

محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية*

BERAZA Wahiba, M.A «A»
Département de Droit Public,
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
Université A. Mira Bejaia 06000 Bejaia –Algérie.

برازة وهيبة، أستاذة مساعدة "أ"
قسم القانون العام،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد
الرحمان ميرة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

الملخص:

إعترف القانون الجزائري للبلدية بالاستقلالية المالية، وذلك بمقتضى نص المادة الأولى من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وكان لزاما عليه أن يستتبع هذا التنصيب بتكريس مظاهرها، والتي من أهمها تسيير مالية البلدية من قبل المنتخبين. لكن توجه المشرع، جاء خلافا لما هو منتظر، بحكم محدودية دور الجهاز التداولي في تسيير البلدية، والذي يظهر من خلال سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس، وإسنادها للأمين العام، وكذا عدم تدخل البلدية في تأسيس وتحصيل الجباية، الذي يعد اختصاصا أصيلا للسلطة المركزية، يضاف إليه محدودية دورها في مجال الإنفاق بسبب التأثير السلبي للنفقات الإجبارية.

الكلمات المفتاحية:

البلدية، الاستقلالية المالية، الضريبة، الحلول، النفقات، الميزانية

The limited role of elected representatives in the financial management of the municipality

Abstract:

Algerian legislator has realized the financial autonomy of the municipality, by the Law No. 11-10 on the common, and must work to applying its practice representations, including of the field of its financial management of municipality.

but went legislator Direction, was coming unexpected, because of the limited role of the deliberative organ in the running of the municipality, which is seen by the withdrawal of the budget from the President of the Council, and attributed to the Secretary-General, as well as the lack of municipal intervention in the establishment and taking collection, which is the jurisdiction of the inherent authority Central, in addition the limited role in spending due to the negative impact of mandatory expenses.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2015/10/14 وتمّ تحكيمه بتاريخ 2016/01/17 وقُبل للنشر بتاريخ 2016/05/02.

Keywords:

Commune, financial autonomy, tax, alternative power, spending, budget.

Le rôle restreint des élus dans la gestion financière de la commune**Résumé :**

Le législateur algérien, a, dans la loi n° 11-10 relative à la commune, concrétisé l'autonomie financière de la commune, ce qui implique la nécessité de consacrer ses différents aspects, notamment au niveau de la gestion financière.

Cependant, la tendance du législateur, s'est traduite autrement à cause du rôle restreint de l'appareille délibérant dans la gestion de la commune en matière financière.

Mots clés :

Commune, autonomie financière, impôt, pouvoir de substitution, dépense, budget.

مقدمة

إعترف المشرع الجزائري بالاستقلالية المالية للبلدية، وذلك بمقتضى نص المادة الأولى من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنص: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة... "، وحتى يتحقق المبتغى لابد من توافر جملة من الدعائم.

تتمثل الموارد المالية الذاتية أولى هذه المقومات، كونها تؤدي إلى ترجمة الاختصاصات الممنوحة للجماعة الإقليمية فعليا، يضاف إليها تسيير مالية الهيئة المحلية من طرف الأعضاء المنتخبين.

لكن رغم التنصيص القانوني على تمتع البلدية بذمة مالية مستقلة، إلا أنّ المشرع لم يساير هذا التوجه في تعامله مع مظاهر الاستقلالية، بحكم عدم كفاية موارد البلدية واللجوء للتمويل الخارجي الذي له تأثيرات سلبية على الاستقلالية المالية للبلدية، وكذا هامشية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية الذي يعدّ من أهم الإشكالات التي تحول دون تحقيق استقلالية مالية فعلية للبلدية، وذلك بسبب احتكار السلطة المركزية لهذه الصلاحية، وبالتالي فإنّ الإشكالية التي تطرح تتمثل في البحث في مظاهر محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية؟

المحور الأول/هامشية دور المنتخبين في إعداد ميزانية البلدية

تعتبر الميزانية جدول التقديرات الخاص بالإيرادات والنفقات السنوية للجماعة المحلية، فهي بذلك المرآة الحقيقية العاكسة بوضوح لسياسة الهيئة المالية ومشروعاتها خلال سنة مقبلة⁽¹⁾.

وهكذا وحتى نكون أمام استقلالية مالية فعلية، لا بد أن تتمتع الجماعة المحلية بسلطة إعداد الميزانية المحلية، كون أن حرية التصرف تستوجب تمتع الوحدة الإقليمية بسلطة القرار في الجانب المالي بطريقة تجعلها تحقق استقلالية في التسيير في مواجهة الدولة⁽²⁾، غير أن الوضع في الجزائر ينبىء بعكس ذلك بسبب منح المشرع الجزائري سلطة إعداد الميزانية للأمين العام على مستوى البلدية، وبالتالي اقتصار دور المنتخبين في التصويت عليها، وكذا تشديد وصاية السلطة المركزية.

أولا/ سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس وإسناده للأمين العام للبلدية

كانت صلاحية إعداد ميزانية البلدية في القوانين القديمة في يد المنتخبين وهو ما يظهر من نص المادة 246 من أمر رقم 67-24⁽³⁾ "يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجري التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي...". بهذا تكرر هذه المادة مظهرا لاستقلالية البلدية ماليا، وهو إعداد الميزانية من طرف الوحدة المحلية، وهو ما نصت عليه كذلك المادة 152 من قانون رقم 90-08⁽⁴⁾: "يصوّت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه، وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون".

تراجع موقف المشرع الجزائري لصالح السلطة المركزية وذلك في قانون البلدية الساري المفعول، وهو ما يظهر من نص المادة 180/1: "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية....".

يظهر لنا من خلال المادة السالفة الذكر أن المشرع الجزائري سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومنحها للأمين العام للبلدية، واكتفى بالنص

على أن يقوم الأمين العام بإعداد الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس، وبالتالي نتساءل عن طبيعة السلطة التي سيمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأمين العام؟ تجدر الإشارة أنّ سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي غير منطقي وخصوصاً أنه الأمر بالصرف على مستوى البلدية، وبهذه الصفة يكون⁽⁵⁾:
- المسؤول المباشر على تسيير المصالح المحلية وهو الأدرى بحجم الاحتياجات، وبالتبعية يكون الأكفاً لتحديد طرق تمويلها.

- مسؤول مسؤولية مالية وجنائية على تنفيذ العمليات المالية المحلية، وبالتالي لا يقبل أن يتحمل المسؤولية ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم يقدّم بإعدادها، حيث ستكون مسؤوليته في هذه الحالة مبنية على أسس غير موضوعية.

ثانياً/إضعاف دور المنتخبين في ضبط الميزانية

جعل تشريع البلدية سلطة إعداد الميزانية في يد الأمين العام للبلدية، مهمّشاً بذلك الأعضاء المنتخبة التي يقتصر دورها في مجرد التصويت عليها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ سلطة المجالس في التصويت ليست مطلقة بل خاضعة لرقابة وصائية مشدّدة.

1- إقتصار دور المنتخبين في التصويت على الميزانية

تنص المادة 2/180 من قانون البلدية الساري المفعول⁽⁶⁾ على: " ... يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه"، وتضيف المادة 181: " يصوّت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون...".

يظهر من خلال المادتين السالفتين الذكر، أنّ دور المنتخب يقتصر في مجرد التصويت على الميزانية التي لم يشارك في إعدادها، وبهذا فدوره هامشي ولا يشارك في اتخاذ القرار المحلي، وهو ما يفرغ الاستقلالية المالية من أهم مقوم تقوم عليه وهو إعداد الميزانية من طرف المنتخبين، وجعلها في يد أجهزة عدم التركيز لما في ذلك من تجسيد للنزعة المركزية التي تميز النظام اللامركزي في الجزائر.

2- تشديد وصاية السلطة المركزية

لا تعني اللامركزية الإدارية أن تكون الجماعات الإقليمية مستقلة استقلالية مطلقة عن الدولة، بل تكون الأولى دائما تحت نظر الثانية أو بالأحرى تحت نظر ممثلها عن طريق الرقابة، وعلى هذا الأساس فإنّ الاستقلالية المالية يمكن التعبير عنها باستقلالية مالية الجماعات المحلية عن مالية الدولة من جهة، مع ارتباطها بنفس هذه المالية من جهة أخرى⁽⁷⁾.

وهكذا فإنّ الاستقلالية المالية المحلية لا يقصد منها عدم وجود علاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، وإنما درجتها تقاس بطبيعة هذه العلاقة⁽⁸⁾، فيجب ألاّ تصل وصاية السلطة المركزية على ميزانية البلدية إلى درجة تهميش المنتخب المحلي وإقصائه أثناء اتخاذ القرار المحلي.

قام المشرع الجزائري - بالإضافة إلى إبعاد المنتخبين من إعداد الميزانية-، بإخضاع ميزانية البلدية لرقابة وصائية مشددة تمارس على مختلف مراحل الميزانية، وتتلخص الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على الميزانية في مرحلة الإعداد، في المصادقة على الميزانية من طرف الوالي وكذا تمتع هذا الأخير بسلطة الحل.

أ/ تقوية مركز السلطة الوصية من خلال إخضاع الميزانية للمصادقة

يحكم مداوات المجالس الشعبية البلدية مبدأ عام، وهو النفاذ المباشر، الذي مفاده قابلية المداولة للتنفيذ بمجرد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية وهو ما نصت عليه المادة 56 قانون البلدية الساري المفعول⁽⁹⁾، غير أنّ هذا المبدأ يرد عليه استثناء، والمتمثل في إلزامية استيفاء إجراء جوهرى حتى تصبح المداولة قابلة للتنفيذ، ويتمثل هذا الإجراء في ضرورة تقديم المداولة للمصادقة من طرف الوالي.

تدخل الميزانية في زمرة النوع الثاني من المداوات وبالتالي لا بد من عرضها على الوالي للمصادقة حتى تصبح نافذة، وهو ما نصت عليه المادة 57 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية: " لا تنفّذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات... "

يظهر لنا جليا أنّ البلدية لا تملك أية سلطة مالية تمكنها من حق التصرف في الميزانية، ذلك أنّه لم تسحب من الأعضاء المنتخبة صلاحية إعداد الميزانية فحسب، بل وحتى بعد تقديم مشروع الميزانية للتداول، فإنّ القرار النهائي فيه يعود للوالي بحكم إلزامية عرضها عليه للمصادقة، الذي يمكن له أن يرفض المصادقة على نفقات معينة على أساس عدم ملاءمتها ونجاحتها المالية، رغم مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها⁽¹⁰⁾، وبالتالي فلا فائدة من حث أعضاء المجالس على ذلك مادامت كلمة الفصل في الأمور المالية راجعة لسلطة الوصاية⁽¹¹⁾.

ب/ تقوية مركز السلطة المركزية من خلال سلطة الحلول

إضافة إلى تدخل السلطة الوصية عن طريق المصادقة، فهي تتدخل كذلك عن طريق الحلول وذلك لإعادة التوازن للميزانية وإدراج النفقات الإجبارية، وكذا ضبط الميزانية في حالة عدم تصويت المجلس عليها⁽¹²⁾.

ب/1- الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة

يجب على المجالس المحلية وهي تصوّت على الميزانية، أن تحدث توازن حقيقي بين الإيرادات والنفقات، وإلاّ فلن تقوم السلطة الوصية بالمصادقة عليها، وقد نصت على ذلك المادة 183 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، التي ألزمت المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية متوازنة، وإلا سيقوم الوالي بالحلول محله وضبطها تلقائيا، لكن بعد استيفاء الإجراءات التالية:

- إرجاع الميزانية، مرفقة بالملاحظات خلال 15 يوم التي تلي استلامها لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام
- في حالة التصويت دون توازن للمرة الثانية، يقوم الوالي بإعذار المجلس الشعبي البلدي، الذي يجب عليه التصويت على ميزانية متوازنة خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الإعذار.

ب/2- الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإجبارية

تعتبر النفقات الإجبارية نفقات تفرض من السلطة المركزية، ويجب على البلدية إدراجها أثناء إعداد الميزانية، وفي حالة عدم فعل ذلك يقوم الوالي باعتباره السلطة الوصية على البلدية بالحلول محل الجماعة الإقليمية ويضبطها تلقائيا، لكن بعد

استيفاء الإجراءات التي ذكرت سابقا بالنسبة للتصويت على ميزانية غير متوازنة، وقد نص قانون البلدية على هذه الحالة في المادة 183 كذلك.

ب/3- الحلول في حالة عدم تصويت المجلس على الميزانية

نص قانون البلدية رقم 10-11 على هذه الحالة في المادة 186⁽¹³⁾، وهي مرتبطة بحالة عدم التصويت على الميزانية إطلاقا بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، غير أنه يجب على الوالي الاستمرار بالعمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة⁽¹⁴⁾. غير أنه ما يؤخذ عليه المشرع هو استعماله عبارة غامضة _ وجود اختلال _، مما يفتح المجال أمام السلطة الوصية بامتلاكها سلطة تقديرية في تكييف هذه الحالة.

يظهر لنا جليا - في الأخير- أنّ الحلول سلطة خطيرة تملكها الجهة الوصية على البلدية، بحكم أنّ الإدارة المركزية تمارس الاختصاص بدل المجالس المنتخبة، ويقوم الوالي بضبط الميزانية تلقائيا، وهذا تكون الميزانية معدة بشكل نهائي من السلطة المركزية بما لذلك من تأثير سلبي على استقلالية البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، فالحلول يؤدي إلى التهميش الكلي للمجالس المنتخبة في المجال المالي، وجعل القرار النهائي في يد السلطة المركزية.

المحور الثاني/محدودية دور البلدية في تحديد الوعاء الجبائي والنفقات المحلية

حتى يكون للجماعة المحلية دور فعال في مجال الميزانية يجب أن تتمتع الجماعة المحلية بحرية فعلية في خلق الإيرادات المحلية، تحديد مجال تطبيقها، وعاءها، وكذا تحديد قيمة المورد، وأخيرا ضمان التحصيل من طرف الهيئة المحلية⁽¹⁵⁾. يؤدي تمتع الوحدة الإدارية بهذه الاختصاصات في مجال الإيرادات إلى التحكم الكلي في المورد المحلي في جميع مراحلها مما يعطي له صفة المحلية دون جدال⁽¹⁶⁾، وكذا إمكانية القول بالاستقلالية المالية للهيئة، كون أنّ الموارد المحلية هي التي تضمن استقلالية مالية حقيقية⁽¹⁷⁾

يضاف إلى ذلك قدرة الجماعات المحلية في فرض ضرائب إضافية على الضرائب الأصلية في حدود نسبة معينة من الحد الأقصى للضريبة، غير أنه إذا رأت السلطة

المركزية وجود تعارض بين السياسة المالية لإحدى الهيئات المحلية، والسياسة المالية للدولة، أمكن لها توقيف القرار المحلي بقرار معلل⁽¹⁸⁾.

وباعتبار أنّ الميزانية تحتوي على شقين، الإيرادات والنفقات، فحتى نكون أمام استقلالية مالية فعلية للجماعة المحلية، وجب أن تتمتع هذه الأخيرة بحرية الإنفاق مع احترام الميزانية العامة للدولة، إذ يمكن للهيئات المحلية صرف الأموال لكن في حدود إيراداتها، وذلك إعمالاً لمبدأ "الإيرادات تحدّد النفقات"، فالوحدة المحلية لا بد عليها أن توازن بين حجم نفقاتها والموارد التي قامت بتحصيلها⁽¹⁹⁾، كما يجب ألا تصل النفقات الإجبارية التي تلزم الدولة الجماعة المحلية إيرادها أثناء إعداد الميزانية، من الكم درجة تؤدي إلى إفراغ عنصر إعداد الميزانية من طرف الوحدة الإدارية المحلية من محتواه⁽²⁰⁾. يظهر أنّ التحكم في الموارد المحلية وكذا في أوجه إنفاقها يعدّ من المظاهر الأساسية للاستقلالية المالية، غير أنّ الوضع في الجزائر ليس بهذا النحو بحكم عدم تمتع البلدية بسلطة في المجال الجبائي ولا حتى في مجال الإنفاق.

أولا/محدودية دور البلدية في المجال الجبائي

يعتبر احتكار السلطة المركزية للجباية تنظيماً وتحصيلاً، من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز البلديات⁽²¹⁾، بحكم عدم تمتع البلدية بأية سلطة مالية تمكنها من حق التصرف في الميزانية، كون أنّ النظام الجبائي الجزائري يقوم على مبدأ عدم استقلالية الضريبة، ذلك أنّ فرض الضريبة مسألة وطنية تختص بها الدولة⁽²²⁾، ويظهر ذلك من خلال منح هذا الأختصاص للسلطة التشريعية، وهو ما يظهر من نص المادة 13/122⁽²³⁾ من الدستور، وتتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة، وكذا تحصيلها.

1- عدم تدخل البلدية في تأسيس الضريبة

أوكل الدستور الجزائري مسألة إحداث الضريبة والجبايات والرسوم، وتحديد أساسها ونسبها للسلطة التشريعية، فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين العادية، فالبلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة وتحديد وعائها، مما يؤدي إلى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرّد البلديات من المبادرة المالية⁽²⁴⁾، يقتصر دور المنتخبين بهذا الشكل

في مجرد التصويت على النسب المحددة من طرف الدولة، أي على الناتج الإجمالي المحدد بموجب القانون، فعملية التصويت مقيدة ومؤطرة في نطاق حدود مرسومة قانوناً⁽²⁵⁾.

يظهر لنا من خلال ما سبق أنّ البلدية في الجزائر لا تملك أية صلاحية في مجال تأسيس الجباية، رغم أنّ تحقيق الاستقلالية المالية يستوجب إشراك الجماعة المحلية في ذلك، باعتبارها على دراية أفضل بالشؤون المحلية، غير أنّ ذلك لا يعني منحها سلطة إحداث الضريبة وتحديد وعائها ونسبها التي تعدّ من الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، وإنّما إعطائها سلطة التصويت على النسب المئوية للضرائب والرسوم المحلية المحددة مسبقاً بموجب القانون بغرض تمكينها من تدعيم مواردها المالية⁽²⁶⁾.

تراجع موقف الجزائر في مسألة إشراك البلدية في المجال الضريبي لصالح السلطة المركزية بحكم أنّ هذا الأمر لا يعتبر دخيلاً، وإنّما عرفه القانون الجزائري في سنة 1967، وذلك في الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية الذي نص في المادة 139 التي نصت على: "يحدد المجلس الشعبي البلدي وفقاً للنصوص الجاري بها العمل، الموارد الجبائية والأصناف الأخرى من المدخولات الضرورية لحاجات البلدية ويقرر استعمالها"، كما منحت المواد من 261 إلى 264 للبلدية إمكانية تأسيس بعض الرسوم وذلك على النحو التالي:

تنص المادة 261: "يمكن للبلديات أن تؤسس رسم لمصاريف الزيادة ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية

نصت المادة 262: "أما المادة فنصت: "يسوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسماً خصوصياً يدعى رسم الإقامة..... وتحدد تعريفه رسم الإقامة من قبل المجلس الشعبي البلدي"

أما المادة 263 فنصت: "يجوز للبلديات أن تفرض على ملاك العقارات المجاورة للطرق العمومية رسوماً مخصصة لبناء أو لإصلاح أرصفة..... رسم الطريق الذي يقرر بموجب مداولة مصدقة قانوناً للمجلس الشعبي البلدي يجري تحصيله بموجب جدول توزيع يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي"

وأخيرا نصت المادة 264 على "إنّ تعريفات الضرائب المترتبة للبلديات من جراء شغل الأملاك العمومية البلدية..... يحددها المجلس الشعبي البلدي". مما يشكل دعامة أخرى للاستقلالية المالية، وبهذا يكون هذا القانون قد وسّع كثيرا من الاستقلالية المالية للبلدية .

إنّ تمكين البلدية من هذه الصلاحيات، زيادة على الرفع من مواردها المالية، من شأنه تقريب الإدارة الجبائية من دافعي الضريبة والوصول إلى مردودية أفضل في التحصيل، اعتبارا من كونها ستصبح أكثر مسؤولية في تلبية حاجياتها المحلية، إلا أنّ المشرع الجزائري سجّل تراجعا لصالح السلطة المركزية، مما يؤثر سلبا على استقلالية البلدية، وهذا الأمر يصعب تفسيره خاصة وأنه جاء⁽²⁷⁾ بعد دستور 23 فيفري 1989⁽²⁸⁾، المعروف بالتوجه المنفتح على اقتصاد السوق، بينما الأمر رقم 67-24 جاء في ظل هيمنة الفكر الاشتراكي على الاتجاهات الاقتصادية والسياسية للدولة والمقيدة لاستقلالية الجماعات المحلية بشكل عام، باعتبار أنّ الاستقلال المالي وليد الفكر الليبرالي⁽²⁹⁾.

2- إحتكار تحصيل الجباية من طرف السلطة المركزية

إضافة إلى تبعية تأسيس الضريبة، فإنّ هناك عامل آخر أثر سلبا على الاستقلالية المالية للبلدية، ويتمثل في تهميش المنتخبين من عملية تحصيل إيرادات البلدية، حيث أوكلت هذه المهمة لأمين خزينة البلدية الذي هو المحاسب العمومي وذلك بمقتضى نص المادتين 205 و206 من قانون رقم 10-11⁽³⁰⁾

يؤدي هذا الأمر إلى إضعاف دور المجالس المنتخبة في المجال الضريبي، بحكم أن المحاسب العمومي موظفا تابعا للدولة وليس للبلدية، وهو ما يظهر من نص المادة 34 من قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية⁽³¹⁾ التي نصت: " يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.....".

يظهر لنا جليا من نص المادة السابقة أنّ المحاسب العمومي يخضع للسلطة الرئاسية للوزير المكلف بالمالية، مما يجعله في علاقة خضوع وتبعية وهو ما يؤثر بالسلب على البلدية، كما يتبين لنا أنّ الأعضاء المنتخبين على مستوى البلدية ليس

لديهم أي دخل في مجال تحصيل الضريبة المحلية، وهذا فيه مساس بالاستقلالية المحلية، على اعتبار أنّ الميزانية من مرحلة إعدادها إلى غاية التنفيذ محتكرة من طرف السلطة المركزية.

ثانيا/محدودية تدخل المجالس المنتخبة في تحديد أوجه الإنفاق

إنّ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا تتوقف عند إشراك الجماعة المحلية في المجال الجبائي، وإنما يقاس كذلك بدرجة تحكم الهيئات الإقليمية في توزيع وتخصيص نفقاتها المحلية⁽³²⁾، غير أنّ الوضع في الجزائر ينذر بعدم تحكم البلدية في نفقاتها بسبب عدم امتلاكها سلطة في تحديد نفقات البلدية وكذا في توزيعها.

1- إكثار المشرع من النفقات الإجبارية

تحتوي ميزانية البلدية على قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا⁽³³⁾، ونصت المادة 1/198 على نفقات التسيير وذلك على النحو التالي " يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية
- نفقات صيانة طرق البلدية
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار
- فوائد القروض
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة
- مصاريف تسيير المصالح البلدية
- الأعباء السابقة "

أما المادة 2/198 فقد نصت على نفقات التجهيز والاستثمار على النحو التالي:

يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا على ما يأتي:

- نفقات التجهيز العمومي

- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار
- تسديد رأسمال القروض
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية....."

لكن ما يلاحظ أنّ اتجاه المشرع سار نحو الإكثار من نفقات التسيير، والتي تعتبر معظمها إجبارية مما يفيد أنّ حرية البلدية في الإنفاق مقيدة، وهو ما يؤثر سلبا على استقلالية البلدية.

2- امتصاص النفقات الإجبارية لمعظم موارد البلدية

يقوم رئيس المجلس الشعبي - كما أسلفنا - بعرض الميزانية على المجلس الشعبي البلدي للتصويت، الذي يتعين عليه مراعاة النفقات الإجبارية وإلا يتعرض لسلطة الحل من طرف الوالي الذي يدرجها تلقائيا.

يؤدي هذا الأمر - كثرة النفقات الإجبارية - إلى امتصاص معظم الموارد المحلية لمواجهةها، لتجد البلدية نفسها في نهاية المطاف غير قادرة على مواجهة النفقات الأخرى لاستنفاد جل مواردها، ليؤدي الأمر إلى ضيق مجال تدخل البلدية في الإنفاق والاكتفاء بالتصدي للنفقات الإجبارية والمتمثلة في نفقات التسيير التي أكثر المشرع منها.

خاتمة

كان على المشرع الجزائري أن يستتبع التنصيب على الاستقلالية المالية للبلدية في المادة الأولى من قانون البلدية الساري المفعول، بتكريس مظاهرها حتى لا يفرغ الاعتراف القانوني من محتواه وتكون استقلالية البلدية شكلية.

يتجلى الالتزام الذي يقع على عاتق المشرع الجزائري في توفير موارد كافية لتمكّن البلدية من مواجهة نفقاتها، وكذا إسناد مهمة تسيير البلدية للمنتخبين.

لكن خيار المشرع جاء خلافا لما كان منتظرا، ويظهر ذلك من سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي وإسنادها للأمين العام بالبلدية، يضاف إليها محدودية دور المنتخبين في المجال الجبائي وحتى في الإنفاق، من خلال عدم تمتع البلدية بسلطة تأسيس الجباية بحكم احتكارها من طرف السلطة المركزية، وكذا عدم التدخل في الإنفاق المحلي لكثرة النفقات الإجبارية التي تمتص جل موارد البلدية.

الهوامش:

- (1) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.ص. 52، 53.
- (2) Adiouma BA, L'autonomie financière des collectivités locales et la réforme de la décentralisation, R.R.J, N°3, 2004, P.1853.
- (3) والمتمثلة في أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، ج.ر.ج.د.ش، عدد 6، الصادرة في 18 جانفي 1967 (ملغى)، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 09-81، مؤرخ في 4 جويلية 1981، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، لسنة 1981 (ملغى).
- (4) قانون رقم 08-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15، الصادرة في 11 أفريل 1990 (ملغى)، متمم بموجب أمر رقم 03-05، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش، عدد 35، الصادرة في 19 جويلية 2005، (ملغى).
- (5) مصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، جانفي-فيفري 2013، ص.13.
- (6) قانون 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق
- (7) صالح بوسطعة، المالية المحلية، ط2، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس، 2009، ص.13.
- (8) محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983،، مرجع سابق، ص.495.
- (9) تنص المادة 56 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون لعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".
- (10) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مداه وإمكانية تطوره، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص.75.
- (11) محمد علي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة البحث والتكوين، المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، المغرب، ص.78.
- (12) هناك حالة أخرى واردة في المادة 184 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق، وهي حالة ظهور عجز في الميزانية عند تنفيذ الميزانية، غير أننا لن نتطرق إليها على أساس أنها تدخل في تأثير السلطة المركزية على مالية البلدية أثناء تنفيذ الميزانية، ونحن بصدد التطرق لتأثير السلطة المركزية على مالية البلدية عند إعداد الميزانية.
- (13) تنص المادة 186 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق: "عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، وطبقا للمادة 102 أعلاه، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.
- غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية. وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائيا.

(14) أنظر المادة 185 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق

(15) Adiouma BA, L'autonomie financière des collectivités locales et la réforme de la décentralisation, op.cit., P.1853.

(16) Ibid

(17) Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN, Droit des collectivités locales, 3ème éd P.U. E, 2004, P.61.

(18) محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية.....، مرجع سابق، ص. 496.

(19) Fatima ZIDOURI, L'autonomie financière locale..., op.cit., P.104.

(20) Adiouma BA, L'autonomie financière des collectivités locales et la réforme de la décentralisation, op.cit., P.1854.

(21) بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، جوان 2006، ص.275.

(22) رمضان تسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص.ص. 109، 110.

(23) تنص المادة 13/122 من دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم، على: "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- إحداث الضرائب والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.

(24) بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية.....، مرجع سابق، ص.ص. 275، 276.

(25) رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص.ص. 69، 70.

(26) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية.....، مرجع سابق، ص. 60، نقلا عن:

- Bachir yelles CHAOUICHE , revue idara, 1995, n°1, P.24.

(27) وذلك في قانون 08-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، الذي لا نجد فيه أي مادة تمنح للبلدية صلاحية في المجال الجبائي.

(28) الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش عدد 9، الصادرة في 1 مارس 1989.

(29) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية...، مرجع سابق، ص.ص. 61، 62.

(30) تنص المادة 206 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق: " يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها.

(31) ج.ر.ج.د.ش عدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990

(32) Nadjib BELAID, autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, 1999,P.245.

(33) وهو ما نصت عليه المادة 179 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق.