

النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر

The budgetary system of local government in Algeria

نعيجة فهيم ، جامعة الجزائر 03، الايميل: naidja.fahim@univ-alger3.dzالصادق الأسود، جامعة الجزائر 03، الايميل: lassoued.sadek@univ-alger3.dz

تاريخ النشر: 2020/06/06

تاريخ القبول: 2020/05/10

تاريخ الاستلام: 2020/04/06

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى عرض واقع النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر من خلال إبراز الأسلوب المتبع في إعداد الميزانية المحلية. و توصلت الدراسة إلى أن ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر هي ميزانية مبنية على الأساس التقليدي لا تسمح بترشيد النفقات المحلية كما أنها لا تتيح تقييم أداء العمل المحلي. و أوصت الدراسة إلى ضرورة تبني السلطات العليا إرادة حقيقة لإصلاح جذري و عميق للنظام الميزانياتي المحلي من خلال تبني أسلوب ميزانية الأداء و البرامج.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الميزانية المحلية، الأعوان المكلفون بالتنفيذ.

تصنيف JEL: H61، H72 .

Abstract :

This study aims at presenting the reality of the local budgetary system in Algeria by highlighting the method used in preparing the local budget. The study concluded that the budget of the local government is a traditional budget that does not allow rationalization of local expenditures. Also it does not allow for evaluation of the performance of local action. The study recommended that the higher authorities should adopt a real will to radically and profoundly to reform the budget system through adopting the budget programs and performance method.

Key words: Local government, local budget, execution agents.

JEL classification code : H61, H72.

المؤلف المرسل: نعيجة فهيم، الإيميل: fahimbelazem@yahoo.fr

1. مقدمة:

تمثل الجماعات المحلية أحد أهم الأعمدة التي يركز عليها النظام الإداري فهي شريان حيوي له، وهمزة وصل بين القمة والقاعدة، كما أنها الأقرب للمواطنين وخدمة مصالحهم من جهة والأكثر إطلاعا على حاجياتهم وضروريات عيشهم وراحتهم من جهة أخرى، كما أنها منطلق التسيير الفعال والمحكم لمختلف أمور الدولة، وأجهزتها التنفيذية، ومصالحها المختلفة، خاصة فيما يخص المال العام وأوجه صرفه على المستوى المحلي.

ولكي تقوم هذه الجماعات بدورها على أحسن وجه، فإنها تحتاج إلى موارد مادية وبشرية وتنظيمية مختلفة، يتم استغلالها من أجل تهيئة الجو الملائم للسير العادي لهذه المصالح، وفق اللوائح القانونية والتشريعات التنظيمية، ومن بين أهم الموارد التي تعتمد عليها الجماعات المحلية نجد الموارد المالية، والتي تعتبر أساس جلب والحصول على الموارد الأخرى، حيث تصرف في مختلف أوجه الإنفاق التي يتطلبها التسيير المحلي، لتلبية حاجيات المواطنين، وضمان حقوقهم على المستوى المحلي.

إن هذه الموارد والنفقات تبوّب (توضع) في وثيقة رسمية يطلق عليها اسم الميزانية المحلية، هذه الأخيرة هي عبارة عن البرنامج المالي الذي يعكس سياسات الإدارة المحلية المختلفة، وهي الإطار الذي يتضمن القرارات المتعددة لاختيار السياسات والأهداف التي ترغب الإدارة المحلية في تحقيقها، وكذا اختيار الوسائل، والبرامج التي تؤدي إلى إحراز هذه الأهداف؛ لذلك فإن وثيقة الميزانية المحلية، توفر معلومات عن القرارات التي تتخذها الإدارة المحلية، لتوزيع مواردها لإشباع الحاجات العامة. من خلال ما سبق يمكن طرح التساؤل الرئيسي التالي:

فيما يتمثل الأسلوب المتبع في إعداد الميزانية المحلية في الجزائر؟

فرضية الدراسة:

إن الأسلوب التقليدي (ميزانية البنود أو الاعتمادات) هو الأسلوب المتبع في إعداد الميزانية المحلية في الجزائر، نظرا لسهولة و عدم تعقيده.

أهمية الدراسة:

يعتبر موضوع كل من التسيير العمومي القائم على أساس النتائج وكذا ترشيد النفقات العمومية من المواضيع الهامة في مجال الإدارة المالية العمومية ، و تتمثل أهمية هذه الدراسة

في إبراز ضرورة إصلاح نظام الميزانية المحلية في الجزائر من خلال الانتقال من ميزانية التقليدية (موازنة الاعتمادات، موازنة البنود) إلى الميزانية القائمة على أساس النتائج و هذا من أجل ترشيد النفقات المحلية واستغلال الموارد المحلية بكفاءة و فاعلية ، في ظل إصلاح الميزانية العامة للدولة بتبني ميزانية البرامج من إخلال إصدار القانون العضوي رقم 18-15 و المؤرخ في 2018/09/02 و المتعلق بقوانين المالية.

منهجية الدراسة:

للإجابة عن الإشكالية المطروحة تم اعتماد المنهج الوصفي و هذا من خلال التطرق إلى عرض (وصف) واقع النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر (عرض الدورة الميزانياتية):

الدراسات السابقة:

- يريقي جمال، إشكالية العجز في ميزانية البلدية- دراسة حالة بلديات دائرتي وزرة و المدينة لولاية المدينة، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر 03، 2011: و ناقشت هذه الدراسة إشكالية العجز في ميزانية البلدية و عدم تكافؤ نفقاتها مع إيراداتها، و خلصت الدراسة بأن العجز الذي تعاني منه معظم الجماعات المحلية بصفة عامة ليس مرده في النقص في عدد الضرائب التي تستفيد منها الجماعات المحلية ولا إلى التضيق في مجال اختصاصها ، بل راجع إلى نسب و مردودية الموارد الجبائية و توزيعها بين الدولة و الجماعات المحلية.
- يونس جعفر، حسين عبد القادر، إمكانية تطبيق الموازنات الصفرية كموازنة تخطيطية في المجالس المحلية الفلسطينية - دراسة حالة بالمجالس المحلية في منطقة ضواحي القدس: و تمحورت مشكلة البحث في مدى إمكانية تطبيق الموازنات الصفرية كموازنة تخطيطية في المجالس المحلية و ما هي المعوقات و الصعوبات التي تقف حائلا أمام تطبيقها ، و قد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها: وجود إمكانية تطبيق الموازنة الصفرية كبديل للموازنة المعمول بها حاليا في المجلس المحلية الفلسطينية ، و ذلك بسبب وجود الإمكانيات الإدارية و

المالية و الفنية ، كما أوصت الدراسة إلى ضرورة تذليل الصعوبات و المعوقات التي تواجه عملية إعداد الموازنة الصفرية.

2. ماهية الميزانية المحلية:

1.2. تعريف الميزانية المحلية:

عرفت المادة 176 من القانون 10-11 و المتعلق بالبلدية ميزانية البلدية على أنها عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار(القانون رقم 11- 10 المؤرخ في و المتعلق بالبلدية).

كما عرفت المادة 157 من 07-12 و المتعلق بالولاية ميزانية الولاية على أنها عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز و الاستثمار(القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 و المتعلق بالولاية).

2.2. المبادئ التي تقوم عليها الميزانية المحلية

إن إعداد الميزانية المحلية يعتمد على قواعد مستوحاة عموما من : المبادئ العامة للقانون الموازي.طبقت هذه المبادئ، أولا في إطار ميزانية الدولة قبل أن تمتد إلى الميزانيات المحلية.

-مبدأ السنوية: ظهر هذا المبدأ أولا في القانون الموازي للدولة ، ثم انتقل إلى الجماعات المحلية . ويقصد به أن السنة المالية تبدأ في أول جانفي و تنتهي في الواحد و الثلاثين ديسمبر من نفس السنة .ويقوم هذا المبدأ على قاعدتين هما: يتم التصويت على الميزانية المحلية سنويا و يتم تنفيذها في السنة.إلا أنه، وفي الواقع، فإن الدورة المالية تعرف تعديلات(أي الخروج على مبدأ السنوية) تبرر عادة بضرورة ضمان المواصلة في التسيير المالي للجماعات المحلية (G.TERRIEN, Y. REYMAUD, J. REYNAUD,) (2006, P.168).

فبالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر، تشمل سنتها المالية السنة المدنية و فترة تكميلية تصل إلى 31 مارس من السنة الموالية.فطبقا لأحكام المادة 187 من قانون البلدية و المادة

149 من قانون الولاية، يمتد تنفيذ الموازنة المحلية إلى غاية 15 مارس من السنة المالية فيما يتعلق بتصفية النفقات و الأمر بدفعها ؛ و إلى غاية 31 مارس فيما يخص تصفية الإيرادات و تحصيلها ، و كذا دفع النفقات(مسعي محمد، 2003 ، ص.127).

- **مبدأ الوحدة:** و يقصد بهذا المبدأ إظهار كافة الإيرادات و النفقات المتوقعة في وثيقة واحدة، وهذا من أجل إعطاء الهيئة المحلية رؤية شاملة و كاملة حول المركز المالي للجماعات المحلية. إلا أنه و مع توسع وظائف هذه الأخيرة أدى إلى إحداث مصالح عمومية ؛ مما أدى بدوره إلى ظهور ميزانيات ملحقة والذي تستفيد منه بعض المصالح المتخصصة، و تتمتع هذه الأخيرة بالاستقلال المالي و الموازي دون أن تتمتع بالشخصية الاعتبارية القانونية.

- **مبدأ الشمولية:** و يقصد بهذا المبدأ إدراج كافة الإيرادات و النفقات دون إجراء أي مقاصة أو تخصيص بينهما ومنه يكون مبدأ الشمولية مكمل لمبدأ الوحدة، و يقوم المبدأ على قاعدتين هما:

- قاعدة الناتج الخام أي أن الإيرادات و النفقات تسجل بمبلغها الخام(عدم المقاصة)؛
- قاعدة عدم التخصيص أي أنّ مجموع الإيرادات تخصص لتغطية مجموع النفقات(عدم تخصيص النفقات) (دراوسي مسعود ، 2005 ، ص ص 383-384).

- **مبدأ القبليّة :** مبدأ التصويت قبل أي تنفيذ: إن الميزانية المحلية عبارة عن وثيقة تقديرية و ترخيصية يستوجب المصادقة عليها قبل 01 جانفي؛ وكونها ذات طابع تنبؤي يستوجب إقبال عناصرها قبل السنة التي تسبق تنفيذها .

- **التوازن الموازي:** على عكس ميزانية الدولة، ينبغي أن يتم التصويت على الميزانية المحلية وهي في حالة توازن (M. BOUVIER, 2001, P.150). و يمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي الموازنة المحلية يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير أمثل لمرافقها العمومية و من تنمية للطاقت الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها.

3.2. أنواع الميزانية المحلية

أ. الميزانية الأولية: و تعتبر الوثيقة الأساسية، و تشمل كافة إيرادات و نفقات الدورة المتعلقة بها.وتحتوي على:

- ميزان عام « balance générale » ،
- جداول ملخصة "tableau récapitulatif" و التي تسمح بالتأكد من أن أقسام الموازنة متوازنة،
- ملاحق إحصائية.

و تظهر الصفحة الأولى من الموازنة نظرة عامة حول وضعية الجماعات المحلية و كذا حول سياستها المالية.و تعتبر هذه المعلومات مهمة بالنسبة للمجلس الشعبي بحيث تسمح له بممارسة الرقابة (BACHIR YELLES CHAUCHE,1990,p239-240).

الميزانية الإضافية: وهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعاً لنتائج السنة المالية السابقة.هي الموازنة الأولية مضافاً إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية وبالتالي تعتبر الموازنة الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن:

- كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة.
 - كل ترحيلات الإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة.
 - ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة.
- وتعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة المعنية.وإذا كانت هناك نفقات تعديلية بعد المصادقة على الميزانية الإضافية فإنها تتم عن طريق مداولة يجرى من خلالها هذا التعديل ويتم تسويتها في الحساب الإداري (وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الدورة التكوينية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية).

3. تحضير و اعتماد الميزانية المحلية:

1.3. تحضير الميزانية المحلية:

يتم تحضير الميزانية المحلية من خلال جمع المعلومات اللازمة، ومعالجتها ومعرفة معوقات تنفيذ الميزانية السابقة وتجنبها مستقبلاً، ويتم تحديد المتطلبات المالية والاختيارات التي تقترح، كما تتم صياغة مشروع الميزانية وهذا فيما يخص جانب الإيرادات والنفقات، إذن يمكن القول بأن التحضير يستند إلى الوثائق التالية:

أ. بالنسبة للإيرادات:

- الملحق رقم 02 بطاقة حساب الضرائب: تتحصل عليها الجماعات المحلية في بداية كل سنة من مصالح الضرائب للولاية و التي تحدد التنبؤات الجبائية بالنسبة للضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة لكي تسجل في الموازنة المحلية.

- مصادر التمويل الخارجية:

الإمدادات المختلفة لصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL، إعانات الدولة و الولاية، مداخيل الهبات، مداخيل الإقراض، مداخيل التصرف في الممتلكات.

ب. بالنسبة للنفقات: يتم تخصيص الإيرادات على أساس الأهداف و البرامج المحددة من طرف الجماعات المحلية عن طريق تقسيم الجماعات المحلية إلى وحدات تحليل و تكاليف معينة مترجمة في شكل تمويل الخدمات العمومية مثل تمويل الحالة المدنية، المساحات العمومية، المرافق الثقافية و الرياضية و الشؤون الاجتماعية و غيرها.

2.3. التصويت على الميزانية المحلية :

يتم التصويت على موازنة البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي ، بينما يتم التصويت على موازنة الولاية من طرف المجلس الشعبي الولائي .و على عكس موازنة الدولة ، يبغى التصويت لزوما على الموازنة المحلية على أساس التوازن ،كما يتم التصويت عليها بابا بابا و فصلا بفصلا .كما يصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها؛ ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها .

3.3. المصادقة على الميزانية المحلية من طرف السلطة الوصية

إن الميزانية المحلية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي المؤهل قانونا لا تنفذ إلا بعد إقرار السلطة الوصية ، و هذا من أجل السماح لهذه الأخيرة بمراقبة النفقات والإيرادات المنتبئ بها في الموازنة المحلية (وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الدورة التكوينية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية) .
ويتم المصادقة على ميزانية البلدية من طرف :

- رؤساء الدوائر إذا عدد السكان أقل من 50.000 نسمة،
- أما بالنسبة للبلديات التي عدد سكانها أكبر من 50.000 نسمة فيتم إقرارها من طرف الوالي.و يمكن للسلطة الوصية رفض أو تعديل النفقات و الإيرادات التي تضمنتها الميزانية المحلية إذا لم تضبط نهائيا قبل بدأ السنة المالية، يستمر في تنفيذ الإيرادات و النفقات العادية في السنة الأخيرة حتى يصادق على الموازنة الجديدة.
- غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها في حدود جزء من اثني عشر في كل شهر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة .
- أما في حالة رفض السلطة الوصية الميزانية المحلية، في هذه الحالة يجب طرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي و ذلك في غضون 10 أيام.

4. مضمون الميزانية المحلية:

تحتوي الميزانية المحلية سواء من جانب الإيرادات أو من جانب النفقات، على شقين (فرعين) هما: قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار. ظهر هذا التقسيم من منطلق اقتصادي: حيث يشتمل قسم التسيير على النفقات و الإيرادات الجارية للجماعات المحلية، و هي قريب من جدول النتائج التنبؤي بمعنى المحاسبة المالية . بينما قسم الاستثمار يتضمن طريقة تمويل عمليات الاستثمار ، فهو قريب من جدول التمويل التنبؤي (F.ADAM,)
(O.FERRAND, R.RIOUX 2007, P.P183-186).

1.4. النفقات المحلية

على الجماعات المحلية تسيير الممتلكات التي تحت تصرفها، و تضمن بالموازاة تقديم الخدمات الضرورية للسكان الذين هم تحت إقليمها. هذه الأنشطة يتولد عنها نفقات هامة تتزايد باستمرار، و تنقسم هذه النفقات إلى نفقات التسيير و نفقات التجهيز و الاستثمار.

1.1.4. نفقات التسيير

هي تلك النفقات التي تسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية و المحافظة على ممتلكاتها و المتكونة أساسا من الأغذية و اللوازم، الأشغال و المصالح الخارجية، نفقات التسيير العام، نفقات المستخدمين، الضرائب و الرسوم، النفقات المالية، المنح و الإعانات، المساهمات و الحصص و الخدمات لفائدة الغير. و ترتب في الموازنة داخل المصالح مقسمة إلى فصول و مواد، و عليه فإن تبويب نفقات التسيير هو تبويب مزدوج اقتصادي و حسب الطبيعية.

2.1.4. نفقات التجهيز و الاستثمار

ترتب نفقات قسم التجهيز و الاستثمار في الميزانية داخل برامج و عمليات خارج البرامج مقسمة إلى فصول و مواد، والمتكونة أساسا من الإعانة التي تدفعها الجماعات المحلية، الأضرار، الأملاك المنقولة وغير المنقولة، القروض التي تقدمها الجماعات المحلية و تزيد مدتها عن السنة، السندات و القيم، تخصيصات للوحدات الاقتصادية البلدية، الأشغال الجديدة و الترميمات الكبرى، و عليه فإن تبويب نفقات التجهيز و الاستثمار هو تبويب مزدوج اقتصادي و حسب الطبيعة.

2.4. الإيرادات المحلية

تتحمل الجماعات المحلية نفقات معتبرة، و من أجل تغطيتها، ينبغي عليها الحصول على موارد مالية. و مراعاة لذلك، و ضع المشرع امتياز تحصيل الموارد الجبائية بحيث تمكنها من الحصول على نوع من الاستقلالية المالية. هذه الاستقلالية تعتبر محدودة جدا لأن الجماعات المحلية لا تستطيع فرض أو تحصيل إيراد إلا عن طريق النصوص و القوانين المعمول بها. و يخضع تبويب الإيرادات المحلية إلى المعيار الاقتصادي بحيث، تبوب إلى قسمين: إيرادات التسيير، إيرادات التجهيز و الاستثمار.

2.4.1. إيرادات التسيير

و يكون مصدرها الإيرادات الجبائية، إيرادات الاستغلال، إيرادات الأملاك، إيرادات إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وكذا الإعانات المقدمة من طرف الدولة...

- **الإيرادات الجبائية** : تعد الموارد الجبائية من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية حيث تقدر مساهمتها بأكثر من 80% إذا تم مقارنتها مع الإيرادات غير الجبائية و تتكون من مداخيل الضرائب و الحقوق و الرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية و المتمثلة فيما يلي: الرسم على النشاط المهني؛رسم التطهير؛رسم الإقامة؛الرسم على القيمة المضافة؛الرسم على الذبح؛الضريبة على الممتلكات؛قسمة السيارات؛الضريبة الجزائرية الوحيدة.

- **إيرادات الاستغلال**: تتشكل إيرادات الاستغلال من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع و ترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية و تتكون هذه الإيرادات من:حقوق الكيل والوزن و القياس؛عوائد الرسوم الإضافية عن الذبح؛ نواتج المحشر العمومي؛حقوق فحص و ختم اللحوم.

- **إيرادات الأملاك**: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة و هي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص، و تتكون هذه الإيرادات من:حقوق الإيجار؛حقوق استغلال الأماكن في المعارض و الأسواق؛عوائد منح الامتيازات.

- **إيرادات مالية**: و تحتوي على صنفين من المداخيل:مداخيل السندات ، الفوائد على القروض و الحقوق؛إيرادات المصالح الصناعية، و التجارية المستقلة و التي تمتع بمسك محاسبة مالية أو مستقلة.

- **الإعانات و المساعدات**: يتم الحصول على الإعانات و المساعدات لصالح الجماعات المحلية من طرف الدولة في إطار برامج تنموية و قد تكون مشروطة أو غير مشروطة، و عادة ما تمنح هذه الإعانات و المساعدات للإنفاق منها على إقامة

مشاريع معينة أو الارتفاع بمستوى أداء خدمات معينة (بوخاري عبد الحميد ، زرقون محمد، 2010، ص: 7-8).

2.2.4. 2. إيرادات التجهيز و الاستثمار

و هي الإيرادات التي يكون مصدرها التمويل الذاتي؛ الهبات و الوصايا، القروض، التنازل عن المباني و العقارات و المعدات، التعويض عن الكوارث، التنازل عن سندات الدولة أو المؤسسات العمومية الوطنية، الاقطاع من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز ، الإعانات المقدمة من طرف الدولة في شكل المخططات البلدية للتنمية، أو الإعانات المقدمة من طرف الولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2.2.4. 1.2 . إيرادات التجهيز

و يشتمل قسم التجهيز على المداخل التالية:

- **التمويل الذاتي:** تنص المادة 198 من قانون البلدية على ضرورة اقتطاع جزء من

إيرادات التسيير و تحويلها لقسم التجهيز و الاستثمار، و يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية كي تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ، و تحدد النسبة القانونية الدنيا التي تقتطعها من إيرادات قسم التسيير و المخصصة لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار بـ 10% .

- **الهبات و الوصايا:**تتكون من حصيلة ما يتبرع به المواطنين و المؤسسات و الشركات إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالمساهمة في تنفيذ و تمويل أحد المشاريع المحلية.

- **الإعانات:** إن إعانة التجهيز تمنح من طرف:

الدولة: إن إعانة التي تمنحها الدولة تخص مجالين: المخططات البلدية للتنمية و المباني المدرسية. و تكون في شكل إعانة المخططات البلدية للتنمية و إعانة المباني المدرسية و صيانتها.

صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية:

الولاية: بحيث يمكن لها منح إعانات إلى البلدية على اعتمادات للتجهيز

القروض: يلجأ إلى القروض لتمويل بعض النفقات في حالات معينة كتتفيذ المشاريع الضخمة مثل إنشاء بنية تحتية كالطرق أو بناء خزانات و سدود ، في حالة عدم كفاية أموال البلدية (الذاتية) في مثل هذه الحالات تلجأ البلدية إلى القروض من المؤسسات المالية الداخلية ، إلا أن هناك شرطين لذلك:
 أ) يستخدم هذا التصرف حصيلة القروض في إنفاق استثماري؛
 ب) يخضع إلى رقابة الحكومة المركزية.

- **التنازل عن المباني و المعدات:** إن التنازل عن ممتلكات البلدية لا يتم إلا في الحالات الاستثنائية المحددة في النصوص و القوانين المعمول بها.
- **التنازل عن السندات و القيم:** يمكن للبلدية أن تقم باقتناء السندات و القيم المنقولة كسندات الخزينة، كما يمكنها إعادة بيعها بناء على قرار المجلس الشعبي البلدي و بعد مصادقة السلطات الوصية.

2.2.2.4 . إيرادات التجهيز:

- و يشتمل قسم الاستثمار على المداخل التالية:
- الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير؛
 - مداخل المساهمة في رأس مال المؤسسات الخاصة؛
 - المداخل الناتجة عن أرباح وحداتها الاقتصادية؛
 - مداخل الإعانات الخارجية الممنوحة للوحدات الاقتصادية؛
 - نواتج القروض المبرمة من طرف الجماعات المحلية لصالح وحداتها الاقتصادية.

5. تنفيذ الميزانية المحلية:

1.5. الأعران المكلفون في عملية التنفيذ

المقصود بالمتدخلين في عملية التنفيذ الأعران المرخص لهم قانوناً حصراً لتنفيذ الميزانية، و هنا يكون الأمر بالصرف يختلف في مهامه عن المحاسب العمومي، فالذي يقرر و يتابع عمليات الميزانية ليس هو المكلف بمسك الأموال و تسديد النفقات و هذا وفقاً لمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف و المحاسب العمومي تطبيقاً لنصوص القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- الأمر بالصرف: هو كل شخص له صفة تمثيل الدولة، بالنسبة للمصلحة أو المؤسسة العمومية، التي يكون على رأسها فيمكن القول أنه: " كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) لهيئة عمومية وتصفيته و الأمر بدفعه"، فالأمر بالصرف لا يعتبر أمر مالي بل هو مسير رئيسي أو ثانوي حسب المخطط الإداري، و أما الوظيفة المالية ما هي إلا مكملة للوظائف الأخرى، و الأمر بالصرف يعين أو ينتخب. (وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الدورة التكوينية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية). يكتسي كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي صفة الأمر بالصرف، وذلك حسب المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية، فهو يقوم بتنفيذ الميزانية، بتحصيل مجمع إيراداتها المقررة عن طريق الإثبات والتصفية والأمر بالتحويل، وتنفيذ (صرف) مجموع نفقاتها عن طريق الالتزام (الإنشاء للدين) والتصفية والأمر بالدفع. استنادا إلى المواد 2، 15، 27، 32، 66 من القانون 90-21 و المتعلق بالمحاسبة العمومية تعهد إلى الأمر بالصرف المهام التالية (شبياكي سعدان، 2001، ص:74):

- التسجيل المحاسبي لكل الطلبات في السجل الخاص بها و التأكد من عدم وجود أخطاء محاسبية بها؛
- التأكد من أن عملية تصفية الفواتير المستلمة قد تمت بصفة قانونية و محاسبية سليمة؛
- التسجيل التسلسلي للفواتير و النفقات و متابعة ذلك و مراجعة أرصدة النفقات ؛
- التأكد من أن كل الفواتير التي تمت تصفيته وفق استحقاق معين قد أصدرت بشأنها حوالات الدفع؛
- التأكد عقب كل عملية من أن النفقة قد حملت في فصلها أو مادتها؛
- التسجيل التسلسلي للحوالات الصادرة في سجل النفقات؛
- التأكد من أن أوامر التحصيل واجبة الصدور قد أنجزت، و التأكد بعد ذلك من عمليات التصفية المرتبطة بها؛
- التسجيل التسلسلي، بعد التأكد، للإيرادات المحصلة في سجل التحصيل؛

- التأكد من أن المدينين و المحاسب قد أخطرا بالمستندات اللازمة و المتعلقة بالإيرادات الواجبة التحصيل؛
 - التأكد من أن كل الحيازات ، من التجهيزات و المعدات قد سجلت في سجل الجرد و استقرا في الأماكن المخصصة و مصحوبة كذلك ببطاقة الجرد؛
 - متابعة ، كل ما لزم الأمر، استمرار تواجد الحيازات من التجهيزات و المعدات في الأماكن و مواضع الاستخدام التي حيزت من أجلها؛
 - ترصيد و توقيف الحسابات على مستوى كل الدفاتر و البطاقات ثم التأكد من التوافق الضروري للأرصدة و صحتها.
- **المحاسب العمومي:** المحاسب العمومي هو كل عون أو موظف مؤهل قانونا، يتصرف باسم الدولة، جماعة محلية، مؤسسة عمومية، من أجل تنفيذ النفقات و تحصيل الإيرادات، أو تسيير السندات، بواسطة الأموال و القيم الموضوعة تحت تصرفه، أو بواسطة التحويلات الداخلية للقيود ، أو بواسطة المحاسبين العموميين الذين تحت إشرافه (F.CHOUVEL, 2001, P.146.147). يكتسي كلا من أمين الخزينة البلدية وأمين خزينة الولاية صفة المحاسب العمومي، هذا الأخير معين من طرف وزير المالية، ويقوم في مجال الإيرادات بالتحصيل و مجال النفقات بالدفع. و تتمثل مهام المحاسب العمومي في النقاط التالية:
- يتكفل المحاسب العمومي بسندات الأمر بتحصيل الإيرادات المرسلة من طرف الأمرين بالصرف و القيام بعملية تحصيلها، أو يقوم بتحصيل الإيرادات مباشرة لصالح الهيئات العمومية التي تدفع سندات الأمر أو تدفع مباشرة من طرف المدينين؛
 - يقوم بدفع نفقات الهيئات العمومية إما عن طريق أوامر بالدفع مرسلة من طرف الأمر بالصرف
 - أو السند المقدم من طرف الدائن؛
 - القيام بعملية الخزينة، أي حركات الأموال و التي لا تشكل إيراد أو نفقة؛
 - ضمان حراسة الأموال العمومية و القيم و التي تكون ملكا إما لهيئة عمومية أو ودائع الغير؛

- مسك محاسبة تبين تنفيذ العمليات المالية؛
- المحافظة على الوثائق المحاسبية و وثائق الإثبات لجميع العمليات التي يقوم بها؛
- يقوم بإعداد حساب التسيير السنوي الذي يسجل فيه جميع العمليات المالية و عمليات تنفيذ الميزانية.

- **المراقب المالي:** المراقب المالي هو العون المؤهل قانونا لمراقبة إجراءات الالتزام للنفقات المرخصة في الميزانية العمومية، و يتم تعيينه من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية ، و تتمثل مهمته الرئيسية في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية و مطابقتها للأنظمة و القوانين المعمول بهما، إضافة على الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات لمكاف بمراقبتها.

و طبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 (المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 و المتعلق بالرقابة القبلية للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82) و المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 و المؤرخ في 09/11/2009 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، يتحقق المراقب المالي من:

- التحقق من صفة الأمر بالصرف؛
- مشروعية النفقة العمومية و مطابقتها بالقوانين و الأنظمة المعمول بها،
- صحة التبويب و إنشاء النفقة وفقا لبنود الميزانية؛
- توافق مبالغ النفقة مع وثائق الالتزام؛
- التحقق من وجود التأشيرة الممنوحة من طرف الإدارة المعنية عندما تستلزم ذلك القوانين و الأنظمة المعمول بها.

إضافة إلى المهام المرتبطة بإثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض وضع تأشيرة الدفع على الوثائق الخاصة بالنفقات ،يضطلع المراقب المالي بمهمة إدارة أخرى حيث يعتبر هذا الأخير المستشار المالي للأمر بالصرف.

2.5. مراحل تنفيذ الميزانية المحلية

عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العمومية، فالقاعدة هنا هي القيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذها، ثم القيام بالنفقات (تنفيذ النفقات)، عكس حساب الميزانية (عملية

التحضير) فالقاعدة هي حساب النفقات ثم حساب الإيرادات (أي مصادر التمويل) وهنا سوف نقسم هاته المراحل إلى :

مجال النفقات :

الالتزام: هو التصرف الذي يؤدي إلى نشوء التزام اتجاه الغير، وهو الأمر الذي يثبت بموجبه نشوء الدين وقد يكون :

- التزم قانوني: هو القيام بتصرف قانوني أدى إلى نشوء الالتزام ، كإمضاء صفقة أو عقد أو قرار قضائي.

- التزم محاسبي: وهو تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن الالتزام القانوني.

التصفية: يعبر عن (قاعدة أداء الخدمة) أو ما يسمى كذلك (بقاعدة الحق المكتسب). وهي التحقق من وجود الدين (التزم) به وتم تحديده وضبط مبلغه "ماعدا الصفقات" فهي تخضع لشروط خاصة.

الأمر بالصرف: ويكون بإصدار حوالة للدفع، ويمثل الأمر بالصرف لفائدة المدين وهو موجه للمحاسب من أجل الدفع (Ministère des finances, direction générale de la) (comptabilité, direction de la réglementation comptable, 2007, P.16).

الدفع: وهو إجراء يتم بواسطة إبراء الدين العمومي. ويلعب المحاسب هنا دور مهم في مراقبة قانونية النفقة ولذا يجب عليه التأكد من:

- مطابقة العملية للقوانين المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفير الاعتماد.
- تبرير أداء الخدمة.
- الديون لم تسقط آجالها و أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.

في مجال تنفيذ النفقات، و على مستوى المحاسب العمومي لا بد الإشارة إلى مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف وفقا لقواعد المحاسبة العمومية التي ينص عليها القانون 90-21 و المؤرخ في 15/08/1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية (القانون 90-21). فالمحاسب

بإمكانه رفض دفع نفقة أو مجموعة من النفقات التي يتحصل بموجبها على أمر بالتسديد من طرف الأمر بالصرف وهذا الأخير بإمكانه تسخير المحاسب لدفع النفقة .

مجال الإيرادات:

تشمل عملية الإيرادات أربعة (04) مراحل وهي الإثبات، التصفية، الأمر بالتحويل والتحويل.

الإثبات: هو عملية تكريس حق الدين العمومي، أي تكريس الحق قانونيا مثل: تحديد الوعاء الضريبي.

التصفية: هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة أو الرسم، الغرامة) وذلك بإصدار وثائق تحدد ذلك وهي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحويل .

الأمر بالتحويل: ويصدره الأمر بالصرف. وهذا الأمر يحدد طبيعة الإيراد، أساس الحساب وسند القيمة المستحقة ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة وحسب الأقسام (تسيير، تجهيز واستثمار).

التحويل: وهو إجراء يقوم به المحاسب العمومي وهناك: التحويل الودي: وهو إشعار المدين وإعطاء مهلة تسديد ما عليه - التحويل الجبري: عدم استجابة المدين في الفترة المحددة في التحويل الودي (أي التخلي عن التسديد)، ويصبح الأمر هنا أمر تنفيذي وتسمى بالبيانات التنفيذية (سند تنفيذي).

6. الخاتمة:

تقوم الحاجة إلى النوعية في الخدمة العمومية، اليوم و أكثر فأكثر في العالم المعاصر، الجماعات المحلية مثل المؤسسات، إلى تحسين تسييرها باستمرار. في هذا الإطار الديناميكي فإن الدول المتقدمة تتجه في تسيير موازاتها المحلية من الموازنة التقليدية المبنية على الوسائل إلى الموازنة الحديثة و المبنية على أساس الأداء و البرامج. إلا أن نظام الميزانية المحلية في الجزائر قائم على الميزانية التقليدية المبنية على الوسائل (القائمة على ما تشتريه من سلع و مواد) بدلا من الأسلوب القائم على الأداء و البرامج.

من خلال عرضنا لواقع النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر توصلنا إلى النتائج التالية:

- إن الأسلوب المعتمد في إعداد الميزانية المحلية في الجزائر هو الأسلوب التقليدي (ميزانية البنود) بالرغم ما يحمله هذا الأسلوب من مميزات ايجابية كونه يتم بالبساطة و السهولة إلا أنه لا يخلو من مساوئ تتمثل في :
- إن الاعتماد على أسلوب الميزانية التقليدية لا يسمح بالتسيير الأمثل و العقلاني للموارد المحلية بكفاءة و فاعلية ، و كذا ضعف المساهمة في دعم آليات الرقابة و المسؤولية على الانحرافات و تقييم النتائج ؛
- أداة غير فعالة في تقييم الأداء المحلي حسب الأهداف المبرمجة؛
- لا يسمح بتحليل أسباب الانحرافات في تحقيق الأهداف ؛
- يهتم بالمدخلات فقط و يهمل المخرجات مما لا يسمح بقياس الأداء و الكفاءة؛
- لا يحقق هذا الأسلوب الربط الفعال بين التخطيط و ما ينبثق عنه سياسات و أهداف و برامج و تخصيص الموارد المالية المتاحة؛
- عدم الربط بين تخصيص النفقات و النتائج المستهدفة.
- تعقد إجراءات تنفيذ النفقات و كذا تعدد أشكال الرقابة من شأنه يؤدي إلى ببطء في تنفيذ النفقات مما ينجر عنها مشاكل تتعلق بالبيروقراطية و كذا الفساد الإداري (الرشوة...).

7. التوصيات:

ضرورة إصلاح النظام الميزانياتي المحلي بتبني ميزانية الأداء و البرامج في ظل إصلاح الميزانية العامة للدولة بتبني القانون العضوي رقم 18-15 و المؤرخ في 2018/09/02 و المتعلق بقوانين المالية.

ضرورة إصلاح المحاسبة المحلية من خلال الانتقال من المحاسبة على الأساس النقدي إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق في ظل المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام و كذا إصلاح محاسبة الدولة (محاسبة الخزينة في الجزائر .

ضرورة الانتقال من التسيير التقليدي (التسيير البيروقراطي) إلى التسيير العمومي الجديد .new public management

8. قائمة المراجع:

1. القانون 21-90 و المؤرخ في 15/08/1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ،
الجريدة الرسمية رقم 35.
2. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 و المتعلق بقانون البلدية ، الجريدة
الرسمية رقم 37.
3. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 و المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية
رقم 12.
4. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 19 نوفمبر 2009 و المتعلق بالرقابة
القبليّة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 67.
5. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 و المتعلق بالرقابة القبليّة
للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82.
6. مسعي، محمد . (2003). المحاسبة العمومية. دار الهدى . الجزائر.
7. شبياكي، سعدان. (2001). "دراسة تحليلية و نقدية لنظام المحاسبة العمومية في
الجزائر". أطروحة دكتوراه دولة.كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير. جامعة
قسنطينة. الجزائر.
8. دراوسي، مسعود.(2005). "السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي
حالة الجزائر 1990-2004". أطروحة دكتوراه دولة.كلية العلوم الاقتصادية و
علوم التسيير.جامعة الجزائر3. الجزائر.
9. بوخاري عبد الحميد ، زرقون محمد، إدارة و تمويل التنمية المحلية في ظل التحولات
الاقتصادية العالمية، الملتقى العلمي الدولي حول تسيير الجماعات المحلية : الواقع
و التحديات، جامعة البليدة، 17-18 ماي 2010.
10. F,ADAM, O,FERRAND, R.RIOUX. (2007). finances
publiques, 2° édition, Dalloz, Paris, France.
11. F,CHOUVEL. (2001). Finances publiques, Gualino. Paris.
France
12. G, TERRIEN. Y, REYMAUD. J, REYNAUD. (2006) Finances
publiques, édition foucher, Paris, France.

13. BACHIR YELLES CHAUCHE (1990). Le budget de l'Etat et des collectivités locales. OPU. Alger. Algérie.
14. M, BOUVIER. (2001). les finances locales. 7^e édition. L.G.D.J. Paris. France.
15. Ministère des finances, direction générale de la comptabilité, direction de la réglementation comptable (2007). Manuel de procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques. Alger .Algérie.
16. وزارة الداخلية و الجماعات المحلية(2009). المالية المحلية. الدورة التكوينية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية. متاح على:
17. <http://www.interieur.gov.dz/PublishingFiles/contenusformatio nPresidentsAPC/Financeslocales.zip> و Date de consultation : 29/07/2019.
18. http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/telec harger/m14_tome2_2006_2.pdf , date de consultation : 01/05/2019.