

تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية و الإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها.

جليل زين العابدين
جامعة تلمسان

الملخص:

تلعب الجماعات المحلية دورا جوهريا في التنمية المحلية , لدى خول لها القانون الاستقلال المالي و أعطى لها الشخصية المعنوية لتمكينها بالقيام بالدور المنوط بها و لتمكينها من تغطية نفقاتها و تلبية حاجات المواطن. و مع تطور حياة المواطن بشتى مجالاتها تزايدت الأعباء الملقاة على الجماعات المحلية مما أدى إلى حدوث خلل في التمويل المالي لتغطية هذه الأعباء وبالتالي خلل في ميزانية البلدية وكذا ميزانية الولاية , هذا ما أدى إلى التفكير جديا في ايجاد حلول واتخاذ إجراءات لازمة من شأنها أن تحسن وتزيد من مردودية المورد المالي للجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية , التنمية المحلية , ميزانية البلدية.

Résumé :

les collectivités locales jouent un rôle crucial dans le développement local c'est la raison pour laquelle elles sont privilégié par la loi d'une autonomie financière a fin de leur permettre de couvrir ses frais et de répondre aux besoins des citoyens. Et avec l'évolution de la vie des citoyens dans divers domaines ont augmenté les charges sur ces collectivités locales, ce qui a conduit à un déséquilibre dans le budget municipal.

C'est ce qui a conduit à penser sérieusement à trouver des solutions et les mesures nécessaires à prendre qui permettront d'améliorer et d'augmenter en raison des ressources financières convivial pour les collectivités locales

.Mot clés : collectivité locale , budget communale , développement local .

مقدمة :

تعتمد الدولة الجزائرية على نظام مركزي ولا مركزي، وتتمثل الإدارة المركزية في السلطة الحاكمة أما الإدارة اللامركزية فتتمثل في الخلايا الأساسية في المجتمع ألا وهي الجماعات المحلية. فتواجد وسيروية هذه الأخيرة مرتبط ارتباطا وثيقا بتوفر الموارد المالية الذاتية والخارجية. كما هو الحال بالنسبة للدولة فإن للجماعات المحلية ميزانية خاصة بها تدرج فيها جميع إيراداتها ونفقاتها كما أن هذه الميزانية تخضع للقانون في إعدادها واعتمادها ويتم تنفيذها من طرف أعوان يعترف بهم القانون ومنح لهم نظام يضمن من خلاله شرعية عملياتهم التنفيذية.

أولا : ميزانية الجماعات المحلية :

يسمى البعض بميزانية الإدارة المحلية و هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، و هي تعكس بذلك الخطط و الاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات و رغبات المواطنين. كما أنها تعتبر كشف توقعات خاص بالنفقات و الإيرادات السنوية للبلدية و هي أيضا جدول ترخيص و تسيير يسمح بالسير الأفضل للمصالح البلدية

– المادة 149 من القانون 90-08.

1.1 وثائق الميزانية: تتمثل هذه الوثائق في : المادة 150 من قانون البلدية 90-08.

أ- الميزانية الأولية: سميت بالأولية لأنها أول ميزانية تعدها البلدية خلال السنة المعنية وهي توضع قبل بدء السنة المالية و بالضبط قبل 10-31 من السنة التي تسبق سنة تنفيذها. و الميزانية الأولية عبارة عن كشف تنبؤي بنفقات و إيرادات البلدية التي تبنى على مجموعة من الوثائق .

ب- الاعتمادات المفتوحة مسبقا (OCA) و الترخيصات الخاصة (AS):

هي اعتمادات يصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة، وقد تكون قبل الميزانية الإضافية أو بعدها أي حسب مجيئها. أي أنها تلك الإعتمادات التي لم تدخل في الميزانية الأولية ولم تظهر ضرورتها إلا بعد إعداد الميزانية الأولية، وتم اعتمادها بمداولات في انتظار تسويتها في الميزانية الإضافية أو الحساب الإداري.

ج- الميزانية الإضافية:

وهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة وتعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة المعنية.

ثانيا: التحضير التصويت المصادقة وتنفيذ الميزانية:

1.2 تحضير الميزانية : يتم تحضير الميزانية من خلال جمع المعلومات اللازمة، ومعالجتها ومعرفة معوقات تنفيذ الميزانية السابقة وتجنبها مستقبلا، فيتم تحديد المتطلبات المالية والاختيارات التي تقترح، كما تتم صياغة مشروع الميزانية وهذا فيما يخص جانب الإيرادات والنفقات، إذن يمكن القول بأن التحضير يستند إلى عدة وثائق منها :

* بطاقة حساب الضرائب: تتحصل عليها البلدية في بداية كل سنة من مصالح الضرائب للولاية و التي تحدد التنبؤات الجبائية بالنسبة للضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة لكي تسجل في ميزانية البلدية .

2.2-المتدخلون في التحضير: يعود تحضير الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح و التي تعرض بعد ذلك على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

2-3- التصويت و مناقشة الميزانية: بعد ما يتم إعداد و دراسة الميزانية البلدية ، تعرض من أجل الدراسة على لجنة المالية التي يمكنها إدخال بعض التعديلات دون المساس بالاعتمادات الخاصة. مداولات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالميزانية لا تختلف عن باقي المداولات .

إن معاينة الميزانية من طرف المجلس مسألة إلزامية بهذا يمكن للمجلس قبول الميزانية أو رفضها أو تعديلها أو المطالبة بمشروع آخر وهذا ما يطلق عليه البعض نتائج التصويت. كما أن التصويت يجب أن يكون على ميزانية متوازنة (بتساوي الإيرادات و النفقات) و يتم أيضا على كل فصل و مادة . (المادة 153 من القانون 90-08).

يصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر في السنة التي تسبق سنة تطبيقها و يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية (التي تطبق فيها) فقط على التغييرات التي مست الميزانية الأولية.

2.4- المصادقة على الميزانية: تقدم الميزانية للمصادقة عليها إلى السلطة الوصية المختصة، بالنسبة للبلديات الأقل من 50000 نسمة تعتبر الدائرة هي السلطة الوصية وبالنسبة للبلدية التي يفوق عدد سكانها 50000 نسمة تعتبر الولاية السلطة الوصية، وبالنسبة للولاية تعتبر وزارة الداخلية والجماعات المحلية هي السلطة الوصية لها.

- يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية في حالة عدم إدراجها من طرف المجلس الشعبي البلدي.

- عندما يصوت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال خمسة

عشر (15) يوما التي تلي استلامها، الذي يطرحها من جديد على المجلس الشعبي البلدي في عشرة (10) أيام. وفي حالة التصويت عليها دون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا. (155 من القانون 90-08).

- في حالة تأخر اعتماد الميزانية لسبب من الأسباب فإنه يجرى تطبيق نظام الميزانية (1/12) بالنسبة للالتزام وصرف النفقات في حدود الاعتمادات المسجلة السنة الماضية. أما بالنسبة للإيرادات فإنه يواصل تنفيذ أحكام ميزانية السنة الماضية (المادة 151 من قانون 08/190 المتعلق بالبلدية).

5.2- تنفيذ الميزانية:

1.2.5 المتدخلون في عملية التنفيذ: المقصود بالمتدخلين في عملية التنفيذ الأعوان 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 وفقا لمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف و المحاسب العمومي تطبيقا لنصوص القانون 21-90 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 يدفعه». المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 ..

- أمين الخزينة البلدي (المحاسب العمومي): يعتبر أمين الخزينة (محاسب) عمومي بالبلدية وهو معين من طرف وزير المالية، ويقوم في مجال الإيرادات بالتحصيل و مجال النفقات بالدفع.

2.2.5- مراحل تنفيذ الميزانية: 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 :
أ مجال النفقات :

أ.1- الالتزام (دور الأمر بالصرف) هو التصرف الذي يؤدي إلى نشوء التزام اتجاه الغير، وهو الأمر الذي يثبت بموجبه نشوء الدين .

أ.2- التصفية (دور الأمر بالصرف): يعبر عن (قاعدة أداء الخدمة) أو ما يسمى كذلك (بقاعدة الحق المكتسب). وهي التحقق من وجود الدين (اللتزم) به وتم تحديده وضبط مبلغه «ماعدة الصفقات» فهي تخضع لشروط خاصة.

أ.3-- الأمر بالصرف (دور الأمر بالصرف) ويكون بإصدار حوالة للدفع، ويمثل الأمر بالصرف لفائدة المدين وهو موجه للمحاسب من أجل الدفع ويعتبر تاريخ 15/03 من السنة الموالية كآخر أجل للأمر بالصرف.

أ.4- الدفع: (دور المحاسب) 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 الابرائي للدفع.

ويحدد تاريخ الدفع بـ 31/03 من السنة الموالية للسنة المالية.

في مجال تنفيذ النفقات، و على مستوى المحاسب العمومي لا بد الإشارة إلى مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب أي بين رئيس البلدية و أمين الخزينة وفقا لقواعد المحاسبة العمومية التي ينص عليها القانون 21-90. فالمحاسب بإمكانه رفض دفع نفقة أو مجموعة من النفقات التي يتحصل بموجبها على أمر بالتسديد من طرف الأمر بالصرف و هذا الأخير بإمكانه تسخير المحاسب لدفع النفقة.

* الرفض: le rejet بعد الرقابة على النفقات بإمكان المحاسب رفض التسديد مع تقديم مبررات صحيحة تتعلق بعدم قانونية النفقة و ليس عدم ملائمتها، و يترجم الرفض كتابيا ويرسل إلى الأمر بالصرف.

* التسخير: la requisition يسمح لرئيس البلدية بصفته الأمر بالصرف، بتنفيذ النفقة المرفوضة على أن يتحمل مسؤوليته في ذلك. إذا ما تبين بعد ذلك عدم قانونية النفقة يقوم المحاسب في أجل 10 أيام بإرسال تقرير إلى وزارة المالية عن طريق السلم الإداري.

ب- مجال الإيرادات: تشمل عملية الإيرادات أربعة (04) مراحل وهي الإثبات، التصفية، الأمر بالتحصيل والتحصيل.

ب.1- الإثبات (دور الأمر بالصرف):

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

ب.2- التصفية (دور الأمر بالصرف):

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 بالتحصيل ومن بين هذه الوثائق:- جداول للتنفيذ مثل العقارات الخاضعة المبينة و الغير مبينة....

ب.3- الأمر بالتحصيل (دور الأمر بالصرف):

ويصدره الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي). ويتم التحصيل إلى غاية 31/03 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية.

ب.4- التحصيل (دور المحاسب العمومي):

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

يمسك كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي محاسبة إدارية منظمة من أجل متابعة كل مراحل تنفيذ الميزانية والتي تتوج في الأخير بوضع حسابين أحدهما الحساب الإداري ويعدده الأمر بالصرف والأخر حساب التسيير ويعدده المحاسب العمومي زيادة على مسك إجباري لمحاسبة البلدية.

أ- الحساب الإداري:

هو حساب ميزانية يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي أي أنه حساب يبين تنفيذ الميزانيات بصورة أدق ومستوى إنجاز التقدير الجزافي المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويعرض بواسطة جداول حسب تسلسل فصول ومواد الميزانية. يتم إعداده قبل 31-03 من السنة الموالية ويعبر عن وثيقة إجبارية تسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية خاصة وأن الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية و الترخيصات الخاصة و الاعتمادات المسبقة)، ماهي إلا وثائق تنبؤية في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف البلدية.

ج- حساب التسيير:

وهو حساب يعده أمين الخزينة البلدي وهو يقترب من الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري، لاحتوائه على حساب ميزانية مفصل و هو يخضع للرقابة المسبقة لإدارة الضرائب و

يقدم لأمانة الضبط لدى مجلس المحاسبة المختص إقليميا قبل 06-30 من السنة المالية.

ثالثا : الإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية :

تعيش الجماعات المحلية اليوم حالة من عدم التوازن ما بين مواردها المالية و ثقل المهام الملقاة عليها و قد زاد من حدته الالتزامات التي يفرضها وضعها الجوّاري و حقائق الميدان. إلا انه و على الرغم من الأهمية الواضحة للإشكالية المالية فإن الإصلاح لا يمكن أن ينحصر في الجوانب المالية و الجبائية وحدها. و حتى يكون الإصلاح ناجعا فإنه يجب أن يهدف إلى مراجعة كافة الأنماط التنظيمية للجماعات المحلية و كذا محيطها في كل جوانبه.

يجب أن يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي و تفكير معمق يشرك كافة القطاعات المعنية و ينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية.

و بهذا الصدد فإن إصلاح المالية و الجبائية المحلية ينبغي أن يسمى إصلاح شامل للجماعات المحلية.

و تطبيقا لتوجيهات و تعليمات الحكومة فقد تم بتاريخ 9 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية و الجبائية المحلية.

و قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا و ورقة عمل على المدى القصير و المدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص و الاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية.

لدى تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية و التي تجسدت من خلال الاجراءات التالية :

- تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الايجارية لصالح البلديات
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار و لا سيما على مستوى التجمعات الكبرى
- توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية .
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين

الخاضع للقانون العام أو الخاص.

- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات .

الخاتمة :

تعاني الجماعات المحلية من مشاكل عديدة ولعل أهمها الصعوبات المالية خصوصا منها الجبائية وعدم تثمينها بالإضافة إلى المشاكل التنظيمية والتسييرية. علاوة على ذلك فإن التقديرات المالية للجماعات المحلية تختلف باختلاف الأنشطة الاقتصادية وهذا الاختلاف يعبر عن عدم توزيع جهود التنمية بين مختلف البلديات والولايات عبر التراب الوطني، لذلك أصبحت ميزانية هذه البلديات غير قادرة على تغطية النفقات المتزايدة المرتبطة بالتسيير والتجهيز.

وبناء على ذلك فإن الجماعات المحلية يجب أن تبحث على موارد تمويلية ذاتية تمكنها من التكفل بمهامها في مجال الإنفاق العام من خلال استغلال عقلاني لمواردها المالية وممتلكاتها العقارية .

المراجع :

1. أ. بلعروسي أحمد التيجاني « قانون المحاسبة العمومية » دار هومة للنشر ط 1 الجزائر 2011 ص 63
2. د/ عبد الرزاق الشخيلي: الإدارة المحلية دار الميسرة للنشر، عمان 2001، ص 132.
3. د/ غازي عناية: المالية العامة و التشريع الضريبي، دار البيارق، عمان 1998. ص 218
4. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية.
5. قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية.
6. مرسوم رقم 70-156 مؤرخ في 22 شعبان عام 1390 الموافق 22 أكتوبر سنة 1970 يتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير.
7. مرسوم تنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.
8. مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها.
9. مرسوم تنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.
10. مرسوم تنفيذي رقم 97-268 مؤرخ في 16 ربيع الأول 1418 الموافق 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.
11. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 16 جويلية 1988 يتضمن الشكل الإطار لميزانية البلدية.
12. منشور وزاري مشترك بين وزارة المالية و وزارة الداخلية رقم 26 المؤرخ يوم 11-05-1994 و المتعلق بتحسين موارد الجماعات المحلية.
- 13 - تعليمة وزارية مشتركة رقم 331 المؤرخة يوم 24-06-1995 و المتعلقة بالإجراءات الجديدة للضمان و تعويض القيم الناقصة في الإيرادات الضريبية الجماعات المحلية.