

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر

– دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري –

the budget of local qutorities and mechanisms of control over them

_ An analytical of the mechanisms of legal oversight in Algeria legislation _

ساجي فاطيمة*¹

¹جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، sadji.fatima @gmail.com

تاريخ النشر: 2022/06/15

تاريخ القبول: 2022/06/07

تاريخ الاستلام: 2022/05/20

ملخص:

أعطى المشرع الجزائري للجماعات المحلية مسؤولية تسيير مالىتها الخاصة و يظهر ذلك جليا من خلال انفرادها بإعداد ميزانيتها بصفة مستقلة عن ميزانية الدولة، و لتلبية حاجات سكانها تقوم الجماعات المحلية بتوفير الموارد المالية من مصادرها المختلفة و توظيفها توظيفا يضمن النمو المتجانس ، و للقضاء على كل أشكال الإسراف و التبذير تقوم بتسخير هياكل رقابية متعددة لحماية مواردها، لذا نسعى من خلال بحثنا محاولة معرفة الآليات و طرق الرقابة المطبقة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية : الميزانية ، الجماعات المحلية ، الرقابة ، الحساب الإداري ، الميزانية الأولية.

ترميز JEL : E7, H67, H72

Abstract:

The Algerian legislator has given the local authorities the responsibility of managing their own finances, and this is evident through their singularity in preparing their budget independently of the state budget ; In order to meet the needs of their population, local communities provide financial resources from various sources and employ them in a way that ensures homogeneous growth. And to eliminate all forms of extravagance and waste, it harnesses multiple control structures to protect its resources, so we seek through our research to try to know the mechanisms and methods of control applied to the implementation of the budget of local authorities.

Keywords : Budget, local authorities, control, administrative account, initial budget.

JEL Classification Codes: E7, H67, H72

1. مقدمة:

تعتبر اللامركزية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري في الدولة و هي تضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطات، كما تعتبر اللامركزية الإطار الذي تستمد منه الجماعات المحلية صلاحياتها و مهامها في مختلف الميادين و القطاعات الأمر الذي أكسب الجماعات المحلية الشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري اللذان اكتسبت من خلالها الاستقلال المالي من خلال توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من القيام بالمهام الموكلة إليها و تلبية احتياجات مواطنيها؛

تعتبر المالية المحلية المرآة العاكسة للمجهودات التي تبذلها الدولة في كل المجالات حيث أنه للجماعات المحلية دور أساسي في النهوض بالتنمية الشاملة على مستوى أقاليمها من خلال اعتمادها على مواردها. تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية لا يحول دون إحكام الرقابة على استخداماتها لمواردها المتاحة حتى يمكن لها الحصول عليها من مصادرها المختلفة و تخصيصها و توزيعها توزيعاً عادلاً يحقق التوازن المتجانس على جميع الأصعدة الاقتصادية و الاجتماعية ، حيث أصبحت الرقابة في الوقت الراهن تحتل مكانة بالغة الأهمية في المالية الحديثة باعتبارها أداة فعالة تضمن الاستغلال الجيد للأموال العمومية و حمايتها من كل أشكال التبذير و الإسراف فالرقابة المالية تسمح باكتشاف الأخطاء و إيجاد الحلول لها بغرض المحافظة على الأموال العمومية ، و التأكد من تسيير المالية العامة بشفافية. بناء على ما سبق فإن الإشكالية التي نسعى إلى بلورتها تتمحور أساساً حول محاولة معرفة الآليات و طرق الرقابة المطبقة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، لذا قمنا بهذه الدراسة محاولة منا في الإجابة على التساؤل التالي:

فيما تتمثل الآليات و الإجراءات المطبقة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية و ما هي الهيئات

المكلفة بالرقابة على ميزانيتها؟

و للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذا البحث إلى ثلاثة محاور:

المحور الأول: مالية الجماعات المحلية

المحور الثاني: ميزانية الجماعات المحلية

المحور الثالث: إعداد الميزانية المحلية و إجراءات الرقابة عليها

2. المحور الأول: مالية الجماعات المحلية

تعتبر المالية المحلية المحرك الرئيسي و العصب الحساس في تحريك عجلة التنمية للجماعات المحلية لأنها تمكنها من تحقيق رغبات مواطنيها ، و تساعدنا في ذلك استقلاليتها المالية.

2.1 ماهية الإدارة المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية نموذجا للامركزية التنظيمية و الإدارية في مجال السلطة التنفيذية ، إذ تمثل أجهزتها كيانات تنظيمية و إدارية و مالية مستقلة لها شخصيتها المعنوية المستقلة.

أ . مفهوم الإدارة المحلية

يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها و إشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من رقابة السلطة المركزية (ممدوح، 2009، صفحة 270).

كما يمكن تعريفها على أنها وسيلة جوهرية من وسائل تنمية المجتمع و هو في الوقت نفسه هدف أصيل من أهدافها ، وجود مثل هذه الإدارة هو قمة في التنظيم لتلك المشاركات المحلية لأنها تجمع إليها جانب تقدير الحاجات المحلية و إدارتها لها و وعيها للأسباب التنظيمية للإمكانات العلمية التي تحقق بها المطالب في ظل وجودها (الطعامنة، 2003 ، الصفحة 13).

ب . أهداف الإدارة المحلية :

تسعى الدولة بتطبيقها لأسلوب الإدارة المحلية لتحقيق جملة من الأهداف يمكن توضيحها فيمايلي:

❖ **الأهداف السياسية :** ترتبط بمقومات الإدارة المحلية و المتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية و أنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ ، و في إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية :

✓ **التعددية :** يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات و المصالح المتنوعة و تكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق و وضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات و المصالح التنافسية ، و تعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها و سلطاتها ، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا قويا في المشاركة في صنع السياسات في الميادين مهمة كالتعليم و الصحة و الإسكان و الثقافة و الأمن و غيرها ،

✓ الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية (الشيخلي، 2001، صفحة 22) ؛

❖ الأهداف الإدارية : إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة و الدقة و الكفاءة في الاستجابة لمتطلبات و احتياجات السكان المحليين بما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق و الأقاليم بالخدمات العامة لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية الحساسية أي تأثره بأداء و انتقادات السكان المحليين ، و يمكن تلخيص الهدف الإدارية للإدارة المحلية فيما يلي (ممدوح، 2009، صفحة 280):

✓ النهوض بمستوى الخدمات و أدائها في المجتمعات المحلية؛
✓ التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية و الحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي؛

✓ إتاحة فرص تجربة نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق و محدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة.

❖ الأهداف الاجتماعية : تساهم الجماعات المحلية بربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية ، و هو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين و تلبية حاجاتهم الاجتماعية ، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن و احترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام كما تنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين (آخرون، 2005، الصفحة 16).

2. 2 دلالات المالية المحلية

لقيام الجماعات المحلية بمهامها و واجباتها لا بد من توفر موارد مالية تساعد في القيام بوظائفها.

أ . مفهوم المالية المحلية:

يمكن تعريف مالية الجماعات المحلية على أنها مجموعة الظواهر و القواعد المتعلقة باليرادات و النفقات التي تخص الهيئات المحلية (الشيخلي، الادارة المحلية دراسة مقارنة، 2001، صفحة 1119).

كما تعرف على أنها كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات الإدارية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن و تعظيم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة (الحميد، 2001، صفحة 22).

ب . شروط المالية المحلية : هناك مجموعة من الشروط يجب أن تتوفر في المورد المالي المحلي (خضر، 2011، صفحة 32):

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري -

. **محلية المورد:** يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته ، و أن يكون متميزا قدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية ، و مثال الموارد المحلية الضريبة على العقارات؛

. **ذاتية المورد:** يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا ، و ربطه و تحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها؛
. **سهولة إدارة المورد:** و يقصد بها تيسير وعاء المورد و تخفيض تكلفة تحصيله ، أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة ، و في نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبيا.

2. 3 **مصادر المالية المحلية :** تصنف مصادر المالية المحلية إلى موارد داخلية و موارد خارجية كما يلي:

. **الموارد الداخلية :** تنقسم الموارد الداخلية إلى موارد جبائية و موارد غير جبائية و يمكن توضيحها فيمايلي:

➤ **الموارد الجبائية :** نذكر منها:

✓ **الرسم على النشاط المهني :** نصت عليه المادة 34 من قانون المالية لسنة 1996 عوضا عن الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاطات غير تجارية؛

✓ **الدفع الجزافي؛**

✓ **الرسم الفرعي على البنزين الممتاز و العادي و الغازات و المواد الصيدلانية؛**

✓ **الرسم العقاري؛**

✓ **رسم التطهير؛**

✓ **رسم السكن؛**

✓ **الرسم على القيمة المضافة؛**

✓ **رسم الذبح؛**

✓ **الضريبة على الأملاك؛**

✓ **قسمة السيارات.**

➤ **الموارد غير جبائية:** و تتمثل في الموارد التي تحصل عليها البلديات من استغلال ممتلكاتها و هي تشكل نسبة 5 % من إيرادات التسيير للبلديات كما تختلف هذه النسبة حسب حجم البلدية و ذلك وفقا لممتلكاتها ، و أهمية هذا الإيراد تكمن في أنه محلي 100 % و من ثم يمكن تقديره بشكل مسبق ، إلا أنه في الوقت الحاضر يتم إهمال هذه الممتلكات و تؤجر بمبالغ رمزية فقط (موفق، 2007، صفحة 101).

. **الموارد الخارجية:** و تتكون من الموارد التالية (عتيقة، 2011، صفحات 131 . 132):

➤ **الإعانات المركزية:** تقوم الدولة بمنح هذه الإعانات هن طريق صناديق خاصة و هي:

✓ **الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** هو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، و يخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، مهمته الأساسية تسيير و تمويل صندوق التضامن و صندوق الضمان الخاصين بالبلدية و الولاية المنصوص عليهم في المواد من 166 حتى 169 من قانون البلدية رقم 90 . 08، و التي تتكفل بدورها بتمويل الميزانية و تغطية النقص في المحاصيل الجبائية و كذلك يقوم الصندوق بتقديم المساعدات المباشرة للجماعات المحلية خاصة إعانة التجهيز و الاستثمار ؛

✓ **إعانة مخططات و برامج التنمية:** إضافة إلى البرامج التي تقدمها الدولة عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية فإنه هناك آلية أخرى للتمويل المركزي عن طريق مخططات و برامج التنمية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 81 . 380 الذي نص على المخططات التالية المخطط البلدي للتنمية، المخطط القطاعي للتنمية، المخططات الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة؛

✓ **الإعانات المخصصة :** هي عبارة عن اعتمادات مالية يتم تخصيصها لإنجاز برامج معينة خلافا للإعانات الإجمالية المخصصة للاستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجب تمويلها ، فمصدر التمويل هو خزينة الدولة حيث ترصد الأموال لإنجاز مشاريع معينة بذاتها و هي عبارة عن مظهر حقيقي للوصاية المالية التي تمارسها السلطة المركزية على البلدية؛

✓ **التبرعات و الهبات:** وهي حصيلة ما يتبرع به المواطنون أما بشكل مباشر للجماعات المحلية ، أو بشكل غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها.

3 . المحور الثاني: ميزانية الجماعات المحلية

يعتبر نظام اللامركزية الإطار الذي تستمد منه الجماعات المحلية صلاحياتها و مهامها في مختلف الميادين و القطاعات ، من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية ، و الاستقلالية المالية ذلك أنها تمتلك ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة.

3 . 1 دلالات الميزانية المحلية

أن تمتع الولاية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري أوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي المتمثل في توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة بها تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها و إشباع حاجات مواطنيها في نطاق عملها.

أ . مفهوم الميزانية المحلية: لتوضيح مفهوم ميزانية الولاية نقوم بتعريفها من الناحية القانونية و الفنية:

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري -

التعريف القانوني: تعرف ميزانية الولاية على أنها جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية ، كما أنها عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها للتسيير و الاستثمار (قانون الولاية، 2012).

التعريف الفني: تعتبر ميزانية الولاية البرنامج المرجعي السنوي في مجال التصرف المالي ، حيث أنها تمثل الوثيقة الرئيسية التي توظف التصرف المالي المحلي و تنظيمه ، أي أنها بيان تفصيلي لمجموع مداخل الولاية و مجموع مصروفاتها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة.

من التعريفين السابقين يمكننا تعريف ميزانية الولاية على أنها وثيقة مالية أو جدول محاسبي يحتوي على تقديرات النفقات و تقسيماتها المختلفة و الجهات التي تتولى الإنفاق و تقديرات الإيرادات و مصادرها المختلفة لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة.

3. 2. وثائق الميزانية المحلية

تحتوي ميزانية الولاية على الوثائق الأساسية التالية:

أ . **الميزانية الأولية:** أطلقت عليها هذه التسمية كونها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للولاية تضم مجموع النفقات التقديرية التي ستصرف و الإيرادات التي ستحصل ؛ ويجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها (قانون الولاية، 2012، المادة 165) ، و تحتوي الميزانية الأولية على مجموعة من الصفحات:

✓ **الصفحة الأولى :** تحتوي على قرار المصادقة؛

✓ **الصفحة الثانية :** عبارة عن فهرس عام للميزانية؛

✓ **الصفحة الثالثة:** تحتوي على جدول مقسم إلى خانتين " المصادقة ، الاقتراحات " ، و كل خانة تنفرع إلى نفقات و إيرادات؛

✓ **الصفحتين الرابعة و الخامسة :** تحتويان على ميزانية البرامج و المصالح؛

✓ **الصفحة السادسة:** تحتوي على موازنة الميزانيات الملحق و المستقلة ، و هذه الأخيرة عبارة عن جدول به عدة خانات تعين فيها خانتين لقسم التسيير و قسم التجهيز؛

✓ **الصفحة الأخيرة:** تحتوي على جداول مقسمة حسب المواد " نفقات ، إيرادات " ، ضمن فرعين فرع التسيير و فرع التجهيز ، تحتوي على ثلاثة أعمدة:

➤ **العمود الأول :** "للتذكير" ، يحتوي على تخصيصات الميزانية الأولية السابقة؛

➤ **العمود الثاني :** " اقتراحات " : يحتوي على الاقتراحات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي

الولائي؛

➤ **العمود الثالث:** " مصادقة " : يحتوي على التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطات الوصية.

ب . **الميزانية الإضافية:** أطلقت عليها هذه التسمية كونها وثيقة تعديلية مضافة للميزانية الأولية تأتي لتعديلها سواء بالزيادة أو بالنقصان، حيث يلاحظ أعوان التنفيذ أن الاعتمادات المالية المدرجة ضمن الميزانية الأولية غير كافية و تظهر احتياجات جديدة ، التي قد تكون بسبب سوء التقدير أو طول المدة بين تاريخ وضع الميزانية الأولية و المصادقة عليها ، فيقوم أعوان المصالح المالية بإعداد الميزانية الإضافية لإعادة تصحيح و موازنة النفقات و الإيرادات من جديد نتيجة الاختلالات التي طرأت أثناء تنفيذ الميزانية الأولية بسبب عدم تحصيل الإيرادات المقدرة أو بسبب ظهور نفقات جديدة. و يجب التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها (قانون الولاية، 2012، المادة 165). و تحتوي الميزانية الإضافية على قسمين :

✓ **قسم التسيير :** و يحتوي على 05 أعمدة مدرج فيها مايلي:

➤ **العمود الأول:** " ميزانية أولية " : و يحتوي على تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها؛

➤ **العمود الثاني و الثالث:** موحدان تحت عنوان " تعديلات " يحتويان الزيادات أو التخفيضات المتعلقة بتخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها؛

➤ **العمود الرابع :** " اقتراحات جديدة " : يحتوي على التخصيصات الجديدة و هو مجموع الأعمدة السابقة؛

➤ **العمود الخامس :** " مصادقة " : يحتوي على التخصيصات الموافق عليها من قبل السلطة الوصية.

✓ **قسم التجهيز و الاستثمار:** و يحتوي على ستة أعمدة مدرج فيها مايلي:

➤ **العمود الأول:** " ميزانية أولية " : يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها؛

➤ **العمود الثاني :** يحتوي على تحويلات السنة المنصرمة أي الفائض و العجز ، و ما لم يتم صرفه من نفقات و تحصيله من إيرادات؛

➤ **العمودين الثالث و الرابع:** موحدان تحت عنوان " تعديلات " يحتويان الزيادات أو التخفيضات المتعلقة بالتخصيصات المسجلة في العمود الأول و كذا التخصيصات الجديدة غير المقدرة في الميزانية الأولية؛

➤ **العمود الخامس :** " اقتراحات جديدة " : يحتوي التخصيصات الجديدة المتضمنة في مواد الأعمدة الأربعة السابقة؛

➤ **العمود السادس:** " مصادقة " : يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري -

ج . الحساب الإداري : يحتوي الحساب الإداري على الإيرادات و النفقات الفعلية المنجزة خلال السنة المالية المنصرمة، فهو يبين وضعية الموارد المالية المخصصة لإنجاز المراحل و كذا مراحل إنجازها ، و هناك ثلاث أنواع من البرامج لكل من قسم التسيير و قسم التجهيز و هي :

✓ البرامج المنتهية: و هي البرامج التي تتساوى التزاماتها مع إنجازاتها؛

✓ برامج في طور الانجاز: و هي البرامج التي نفقاتها أقل من التزاماتها؛

✓ البرامج غير منجزة: و هي البرامج التي سجلت و لم تعرف التزاما.

أما فيما يخص شكل الحساب الإداري فهو يحتوي على أربعة أعمدة:

✓ **العمود الأول: " الميزانية الأولية و ترخيص استثنائي "** : يحتوي تخصيصات الميزانية الإضافية و

الترخيصات الاستثنائية الموافق عليها؛

✓ **العمود الثاني : " تقييدات "** : يحتوي تقييدات الإيرادات و النفقات؛

✓ **العمود الرابع : " ما لم ينجز "** : يحتوي البقايا الواجب تنفيذها.

و عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس ، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه ، تتم المصادقة على الحساب الإداري و إعداد حساب التسيير و كذا التقارب الدوري للحسابات طبقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها (قانون الولاية، 2012، المادة 166).

3 . 3 أقسام الميزانية المحلية: تتكون ميزانية الولاية من الإيرادات و النفقات ضمن فرعين فرع التسيير و فرع التجهيز .

أ . نفقات الولاية: تنقسم نفقات الميزانية الولائية إلى قسمين هما : نفقات التسيير و نفقات التجهيز

. نفقات التسيير : هي النفقات الخاصة بتسيير المصالح التابعة للولاية مع ضمان توفير الخدمات و إشباع حاجيات السكان المقيمين على إقليمها ، حيث يشمل هذا القسم على :

نفقات أجور الموظفين، الأعباء الاجتماعية، نفقات الإدارة العامة، النفقات المدرسية ، نفقات المشاركة في بعض الصناديق، الإعانات المالية.

. نفقات التجهيز و الاستثمار: و تشمل مجموعة النفقات التي تساهم في خلق استثمارات تساهم في زيادة التنمية الاقتصادية للولاية من خلال تجهيز و اقتناء المعدات و كذا القيام بالمشاريع و الأشغال الكبرى.

➤ **نفقات التجهيز:** تتضمن العناصر التالية:

الإعانات المسددة من طرف الولاية، اقتناء عتاد و معدات كبرى و منقولات و عقارات، أشغال جديدة و تصليحات كبرى.

➤ **نفقات الاستثمار:** و تتضمن مكاييل:

ساجي فاطيمة

اقتناء سندات الاقتراض و القيم، تخصيصات الوحدات الاقتصادية الولائية.

ب . إيرادات ميزانية الولاية: تقسم الإيرادات كذلك إلى إيرادات قسم التسيير و إيرادات قسم التجهيز

. إيرادات قسم التسيير : تستفيد الولاية من جملة موارد التسيير و التي تتمثل في:

✓ الناتج الجبائي: و يتمثل في مختلف الضرائب التي تحصلها الولاية و تدرج في : الرسم على النشاط المهني ، الدفع الجزافي ، الرسم على القيمة المضافة.

✓ الأملاك العقارية للولاية؛

✓ ناتج السنوات المالية السابقة؛

✓ الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و حقوق نقل الغاز بالأنابيب ، إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

. إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار: و تتمثل في مختلف الإعانات و القروض و الهبات و الهدايا التي تقدمها الدولة؛

✓ نواتج المصالح الصناعية و التجارية التابعة للجماعات المحلية ؛

✓ توريدات؛

✓ إعانات الدولة للولاية لعدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها و صلاحياتها؛

✓ الهبات و الهدايا؛

✓ إعانات صناديق التضامن " صندوق تضامن الجماعات المحلية للولايات ، صندوق الضمان للجماعات المحلية " ؛

✓ القروض بمختلف أنواعها من طرف الدولة او البنوك؛

هذا اضافة إلى إيرادات الاستثمار المتمثلة في :

✓ عائدات مشاركة الولاية في المؤسسات الخاصة؛

✓ حصة الاقتطاع من إيرادات التسيير؛

✓ منتج الإعانات الخارجية الممنوحة للوحدات الاقتصادية الولائية؛

✓ منحة معادلة التوزيع بالولاية توضع في صندوق التضامن.

4 . المحور الثالث: إعداد الميزانية المحلية و إجراءات الرقابة عليها

أعطى المشرع الجزائري للجماعات المحلية مسؤولية تسيير مآليتها الخاصة و يظهر ذلك جليا من خلال انفرادها بإعداد ميزانياتها بصفة مستقلة عن ميزانية الدولة، و لتلبية حاجات سكانها تقوم الجماعات المحلية

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري -
بتوفير الموارد المالية من مصادرها المختلفة و توظيفها توظيفا يضمن النمو المتجانس ، و للقضاء على كل أشكال الإسراف و التبذير تقوم بتسخير هياكل رقابية متعددة لحماية مواردها.

4. 1 : إجراءات إعداد الميزانية المحلية

أ . مرحلة تحضير أو وضع الميزانية الولائية: يتولى والي الولاية تحضير الميزانية الولائية و هذا بمساعدة المصالح المختصة " مديرية الإدارة المحلية " وفقا لتعليمات وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية ، حيث تقوم هذه الأخيرة قبل شهر أكتوبر بإرسال وثيقة حسابية إلى مختلف مصالح الضرائب الولائية ، هذه التعليمات تحمل مختلف معدلات التطور التقديري في حجم كل نوع من الضرائب.

ب مرحلة التصويت: يجب التصويت على ميزانية الولاية بصفة إلزامية على أساس التوازن ، و في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي على الميزانية و هي غير متوازنة تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوما من استلامها إلى الوالي الذي يطرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد و ذلك في غضون 10 أيام ، و إذا صوت عليها مجددا بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها ، و يطبق نفس الإجراء إذا لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ إرجاعها من قبل هذه السلطة ، كما انه يصوت على مشروع ميزانية الولاية بابا بابا (قانون الولاية، 2012، المواد 161 . 162). و يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ، و يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها، و عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس ، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه (قانون الولاية، 2012، المواد 165 . 166).

ج . مرحلة المصادقة: تقع عملية المصادقة على عاتق المجلس الشعبي الولائي و في حال لم يتم المصادقة على ميزانية الولاية يجوز للوالي أن يعقد دورة غير عادية و يستدعي فيها المجلس للمصادقة عليها ، و إذا لم يتوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها (قانون الولاية، 2012، المادة 168):

د . مرحلة التنفيذ: تعد ميزانية الولاية للسنة المدنية و تمتد فترة تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية و دفع النفقات ، و إلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية و تحصيل الإيرادات و دفع النفقات (قانون الولاية، 2012، المادة 172) و تمر عمليات تنفيذ ميزانية الولاية عبر المراحل التالية:

. تنفيذ نفقات الولاية: تتم عملية صرف النفقات العامة وفق مرحلتين متتاليتين تتمثل في: المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية.

المرحلة الإدارية: و هي من اختصاص الوالي بصفته الأمر بالصرف و تمر هذه المرحلة خلال ثلاث فترات و هي:

الالتزام بالنفقة: يعد الالتزام بالإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين (قانون المحاسبة العمومية، 1990، المادة 19).

التصفية : تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية (قانون المحاسبة العمومية، 1990، المادة 20).

الأمر بصرف النفقة: يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية (قانون المحاسبة العمومية، 1990، المادة 21).

المرحلة المحاسبية : تنفذ هذه المرحلة من طرف أمين خزانة الولاية بصفته المحاسب العمومي ، و يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي (قانون المحاسبة العمومية، 1990، المادة 22)

. تنفيذ إيرادات الولاية: يمر تنفيذ الإيرادات بمرحلتين متتاليتين المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية

➤ **المرحلة الإدارية:** تمر هذه المرحلة خلال ثلاث فترات:

✓ **الإثبات:** و هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي

✓ **التصفية :** و هي تحديد مبلغ الدين المستحق للجماعة المحلية القابل للتحصيل .

✓ **الأمر بالتحصيل:** عبارة عن سند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المحاسب العمومي لتحصيل ما يحتوي عليه هذا السند من إيرادات.

➤ **المرحلة المحاسبية:** و تمثل في التحصيل الإيرادات الذي يعتبر الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي (قانون المحاسبة العمومية، 1990، المادة 18)

4 . 2 : آليات الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الولاية

تلعب الرقابة المالية دورا أساسيا في ضمان الوقاية من الأخطاء و الانحرافات و تصحيح الأداء، كما تساعد المراقبة على محاربة كل انحراف و أي سلوك يمكن أن يمس المصلحة العامة ، لذا نجد أن الجزائر تسخر هياكل رقابية متعددة من أجل ضمان السير الحسن لمصالحها سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي.

أ . الرقابة الإدارية: تعبر الرقابة الإدارية عن مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى، و بواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية.

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري -
و على الرغم من تعدد أنواع الرقابة الإدارية حسب طبيعة نشاط مختلف الهيئات العمومية و خصوصيات
مهامها و تنظيمها، فإنه يمكن حصر أهمها في الرقابة المالية القبلية و رقابة المفتشية العامة للمالية (مسعي،
2003، الصفحة 134).

. **الرقابة المالية القبلية:** و تسمى أيضا بالرقابة الالتزام بالنفقات، و نجد فيها الرقابة على النفقات الملتزم بها،
مراقبة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، و المراقبة المطبقة من طرف بعض الهيئات المتخصصة.
➤ **المراقب المالي و مجال رقابته:** هو شخص تابع لوزارة المالية و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه
الوزير المكلف بالميزانية، و يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية و يعمل بمساعدة مساعدين له
يعينون بموجب قرار وزاري، و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية و ليست مراقبة ملائمة، إذ أنها تقوم على
رقابة شرعية النفقة.

و يمارس المراقب المالي رقابته من خلال التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف بعد التأكد من شرعية النفقة، و
القرارات الخاضعة لرقابته هي (المرسوم التنفيذي 92 . 414، 1992، المواد 5 . 6 . 7):

✓ قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم باستثناء
الترقية في الدرجة؛

✓ الجداول الاسمية التي تعد عند إقفال السنة المالية؛

✓ الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة، و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة
المالية؛

✓ الالتزام بنفقات التسيير و التجهيز و الاستثمار؛

✓ كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام
الصفقات العمومية؛

✓ كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل الاعتمادات؛

✓ كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحق و النفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة و
المثبتة بفاتورات نهائية.

كما يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض، و إلى
الأمر بالصرف على سبيل الإعلام تقرير يستعرض فيه شروط التنفيذ و الصعوبات التي لقيها إن وجدت في
مجال تطبيق التنظيم، و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، و كذا كل الاقتراحات التي من
شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.

➤ **مراقبة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف:** يعتبر هذا النوع من الرقابة خلاصة تطبيق مبدأ الفصل بين طبيعة مهمة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، حيث يقوم هنا المحاسب العمومي بمراجعة تطابق عمل الأمر بالصرف مع القوانين و التنظيمات المعمول بها و ذلك قبل صرف أي نفقة أو تحصيل أي إيراد.

➤ **الرقابة من طرف الهيئات المتخصصة:** من بين الهيئات المتخصصة في الرقابة على الأموال العمومية نجد:

✓ **لجنة الصفقات العمومية:** تخضع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ و قبل تنفيذها و بعده (المرسوم الرئاسي 10.236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، 2010، المادة 116) و تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية و رقابة خارجية و رقابة الوصاية (المرسوم الرئاسي 10.236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، 2010، المادة 117).

و هناك لجان مختلفة تتولى تحضير الصفقات العمومية و إتمام تراتيبها، و بالتالي رقابتها و هذه اللجان تتمثل في اللجنة الوطنية لمراقبة الصفقات العمومية، و اللجنة الوزارية و كذلك اللجنة الولائية و اللجنة البلدية، و لجنة المصلحة المتعاقدة.

✓ **مفتش الوظائف العمومي:** تمارس رقابة قبلية على كل العقود المتعلقة بتسيير الوسائل البشرية و كذا قرارات التعيين و الحركات و نهاية أو توقيف العلاقة المهنية.

✓ **رقابة محافظ الحسابات:** يعرف محافظ الحسابات على أنه كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص و تحت مسؤوليته مهنة الشهادة بصحة و انتظامية حسابات الشركات و الهيئات المعنية برقابة محافظ الحسابات.

. **رقابة المفتشية العامة للمالية:** تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالية و المحاسبي للدولة و الجماعات الإقليمية و كذا المؤسسات و الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على (المالية، 2008 العدد 12، الصفحة 8):

- ✓ المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري؛
- ✓ هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري و كذا جميع الهيئات ذات المهمة الاجتماعية و الثقافية و التي تستفيد من مساهمة الدولة و الهيئات العمومية؛
- ✓ كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان وضعها القانوني؛
- ✓ الرقابة على استعمال الموارد التي تم جمعها بمناسبة الحملات التضامنية من طرف الهيئات أو الجمعيات مهما كان وضعها القانوني و التي تستند بالسواء العمومي من أجل الدعم، على وجه الخصوص قضايا إنسانية و اجتماعية و تربية و ثقافية و رياضية؛

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري -

✓ الرقابة على كل شخص معنوي يستفيد من إسهام مالي من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية برسم المشاركة أو في شكل إعانة أو سلفة أو تسبيقية أو ضمانات.

ب . الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية مستقلة تمارس مهامها الرقابية دون أي ضغوطات من هيئة أخرى، أنشأ سنة 1980 بموجب القانون 80 - 05 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة و ذلك بعد تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من الدستور.

يكلف مجلس المحاسبة في ممارسة الصلاحيات المخولة إياه برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد و الأموال و القيم و الوسائل المادية العمومية، و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية و الأداء و الاقتصاد، و يوصي في النهاية رقبته و تحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك (القانون رقم 95 . 20، 1995، المادة 6).

كما تشمل اختصاصات مجلس المحاسبة مايلي (القانون رقم 95 . 20، 1995، المواد 7 . 8 . 9 . 10 . 11 . 12)

✓ مراقبة حسابات و تسيير مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها و التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية؛

✓ مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية؛

✓ مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك الدولة فيها أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها؛

✓ مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما بتسيير الأحكام الإجبارية للتأمين و الحماية الاجتماعيين؛

✓ مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها و تقييمها؛

✓ مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية و العلمية و التربوية أو الثقافية على الخصوص، و ذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

ج . الرقابة السياسية:

تمتاز جلسات المجالس الشعبية الولائية بالعلنية و يمكن لأي مواطن الإطلاع على المداولات و حتى أخذ نسخة من محاضرها. و لتفعيل الدور الرقابي لهذه المجالس منحت لها سلطة إنشاء لجان دائمة خاصة في مجال الاقتصاد و المالية بل و لها أن تنشئ لجانا مؤقتة تتولى دراسة القضايا التي تهم الولاية، و التي يحق لها أن تستعين بخبرات الخبراء و المختصين في أدائها لمهامها، بالإضافة إلى اللجان العامة تخول للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ لجانا مختصة للتحقيق و الرقابة و تسخر لها كل السلطات لأداء وظائفها، و عن ميزانية الولاية نجد المجلس الشعبي الولائي هو من يتولى التصويت عليها و يتولى ضبطها على أساس التوازن و يتخذ كل التدابير اللازمة لمعالجة حالات العجز الطارئة (قانون الولاية، 1990، المواد 21 . 193)

5 . الخاتمة:

الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ عن الدولة، فهي تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي ترمي إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة؛

تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى قواعد عامة و لها وثائق أساسية تتمثل في الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية و الحساب الإداري ، و تنقسم إلى قسمين قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار ، كما تتمتع بموارد مالية سواء كانت جبائية أو غير جبائية ؛

لكن بالرغم من الدور الذي منحه المشرع الجزائري للجماعات المحلية في تسيير شؤونها المالية و التي تظهر في عملية إعدادها لميزانياتها بنفسها إلا أن استقلاليتها تبقى محدودة ، حيث أن الجماعات المحلية تتمتع بحق تحضير ميزانياتها و ذلك وفق الشروط و القواعد التي تملئها السلطة المركزية و وفق توجيهات السلطة الوصية، فبالنسبة لميزانية الولاية لا يكفي مصادقة المجلس الشعبي الولائي على تنفيذ الميزانية بل لا بد من موافقة وزير الداخلية لتصبح سارية المفعول؛

كما نجد أن ميزانية الولاية تخضع لأنواع مختلفة من الرقابة حيث نجد الرقابة الإدارية التي تتولاها أجهزة متعددة و المتمثلة في رقابة المراقب المالي ، و مراقبة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف ، و رقابة المفتشية العامة للمالية ، و الرقابة المطبقة من بعض الهيئات المتخصصة مثل لجنة الصفقات العمومية و مفتش الوظيفة العمومي ، و النوع الثاني من الرقابة يتمثل في الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة ، و النوع الثالث يتمثل في الرقابة السياسية و المتمثلة في رقابة المجلس الشعبي الولائي.

آليات الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة تحليلية لآليات الرقابة القانونية في التشريع الجزائري -

6. المراجع:

• الكتب:

خالد ممدوح ، " البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة " ، المنظمة العربية للتنمية ، القاهرة ، 2009

عبد الرزاق الشخلي ، " الإدارة المحلية دراسة مقارنة " ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى، 2001.

محمد محمود الطعمنة و آخرون ، " الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير " ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الأردن ، 2005 .

عبد الرزاق الشخلي ، " الإدارة المحلية دراسة مقارنة " ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى، 2001.

عبد المطلب عبد الحميد ، " التمويل و التنمية المحلية " ، الدار الجامعية الإسكندرية ، 2001.

محمد مسعى، " المحاسبة العمومية "، دار هدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية منقحة، 2003.

• الأطروحات:

خنفري خيضر ، " تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق " ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، فرع التحليل الاقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 3 ، الجزائر ، 2010 . 2011 .

كواشي عتيقة ، " اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة " ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير .، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، 2010 . 2011 .

• المقالات:

عبد القادر موفق ، " الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر " ، مجلة الباحث ، العدد الثاني ، ورقلة ، الجزائر ، ديسمبر 2007 ، ص 101.

أخبار المالية، نشرة شهرية تصدر عن وزارة المالية، العدد 12 ، سبتمبر 2008.

• القوانين

القانون رقم 12_07 المؤرخ في 21 . 02 . 2012 المتعلق بالولاية

القانون 90 . 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية

المرسوم التنفيذي 92 - 414.

المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 07/10/2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل و المتمم.

القانون 90 - 09 المؤرخ في 17/04/1990 المتضمن قانون الولاية.