D'accès a Tous a La Fonction D'élu ? Thèse de Doctorat De L'université Paris-Saclay, France, soutenue le 12-12-2022.

E. Cours:

1. Ali BISSAAD, Comptabilité Publique : Budget, Agent et Comptes, Ecole Nationale des Impôts, 2001.
2. Isa Germain, Cours de finances publiques locales, mars9, 2019.

F. Rapports et Documents :

1. Cour des comptes, Les délégations de gestion de services publics locaux, Rapport public thématique, Paris, Cour des comptes, décembre 2024, disponible en ligne : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-delegations-de-gestion-de-services-publics-locaux
2. Olivier TAILLARDAT, et Autres, Évaluation des contrats et marchés de partenariat, Rapport confidentiel N° 2024-M-024-03, Inspection générale des finances, janvier 2025
3. Laure Sestier, « Rapport IGF 2025 – Contrats et marchés de partenariat (1/3) : des outils efficaces mais coûteux et exigeants », FCL – Gérer la Cité, 15 février 2026, commentant le rapport de l'Inspection générale des finances Évaluation des contrats et marchés de partenariat.
4. FRÊCHE & ASSOCIÉS AARPI, Lettre d'information du droit public des affaires : contrats et projets publics, domaine et énergie, N° 20, janvier-février-mars 2016, relative à. L'ordonnance N° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

G. Websites:

18. https://interieur.gov.dz
19. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/.
20. https://almostathmir.dz/
21. https://aoconquete.fr
22. https://elearning-deprecated.univ-annaba.dz/

23. https://foad19.ufc.dz/
24. https://opendata.interieur.gov.tn/
25. https://www.conseil-constitutionnel.fr/
26. https://www.digischool.fr/
27. https://www.mf.gov.dz/
28. https://www.mfdgi.gov.dz/
29. https://www.vaucluse.gouv.fr/
30. https://www.vie-publique.fr/ .
31. https://www.manty.eu/

فهرس المحتويات

ـــــــفهرس المحتويات ـــــــ

شكر وتقدير 4

إهداء .....ز

قائمة أهم المختصرات ..... ح

مقدمة .....ط

الباب الأوَّل حدود الإطار الإجرائي في تكريس استقلالية ميزانية البلدية 10

الفصل الأوَّل الصياغة القانونية لميزانية البلدية 12

المبحث الأول: مفهوم ميزانية البلدية.....14

المطلب الأول: قواعد ومبادئ ميزانية البلدية 14

الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية 14

أولا– التعريف التشريعي للميزانية: 15

ثانيا– التعريف الفقهي لميزانية البلدية:.....17

الفرع الثاني: خصائص الميزانية البلدية 19

أولا– الميزانية البلدية ذات طابع تقديري: 19

ثانيا– الميزانية البلدية ذات طابع ترخيصي: 20

ثالثا– الميزانية البلدية ذات طابع إداري: 21

رابعا– الميزانية البلدية ذات طابع تنظيمي:.....21

خامسا– الميزانية البلدية ذات طابع دوري:.....22

المطلب الثاني: مبادئ ووثائق ميزانية البلدية 23

الفرع الأول: مبادئ ميزانية البلدية 23

أولا– المبادئ ذات الطبيعة الشكلية:.....23

ثانيا– المبادئ ذات الطبيعة الموضوعية: 28

الفرع الثاني: وثائق ميزانية البلدية 35

أولا – الميزانية الأولية: 36

ثانيا – الميزانية الإضافية: 38

ثالثا – الحساب الإداري: 41

المبحث الثاني: الإجراءات التحضيرية للميزانية البلدية وآليات التصويت عليها 46

المطلب الأول: مرحلة اعداد ميزانية البلدية 46

الفرع الأول: المرحلة الفنية لإعداد مشروع ميزانية البلدية.....47

أولا–تقدير النفقات: 47

ثانيا–تقدير الإيرادات:.....49

الفرع الثاني: الجهة المختصة بإعداد مشروع الميزانية.....52
أولا- دور الأمين العام للبلدية في إعداد مشروع الميزانية:.....52
ثانيا- إثراء مشروع الميزانية البلدية من طرف لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار:.....55
المطلب الثاني: إجراءات المناقشة والتصويت على ميزانية البلدية 60
الفرع الأول: الدعوة لانعقاد الدورة العادية 60
الفرع الثاني: أهمية الإعلام المالي القبلي كضمانة لاستقلالية القرار المالي 63
أولا- تمكين المنتخبين من المعلومة المسبقة ضمان لفعالية المداولات:.....63
ثانيا- الميزانية التشاركية كآلية لإشراك المواطنين في صناعة القرار المالي المحلي: 64
الفرع الثالث: ضوابط اتخاذ القرار المالي المحلي من خلال آليات المناقشة والتصويت 66
أولا- ضوابط النصاب والتصويت: 67
ثانيا- قيود التحويلات واعتمادات الميزانية.....70
الفصل الثاني الإطار القانوني لتنفيذ ميزانية البلدية وآليات الرقابة عليها 73
المبحث الأول: النظام القانوني لتنفيذ الميزانية البلدية 75
المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية 75
الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي آمرا بالصرف للبلدية.....76
أولا- تعريف الآمر بالصرف:.....76
ثانيا- موقع رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن فئة الآمرين بالصرف:.....77
ثالثا- اعتماد رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف:.....79
رابعا- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمرا بالصرف: 80
خامسا- طبيعة المحاسبة التي يمسكها رئيس المجلس الشعبي البلدي 82
سادسا- مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف.....82
الفرع الثاني: أمين خزينة البلدية بصفته محاسبا عموميا.....84
أولا- تعريف المحاسب العمومي البلدي (أمين الخزينة).....84
ثانيا- التزامات أمين خزينة البلدية.....85
ثالثا- المركز القانوني لأمين خزينة البلدية بين فئات المحاسبين العموميين: 86
رابعا-المحاسب الفعلي: 88
خامسا - مسؤولية أمين خزينة البلدية:.....89
الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف (رئيس م ش ب) والمحاسب العمومي (أمين الخزينة).....90
أولا- مفهوم المبدأ: 90
ثانيا- الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين: 94
المطلب الثاني: مراحل تنفيذ ميزانية البلدية..... 97
الفرع الأول: تنفيذ الإيرادات 97
أولا- دور الآمر بالصرف في تنفيذ الإيرادات: 98

ثانيا– دور أمين خزينة البلدية في تحصيل الإيرادات:..... 101
الفرع الثاني: تنفيذ النفقات..... 103
أولا – المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات:..... 104
ثانيا – دفع النفقات من طرف أمين خزينة البلدية:..... 108
المبحث الثاني: آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية البلدية.....110
المطلب الأول: أطر وحدود الرقابة الداخلية.....110
الفرع الأول: الرقابة الذاتية للمجلس البلدي على الجهاز التنفيذي..... 111
الفرع الثاني: الرقابة الوصائية كآلية لضمان احترام القواعد القانونية لتسيير الميزانية 112
أولا– في حالة للمصادقة:..... 113
ثانيا– حالة عدم المصادقة:..... 115
الفرع الثالث: الرقابة الميزانياتية الداخلية والرقابة المحاسبية 120
أولا– المراقب الميزانياتي:..... 120
ثانيا–رقابة المحاسب العمومي..... 128
المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على ميزانية البلدية 133
الفرع الأول: رقابة للمفتشية العامة للمالية 133
أولا–الآليات الرقابية للمفتشية العامة للمالية:..... 134
ثانيا– رزنامة عمل المفتشية العامة للمالية: 136
ثالثا– نتائج عمل المفتشية العامة للمالية:..... 137
رابعا– تقييم الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية..... 139
الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة..... 140
أولا – اختصاصات قضائية:..... 140
ثانيا– الرقابة الإدارية (رقابة نوعية التسيير):..... 145
خلاصة الباب الأول:.....149
الباب الثاني 151
استقلالية ميزانية البلدية في ظل هيكلها المالي من حيث المضمون والآثار 151
الفصل الأوَّل نطاق حرية البلدية في تدبير الإيرادات والنفقات 153
المبحث الأول: نطاق استقلالية البلدية في تعبئة وإدارة الإيرادات المحلية.....155
المطلب الأول: الإيرادات الذاتية للبلدية.....156
الفرع الأول: الإيرادات الجبائية المخصصة كليا لفائدة البلدية..... 157
أولا–الرسم العقاري: 157
ثانيا– الرسم على النفايات المنزلية:..... 161

ثالثا– الرسم على الذبح: 163
رابعا– الرسم على الإقامة: 164
خامسا– الرسم على الرخص العقارية: 166
سادسا– الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية: 166
سابعا– الرسم على الاحتفالات العائلية: 168
ثامنا– الرسم على السكن: 169
الفرع الثاني: الإيرادات المخصصة جزئيا لفائدة البلدية 171
أولا– الرسم المحلي للتضامن (TLS): 171
ثانيا–الرسم على المنتوجات البترولية أو المماثلة (TPP): 172
ثالثا– الرسم على القيمة المضافة: 174
رابعا– الضريبة على الثروة (الأملاك العقارية): 174
خامسا– الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU): 175
سادسا– الرسم على الزيوت والمزلقات وتحضير المزلقات المستوردة أو المصنعة محليا: 176
سابعا– الضريبة على الدخل الإجمالي للمداخيل العقارية: 177
ثامنا–الرسوم البيئية: 178
المطلب الثاني: الإيرادات الخارجية 181
الفرع الأول: الإعانات. 182
أولا– الإعانات المقدمة من طرف الدولة: 182
ثانيا– إعانات الولايات للبلديات: 185
ثالثا– الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: 186
الفرع الثاني: القروض 190
الفرع الثالث: الهبات والوصايا 193
المبحث الثاني: نطاق استقلالية البلدية في تدبير النفقات المحلية 197
المطلب الأول: مفهوم النفقات البلدية 197
الفرع الأول: تعريف النفقات وبيان خصائصها 198
أولا– تعريف النفقات 198
ثانيا– خصائص النفقات العامة المحلية: 199
الفرع الثاني: تصنيف النفقات 200
أولا–نفقات قسم التسيير: 201
ثانيا – النفقات المتعلقة بقسم التجهيز والاستثمار: 211
الفرع الثالث: الآثار القانونية المترتبة على توزيع النفقات 215
أولا– هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز والاستثمار 215
ثانيا– تواضع نفقات التجهيز والاستثمار 218
المطلب الثاني: حدود سلطة البلدية في الإنفاق من خلال ميزانيتها 220

الفرع الأول: النفقات الإجبارية 220
أولا–تعريف النفقات الإجبارية:..... 221
ثانيا– غاية النفقات الإلزامية: 222
ثالثا– قائمة مفتوحة للنفقات الإجبارية: 223
الفرع الثاني: النفقات الممنوعة أو المحظورة..... 225
الفرع الثالث: النفقات الاختيارية..... 226
أولا– المساعدة المالية من الولاية للبلديات في إطار التعاون والتكامل بين الجماعات المحلية: 227
ثانيا– الاحتفال بالأعياد الوطنية: 227
ثالثا– دعم الجمعيات:..... 228
رابعا–النفقات الطارئة:..... 229

الفصل الثاني أسباب عجز ميزانية البلدية وسبل اصلاحها 232

المبحث الأول: أسباب عجز ميزانية البلدية..... 234

المطلب الأول: محدودية نظام تمويل ميزانية البلدية 234

الفرع الأول: محدودية الإيرادات الجبائية المخصصة ميزانية البلدية 234
أولا –غياب معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية..... 235
ثانيا– استحواذ ميزانية الدولة للضرائب الأكثر مردودية..... 236
ثالثا– تبعية الجباية المحلية للتشريع للجبائي الوطني: 237
رابعا–التهرب الضريبي:..... 243
الفرع الثاني: ضعف الإيرادات غير الجبائية للبلدية 245
أولا–جرد الأملاك العقارية البلدية: 246
ثانيا – عدم وجود سجل للأملاك العقارية للبلدية:..... 247
ثالثا–عدم مراجعة أسعار الإيجار للمحلات التجارية:..... 248
رابعا– سوء استغلال المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب: 249
خامسا–الاستغلال العشوائي للحضائر وأماكن التوقف: 249

المطلب الثاني: الأسباب التنظيمية المؤدية إلى عجز ميزانية الجماعات المحلية.....250

الفرع الأول: عدم ملاءمة التقسيم الاقليمي للبلاد 250
أولا– التقسيم الإداري لسنة 1984:..... 250
ثانيا– التقسيم الإداري لسنة 2019: 252
ثالثا– التقسيم الإداري لسنة 2026:..... 253
الفرع الثاني: عدم كفاءة المنتخبين المحليين في التسيير 254
أولا– واقع ضعف تكوين المنتخبين المحليين وأثره على فعالية التسيير المالي للبلديات: 255
ثانيا– حق المنتخب المحلي في التكوين بين فاعلية النص القانوني ومحدودية التمويل:..... 257
ثالثا– الهيئات المعنية بتكوين المنتخب المحلي ومحتواه:..... 259

المطلب الأول: إصلاح نظام الجباية المحلية 263

الفرع الأول: إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد الجبائية..... 264

أولا- إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والبلديات..... 264

ثانيا-إشراك البلدية في الجباية المحلية:..... 268

الفرع الثاني: تعزيز فعالية النظام الجبائي المحلي..... 272

أولا- تطوير أساليب مكافحة التهرب والغش الضريبي 272

ثانيا- عصرنة الجباية المحلية:..... 273

الفرع الثالث: عقلنة التصرف في الأملاك البلدية 275

أولا- ترشيد طرق التصرف في الممتلكات:..... 275

ثانيا- إعادة تثمين الممتلكات: 278

المطلب الثاني: تقوية الدور الاقتصادي للبلدية كآلية بديلة لتمويل ميزانية البلدية 280

الفرع الأول: آليات التعاون والشراكة بين البلديات 280

أولا- التعاون الداخلي بين البلديات: 281

ثانيا- التعاون اللامركزي بين البلديات (التوأمة):..... 285

الفرع الثاني: تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص 288

أولا- دوافع اللجوء إلى التفويض:..... 288

ثانيا: أنواع عقود تفويض المرفق العام المحلي: 290

ثالثا: الأثر المالي لتفويضات المرفق العام على ميزانية البلدية 298

الفرع الثالث: تشجيع الاستثمار المحلي 300

أولا- المجال الفلاحي: 300

ثانيا- المجال الاقتصادي: 302

ثالثا- في المجال السياحي: 304

خلاصة الباب الثاني 307

خـاتمة 308

قائمة المراجع 317

فهرس المحتويات..... 343

الملخـص: 350

الملخـــص:

تسعى هذه الأطروحة إلى تحليل ميزانية البلدية بين ثنائية التبعية والاستقلالية، من خلال دراسة مقارنة للتشريع الجزائري والتونسي والفرنسي، وذلك في بعديها الإجرائي والبنيوي. تناولت الدراسة في شقها الإجرائي القواعد المنظمة لصياغة الميزانية البلدية وآليات تنفيذ الميزانية والرقابة عليها، مبرزة تأثير الأسس التي يقوم عليها التشريع المالي الوطني على وثيقة الميزانية وكذا دور آليات الرقابة وتنوعها وشدتها في الحد من فعالية التسيير المالي المحلي. يجعل من الميزانية تتميز باستقلالية شكلية وتبعية فعلية للسلطة المركزية. أما في شقها البنيوي الموضوعي، فقد ركزت الدراسة على بيان محدودية الإيرادات الجبائية، وتأثير التصنيف التقليدي للنفقات على ميزانية البلدية يجعلها في وضعية عجز مالي، الأمر الذي يمهد لتدخل السلطة التنفيذية للمحافظة على هذا التوازن مع خلال الإعانات والتحويلات المالية. الأمر الذي يتطلب ابحث عن حلول لإصلاح هذا العجز من خلال الاعتماد على الحلول التي تقدمها التجارب المقارنة، والتي تساهم في تعزيز استقلالية الميزانية البلدية ببعديها الإجرائي والبنوي.

الكلمات المفتاحية: البلدية– ميزانية – استقلالية – تبعية – الإيرادات والنفقات – رقابة – تنفيذ

Abstract

This thesis seeks to analyse the municipal budget between duality of dependency and independence, through a comparative study of Algerian, Tunisian and French legislation, in its procedural and structural dimensions. The procedural aspect of the study addressed the rules governing the drafting of municipal budgets and the mechanisms for implementing and monitoring them, highlighting the impact of the principles underlying national financial legislation on the budget document, as well as the role, diversity and intensity of monitoring mechanisms in limiting the effectiveness of local financial management. This makes the budget formally independent but effectively subordinate to the central authority. In terms of its structural and substantive aspects, the study focused on the limited nature of tax revenues and the impact of the traditional classification of expenditures on the municipal budget, which puts it in a position of financial deficit, paving the way for the executive authority to intervene to maintain this balance through subsidies and financial transfers. This requires finding solutions to reform this deficit by relying on solutions offered by comparative experiences, which contribute to strengthening the independence of the municipal budget in its procedural and structural dimensions.

Keywords: Budget - Independence - Dependency - Control - Revenue and expenditure - Implementation - Municipality