دور المورد البشري في التسيير المالي لقطاع الجماعات المحلية في الجزائر
- صياغة وتنفيذ الميزانية-

The role of human resources in the financial management of the local government sector in Algeria
-Budget formulation and execution-

منال نجعي * عبد الحميد فرج
Nedjai Manel *Abdelhamid Faradj*
مخبر التحولات القانونية الدولية وإنعكاساتها على التشريع الجزائري جامعة الوادي-الجزائر-
Laboratory of international legal transformations and their implications on the Algerian Legislation University of El-oued -Algeria-
nedjai-manel@univ.eloued.dz *hamid.fd.39.dz@gmail.com*

تاريخ الاستلام	تاريخ القبول للنشر	تاريخ النشر
Submission date	***Acceptance date***	***Publication date***
30/11/2023	***06/05/2024***	***31/05/2024***

ملخص:

دراسة التسيير المالي لقطاع الجماعات المحلية من بين المواضيع المهمة كونه يمثل محور أساسي ومورد مهم يقوم عليه هذا القطاع؛ من أجل التحكم والتسيير الجيد لهذا المورد لابد من توفر كادر وظيفي ذو كفاءة عالية من الخبرة لترشيد سياسة الإنفاق والمحافظة على الأموال العمومية وتسييرها وفق الأهداف المسطرة من قبل الدولة بما يخدم المصلحة العامة.

يمثل المورد البشري المعيار والمؤشر الأساسي في التسيير المالي لقطاع الجماعات المحلية كونه يلعب دور مهم في تفعيل الأداء التنموي على المستوى المحلي ومساهمته في الرفع من قيمة الإستثمار والإقتصاد المحلي؛ وتعد الجباية من ضمن المصادر المهمة في تمويل خزينة الجماعات المحلية.

كفاءة المورد البشري وأداءه ينعكس على أداء الجماعات المحلية، التي بدورها هي الأخرى تنعكس على الأداء التنموي للدولة والمساهمة في التنمية المحلية لها.

الكلمات المفتاحية: سياسة التمويل؛ المورد البشري؛ الجماعات المحلية؛ الميزانية؛ مصادر التمويل.

Abstract:

The study of the local communities financial management is among the crucial topics, as it represents a fundamental axis and a significant

* المؤلف المراسل

resource upon which this sector relies. To ensure effective control and management of this resource, a highly experienced workforce is essential for rationalizing expenditure policies, safeguarding public funds, and managing them in accordance with state-set objectives that serve the public interest.

Human resources constitute the primary standard and indicator in the financial management of the local communities sector, playing a pivotal role in activating local developmental performance and contributing to enhancing local investment and economic value. Tax collection is among the critical sources for financing the treasury of local communities.

The efficiency and performance of human resources reflect on the performance of local communities, which in turn influences the developmental performance of the country and contributes to its local development.

***Key words**: Financing policy; Human resource; Funding sources; Local groups; budget.*

مقدّمة:

تعتبر الجماعات المحلية الركيزة والنواة الأولى التي تقوم عليها الدولة لتجسيد سياستها على المستوى المحلي، والمحور الأساسي لإيصال صوت الشعب وتجسيد المشاركة المجتمعية في صياغة القرارات؛ وعلى هذا الأساس إعتمدت الجزائر على نظام اللامركزية في التسيير المحلي من خلال تبنيها معايير ومبادئ وأهداف إستراتجية، تهدف إلى خدمة المواطن بالدرجة الأولى والإرتقاء والتفعيل من وتيرة السياسة الداخلية للبلاد من جهة أخرى.

يتم تفعيل وتسطير البرامج المعتمدة من قبل الجماعات المحلية من خلال الإعتماد على ميزانية مالية لمتابعة سير هذه البرامج؛ ويطلق على الميزانية في الجزائر بقانون المالية الذي يحدد الإطار العام للمخططات المسطرة لعدد من المشاريع المعتمدة في السنة، إضافة إلى الموارد والأعباء المالية والوسائل المخصصة لتسير المرافق العمومية والمشاريع الإنمائية.

تتجسد أهمية دراسة هذا الموضوع كون المورد البشري يعد أداة مهمة ومحور أساسي في نجاح أي عمل سواء على المستوى السياسي أو الإجتماعي أو الإقتصادي، ومعيار وأداة مهمة لتفعيل أداء الجماعات المحلية على إعتباره يلعب دور أساسي في صياغة وتنفيذ الميزانية التي تحكم تسير هذه الجماعات وتنظيمها، عبر مجموعة من الأعوان المختصين تسند لهم مهمة صياغة وتنفيذ الميزانية (الأمر بالصرف يتمثل في رئيس المجلس الشعبي في البلدية والوالي على مستوى الولاية، والمحاسب العمومي).

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز الدور المهم الذي يشكله الكادر الوظيفي في صياغة الميزانية والمصادر الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويل ميزانيتها وكيفية ترشيد الميزانية بما يخدم المصالح العمومية. فعملية التحكم في تسير الميزانية تستلزم وجود خطة إستراتيجية ومورد بشري ذو كفاءة عالية في التسيير ولمعالجة الموضوع بطريقة أكاديمية تم طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يساهم المورد البشري في التفعيل من وتيرة الأداء المالي للجماعات المحلية؟

وفيما تتمثل مصادر تمويل الجماعات المحلية؟وماهي المراحل المعتمدة في صياغة ميزانية الجماعات المحلية؟ وللإجابة على الإشكالية تم تبني الفرضية التالية:

الإعتماد في تسيير القطاع المالي على مورد بشري ذو كفاءة عالية من ناحية التأهيل والتأطير يساهم في الإرتقاء والتفعيل من دور الجماعات المحلية.

لمعالجة الموضوع تم الإعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، من خلال معالجة وتحليل الدور الذي يلعبه المورد البشري في صياغة وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاث مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الثاني: مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الثالث: الأعوان المكلفون بصياغة وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الأول:

مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

تمول ميزانية الجماعات المحلية من عدة مصادر داخلية وأخرى خارجية، وتعد الجباية المحلية ركيزة أساسية في النظام المالي للجماعات المحلية كونها تمثل أهم مصادر التمويل المحلي ومورد مالي مهم يهدف إلى تغطية نفقات الجماعات المحلية (1)، إضافة إلى هذا الإعانات المقدمة من قبل الدولة تمثل مصدر من مصادر تمويل الجماعات المحلية وهذا ما سيتم تناوله في النقاط التالية.

المطلب الأول: مفهوم التمويل المحلي للجماعات المحلية

يساهم التمويل المحلي لميزانية الجماعات المحلية في التخلص من التبعية المركزية وإدارة الشؤون الذاتية وإشباع حاجات المواطنين عبر مجموعة من البرامج التنموية المختلفة بعيداً عن سيطرة الإدارة المركزية، بشكل عام يمكن القول أنه عبارة عن تدفقات مالية لصالح تسير الشؤون العامة للإدارة (2). وفيما يلي سيتم تناول مفهوم الجماعات المحلية وسياسة التمويل المحلي.

الفرع الأول: مفهوم الجماعات المحلية

تعدد وتنوعت التسميات للجماعات المحلية يطلق عليها باللامركزية تبعاً للرقعة الجغرافية التي تقوم عليها وبالإدارة المحلية كونها تتمتع بنشاط محلي وإستقلالها عن الإدارة المركزية وسميت بالحكم المحلي كونها تتمتع بحيز من الإستقلالية عن الحكومة المركزية، تقوم الجماعات المحلية على وجود مجموعة من المواطنين ينتمون إلى حدود ترابية معينة تميزهم خصائص وقيم إجتماعية وعادات وتقاليد محددة يشرف على تنظيمهم ممثل يتم إنتخابه لتمثيل مصالحهم وخدمة شؤونهم المحلية، وتساهم الجماعات المحلية في توصيل صوت المواطن إلى السلطة والمشاركة في إتخاذ القرار وإحداث التنمية المحلية.

الفرع الثاني: التمويل المحلي

يمثل التمويل المحلي عنصر مهم في إدارة مرافق الجماعات المحلية للنهوض بوتيرة التنمية المحلية ما يستلزم منها توفير موارد مالية لتحقيق هذا الهدف، كون التمويل يمثل العصب الرئيسي للإدارات والمسؤول الأول حول إدارة الشؤون المالية لضمان الإستمرارية ويعتبر الركيزة الأساسية للجماعات المحلية.

قبل الشروع في معالجة التمويل المحلي لا بد من إعطاء تعريف لي سياسة التمويل وهي:" إختيار طريقة التمويل تتميز بتقليل المخاطر وتعظيم المردودية المرتبطة بنشاط تمويل المؤسسة، فقرار التمويل يصاحبه العديد من المخاطر المرتبطة بكل نوع من مصادر التمويل المتاحة ولذلك تعمل سياسة التمويل على إختيار مصدر التمويل الذي يقلل المخاطر المتوقعة لأقل درجة ممكنة، وفي نفس الوقت زيادة مردودية مصادر التمويل لأقصى درجة ممكنة تفوق تكلفة ومخاطر هذه المصادر" (3)، من خلال هذا نلاحظ أن السياسة التمويلية تعمل على دراسة وتتبع مسار مصادر التمويل المتاحة من أجل التقليل من المخاطر التي يمكن أن تستهدف عمل الإدارة.

يعرف التمويل المحلي على أنه: "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم إستقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة" (4)، يوضح هذا أن التمويل المحلي يشكل محور مهم في تسير وتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية وإرتباطه بتوفير الموارد للجماعات المحلية وما يقابله من تزايد في التنمية المحلية.

الجزائر على غرار باقي الدول عملت على إقامة مجموعة من الإصلاحات للرفع من مستويات التنمية، من خلال القانون 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 نجد أنه تم التركيز

على الجانب القانوني والتنظيمي والمالي، يعبر التمويل أيضاً عن مدى إستقلالية الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية لذا يجب توفير عدد من الشروط نذكر من بينها (5).

1) **ذاتية المورد:** المقصود به إستقلالية الهيئات المحلية في سلطة تحديد ثمن المورد من أجل التوفيق بين قيمة الحاجات المالية ومجموع الموارد المتاحة لها.
2) **محلية المورد:** يشكل نطاق الوحدة المستفيدة من حصيلة هذا المورد (بمعنى وقوع المورد في نطاق الإدارة المحلية) كمثال على هذا الضريبة على العقارات.
3) **سهولة إدارة المورد:** أي كيفية تحصيله وسهولة تقديره (6).
4) **مرونة المورد وكفاية المورد:** أي الزيادة تكون حسب الحاجة المالية وأنواعه ومدى كفايته لتغطية الإحتياجات في الإدارة المحلية من أجل تلبية الحاجات العامة (7).

المطلب الثاني: مصادر التمويل الداخلية لميزانية الجماعات المحلية

يشكل نظام الجباية المحلية في الجزائر الركيزة الأساسية للتنمية الإقتصادية على المستوى المحلي، وتم إدخال جملة من الإصلاحات على هذا النظام الضريبي في الجزائر إنطلاقاً من إصلاحات 1991، حيث تم إلغاء بعض الضرائب وتعديل البعض الأخرى (8)، صنف المشرع الجزائري هذه الضرائب إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة، ووضح تموضع عائداتها من المداخيل سواء للدولة بشكل مباشر أو الجماعات المحلية بالإضافة إلى توضحيه إلى المداخيل المشتركة بين الدولة والهيئات الأخرى.

الفرع الأول: الرسوم والضرائب العائدة كلياً للجماعات المحلية

نذكر من ضمن الضرائب والرسوم العائدة كلياً إلى الجماعات المحلية الرسم على النشاط المهني معدل هذا الرسم1.5% ويرفع إلى نسبة 3% بالنسبة للأشغال العمومية ونشاطات البناء (9)، الرسم العقاري ويكون هذا الرسم على الممتلكات المبنية والغير مبنية توجه جميع مداخيله إلى البلدية، طبقاً للمادة 248 من قانون الضرائب المباشر يعتبر هذا الرسم ضريبة سنوية على جميع الممتلكات المبنية على التراب الوطني.

حسب نص المادة 251 من قانون الضرائب المباشر إعفاء هذا الرسم على الأبنية المخصصة للشعائر الدينية، العقارات التابعة للدولة نذكر منها القنصلية المعتمدة من قبل الحكومة الجزائرية، الإقامة الرسمية للبعثات الدبلوماسية، العقارات التابعة للوقف، رسم التطهير ويكون لفائدة البلديات رفع القمامات المنزلية، بالإضافة إلى الرسم على الإقامة، رسم السكن، الرسم على الأفراح وغيرها (10).

الفرع الثاني: الرسوم والضرائب العائدة جزيئاً للجماعات المحلية

بخصوص الضرائب والرسوم العائدة جزئياً تتقاسم الجماعات المحلية عائدات حوالي 13ضريبة مع الدولة وهيئات أخرى نذكر من بينها:

1) **الضريبة على الثروة توزع كالتالي:**70 %لميزانية الدولة و50% لميزانية البلديات.
2) **القسيمة على السيارات:**50%تذهب إلى ميزانية الدولة 20%إلى الصندوق الوطني للطرقات والطرق السريعة و30% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
3) **ضريبة المداخيل العقارية لإيجار الأملاك المبنية والغير مبنية:** وتوزع على النحو التالي 35% لميزانية الدولة و35% للبلديات (11). وفيما يلي جدول يوضح حصص الجماعات المحلية من الرسوم الضريبية بالنسب المئوية.

جدول رقم 1: يوضح حصص الجماعات المحلية من كل ضريبة أو رسم بالنسب المئوية:

نوع الضريبة أو الرسم	حصة البلديات%	حصة صندوق الضمان والتضامنيين الجماعات المحلية%	حصة الولاية
الرسم على النشاط المهني	66%	5%	29%
الرسم على العقارات المبنية وغير مبنية	10%	-	
رسم التطهير	100%	-	
رسم الإقامة	100%	-	
رسم السكن	100%	-	
رسم الأفراح	100%	-	
الضريبة على الثروة	30%	-	
القسيمة على السيارات	-	30%	
ضريبة المداخيل العقارية الناتجة عن إيجار الأملاك المبنية وغير المبنية	50%	-	

المصدر: مُحَمَّد ديوش، مليكة بوضياف، قراءة للإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية المتضمنة بالتشريع الجبائي الجزائري لسنة2022-عرض وتحليل. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية.العدد:1، 2022/06/1،ص9.

المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية لميزانية الجماعات المحلية

يتمثل التمويل الخارجي للجماعات المحلية في المساهمات والإعانات التي تمنحها الدولة لتحقيق مصالح عامة ويهدف إلى تحسين ميزانية الهيئات المحلية مع توفر شرط إستقلالية صنع القرار داخلها، ويتم اللجوء إليه في حال عجز ميزانية البلدية عن تغطية ديونها، ومن ضمن مصادر التمويل الخارجية نذكر.

الفرع الأول: القروض والوصايا والهبات

تتكون ميزانية البلدية من شقين مهمين قسم التجهيز والإستثمار، وقسم التسيير وتحتوي على أملاك خاصة وأخرى عمومية تعد الضرائب من أهم الموارد الأساسية التي تعتمد عليها خزينة الجماعات المحلية والدولة، ضعف الموارد الذاتية لها يؤدي إلى نقص وتدهور المهام الموكلة إليها جراء نقص التمويل مما يقود للبحث عن مصادر تمويل خارجية لسد هذا النقص وهذا ما ينعكس بالسلب على إستقلالية هذه الهيئات، بحكم تدخل السلطة المركزية في تسير الشؤون المالية التي بدورها تمثل عاملاً أساسياً في إستقلالية الهيئات المحلية وعدم توفر هذه الموارد ينعكس بالسلب على ممارسة الصلاحيات المنوطة بها (12). وفيما يلي سيتم تناول هذه المصادر بشكل دقيق.

1) **القروض:** تعتبر القروض من المصادر المهمة للميزانية العامة للبلدية يتم اللجوء لها في تمويل المشاريع القاعدية على مستوى الهيئات الإقليمية تمنح هذه القروض وفق شروط، طبقاً للمادة 174 من قانون البلدية رقم11-10 حق اللجوء إلى القرض بغرض إنجاز مشاريع تنموية حيث خول المشرع الجزائري للبلديات التي تعاني من عجز في تغطية نفقاتها باللجوء إلى الإقتراض في غالب الأحيان يخصص هذا المورد لقسم التجهيز والإستثمار من خلال تمويل البرامج السكنية وغيرها من المشاريع التنموية (13).
2) **الوصايا والهبات:** وفقاً إلى ما ورد في نص المادتين 195 من قانون البلدية و151 من قانون الولاية للجماعات المحلية الحق في إستعمال إيرادات هذه الوصايا والهبات في تغطية نفقات الإستثمارات التابعة للجماعات المحلية بعد الموافقة عليها في مداولات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، تكون حصيلة هذه الهبات من خلال ما تبرع به المواطنون إما بشكل مباشر أو غير مباشر إضافة إلى هذا يمكن أن تكون في وصية من قبل أحد المواطنين بعد موته في حال لم يكن له ورثة (14).

الفرع الثاني: الإعانات

يمكن أن تمنح الولاية مساهمة مالية لميزانية البلدية لتمويل مشاريع تنموية أو من أجل تغطية بعض النفقات من خلال لجوء البلدية بطلب لمديرية الإدارة المحلية يُبين أسباب وضرورة الغرض من هذا التمويل، تقيد هذه الإعانة وفقاً للوجهة التي خصصت لها بقرار من الوالي (15)، تعتبر من بين المصادر المهمة في تجسيد المشاريع التنموية المحلية تتم عبرة عدة أليات كالتالي:

1) الإعانات القادمة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية(CSGCL)

يتم الإعتماد على هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 وهو عبارة عن مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي تم إنشاءه من أجل دعم التنمية وتمويل التنمية المحلية والحد من الفوارق التنموية بين الولايات بتقديم إعانات سنوية لتغطية نفقات المصالح العمومية وخلق مشاريع تنموية.

يمنح هذا الصندوق مساعدات لتغطية العجز الذي تعاني منه البلديات ذات الدخل المحدود التي تشهد عجزاً في ميزانيتها عبر تغطية النفقات المهمة كأجور الموظفين في قسم التسيير إضافة إلى تكاليف الكهرباء كما يقوم بدعم وتمويل المشاريع التنموية التي تهدف إلى تثمين ممتلكات البلدية.

طبقاً للمادة 06 من المرسوم التنفيذي 14-116 يخصص60%من إيرادات هذا الصندوق للمساعدة في تمويل نفقات الجماعات الإقليمية التي تواجه عجز في التسيير، و40% من الإيرادات المتبقية لترقية المرافق العامة للبلديات التي لا تعاني عجز في التسيير من خلال تحسين الإطار المعيشي وتوفير مكاتب ومرافق ترفيهية إلى أخره... (16)

2) إعانات المخططات البلدية للتنمية(PCD): تعتبر من الأليات الموجهة لتجسيد اللامركزية من خلال مساهمتها في مختلف الجوانب إجتماعية، ثقافية وإقتصادية وتعنى بتمويل عديد المشاريع طبقاً لما جاء في المرسوم رقم 136/73 المتضمن شروط تسير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية الذي يهدف إلى إقامة توازن إقليمي بين الجماعات المحلية في مجال التنمية وتوفير مصادر تمويل للبلدية.

3) إعانات البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD): تمثل برامج سنوية تحتوي على مختلف الإستثمارات التابعة للولاية تهدف إلى حل المشاكل الخاصة بالتنمية والتكفل بإحتياجات الجماعات المحلية وتمويل المشاريع (17).

المبحث الثاني:
مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

تتشكل الميزانية من إيرادات ونفقات الدولة السنوية التي تندرج ضمن ميزانية السنة المالية وفيما يلي سيتم تناول مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية

قبل الشروع في تناول المراحل المعتمدة في إعداد وتنفيذ الميزانية لابد إعطاء لمحة عامة حول الميزانية من خلال التعريف التالي الميزانية هي: "وثيقة قانونية –بيان محاسبي –تصادق عليها الهيئة التشريعية ممثلة في البرلمان، وهي تهدف لتقدير النفقات الضرورية لتطبيق مختلف السياسات العمومية، وكذا الإيرادات الواجب توفرها لفترة زمنية مدتها سنة محددة عادة من 1جانفي إلى 31 ديسمبر" (18).

الفرع الأول: ميزانية الولاية

تعرف ميزانية الولاية على أنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها للتجهيز والإستثمار"، إذن تعتبر هذه الميزانية وثيقة محاسبية تستند على النفقات والإيرادات بالإضافة إلى كونها وثيقة تساعد في إتخاذ القرارات بالإستناد إلى المعطيات والمؤشرات الموجودة في الميزانية وأنها أسلوب لمراقبة الأداء على شكل جدول يمثل خطة عمل تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية تعتمد بشكل سنوي من المجلس الشعبي الولائي.

للولاية ميزانية تمويل خاصة بها بصفتها تمثل جماعة إقليمية لامركزية من أجل تمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي (19)، وتقسم هذه الميزانية إلى:

1) **الميزانية الأولية:** هي عبارة عن جداول يتم إنجازها والشروع في العمل بها بداية من السنة المالية تقوم بتقدير النفقات والإيرادات وترسل إلى مصلحة الميزانية في مديرية الإدارة المحلية التابعة للولاية، يتم مراجعتها وإدراجها كميزانية أولية ثم ترفع إلى المجلس الولائي للمصادقة عليها في شهر أكتوبر.
2) **الميزانية الإضافية:** عبارة عن تكملة للميزانية الأولية يتم تحضيرها في شهر جوان يتم إدخال بعض التعديلات عليها طبقاً للإجراءات المتخذة، القيام بتسجيل الفائض المالي للسنة المالية السابقة بالإضافة إلى تسجيل الإيرادات غير المسجلة في الميزانية الأولية والتعديلات

التي قد تمس بعض الإيرادات بالزيادة أو النقصان هذا من ناحية الإيرادات، أما من ناحية النفقات يتم تسجيل الإعتمادات التي لم يتم إدراجها في الميزانية الأولية.

3) **الحساب الإداري:** يحضر وفق ثلاث مراحل، حساب التقديرات؛ حساب التحديدات؛ حساب الإنجازات.

يتم المصادقة على الميزانية بعد مرورها على ثلاث مراحل المتمثلة في الأعمال التحضرية التي تعمل عليها لجنة الميزانية والمالية في المجلس الشعبي الولائي، من ثم إنعقاد الدورة العادية للمجلس الشعبي الولائي التي يتم فيها مناقشة الميزانية، ثم إنتهاء المناقشة بالمصادقة من قبل أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالحصول على الأغلبية (20).

الفرع الثاني: إعداد ميزانية الولاية

يتم الشروع في إعداد ميزانية الولاية حسب المراحل التالية:

1) **إعداد ميزانية الولاية:** طبقاً إلى ما ورد في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية الذي يوضح شروط إعداد الميزانية، يتولى الوالي إعداد مشروع الميزانية ثم يتم عرضه على المجلس الشعبي الولائي ويصوت ويصادق عليه ومن ثم موافقة الوزير المكلف بالداخلية تبعاً إلى ما جاء في أحكام المادة 55 من نفس القانون.
2) **التصويت على ميزانية الولاية:** مرحلة التصويت تأتي بعد إعداد مشروع الميزانية ويتم التصويت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية المنعقدة فيها.
3) **المصادقة على ميزانية الولاية:** تتم المصادقة على هذا المشروع وفق الشروط الواردة في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.
4) **تنفيذ ميزانية الولاية:** يمتد تنفيذ هذه الميزانية إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لأعمال التصفية ودفع النفقات، و31 مارس تتعلق بعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات (21).

المطلب الثاني: مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية

تعد البلدية الجماعة الإقليمية الأولى للدولة طبقاً إلى ما ورد في نص المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي تشكل إطار للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي.

الفرع الأول: ميزانية البلدية

يتم تمويل ميزانية البلدية من خلال مصادر جبائية وأخرى غير جبائية، نصت المادة 170 من قانون البلدية الجزائري أن الموارد المالية للبلدية تتكون من مداخيل ممتلكاتها حصيلة الجباية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا والقروض وورد في المادة169 من القانون نفسه أن البلدية هي المسؤولة عن تعبئة مواردها وتسير شؤونها المالية (22).

للجانب المالي في البلدية دور مهم في تسير شؤونها وخلق نوع من التوازن بين المداخيل والنفقات التابعة لها، لذى تعد الميزانية المحور الأساسي لتسير جل الأعمال والنشاطات فيها ويتم الشروع في إعداد الميزانية الأولية قبل بداية السنة المالية وإجراء تعديلات حول الإيرادات والنفقات تبعاً إلى نتائج السنة المالية السابقة من خلال ميزانية إضافية.

الفرع الثاني: إعداد ميزانية البلدية

يتم إعداد مشروع الميزانية من قبل الأمين العام للبلدية تماشياً مع سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتم التصويت عليه بالأخذ بعين الإعتبار بعض النقاط المهمة نذكر من ضمنها:

1) تقديم مدراء المصالح الإحتياجات اللازمة لمصالحهم.
2) وضع الإقتراحات من طرف المصالح.
3) دراسة ومناقشة التقديرات الأولية.
4) أما فيما يتعلق بالحساب الإداري يتم إعداده بعد نهاية الدورة الإضافية بعد 31 مارس من السنة الجديدة بالنسبة للسنة السابقة كما تم تناوله من قبل.

يصوت المجلس الشعبي البلدي على مشروع الميزانية وفق شروط قانونية مضبوطة قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التطبيق، هذا فيما يتعلق بالميزانية الأولية أما الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها، تكتسي هذه المداولات صفة القبول بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية، الوالي أو رئيس الدائرة بالتفويض ويتم تنفيذ الميزانية الأولية من قبل الأمر بالصرف أي رئيس المجلس الشعبي البلدي بداية من أول جانفي وتنفذ الميزانية الإضافية في نفس السنة بعدما يتم التصويت عليها من قبل الإدارة الوصية والمجلس الشعبي البلدي (23).

المبحث الثالث:
الأعوان المكلفون بصياغة وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

من أجل متابعة تسير الشؤون المالية للجماعات المحلية، تم تخصيص طاقم وظيفي مؤهل وذو كفاءة عالية مكلف بمتابعة هذه الإجراءات ومراحل وضع الميزانية وصولاً إلى تنفيذها وسيتم تناولها وفقاً للنقاط التالية.

المطلب الأول: الأمر بالصرف

من خلال ما ورد في المادة 23 من القانون 90-21 المختص بالمحاسبة العمومية الأمر بالصرف هو الشخص المكلف بمتابعة وتسيير الأعمال الخاصة بالميزانية، سواء من ناحية تحصيل الإيرادات أو الإجراءات المتعلقة بالنفقات (كافة شؤون التسيير المالي) ويكلف بهذه المهمة بإسم الدولة.

في الجماعات المحلية يمثل صفة الأمر بالصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي عبر المهام التي تسند له في تمثيل البلدية والمحافظة على التسيير المالي لها، ومتابعة النفقات والإيرادات ومتابعة الإجراءات المتعلقة بالسندات والأمور القانونية وإعداد الحاسب الإداري للسنة المالية (24).

حسب ما ورد في نص المادة 2 من المرسوم 93-46 يتولى الأمر بالصرف مهمة صرف الحوَالات من بداية اليوم الأول للإرسال إلى غاية اليوم 20 من كل شهر إلى المحاسبين المعتمدين في تحويل النفقات؛ ويخضع الأمر بالصرف إلى رقابة قبلية قبل تحرير هذا الأمر، وهذا ما أكدته المادة 7 من المرسوم 97-268 من خلال التأكد من صحة الحسابات بحيث يوجد عدة شروط يجب الإلتزام بها من قبل الأمر بالصرف المتمثلة في الإستشارة وتحديد الموضوع العام للنفقة بشكل دقيق والقيام بعملية التصفية لمبالغ النفقة (25).

تمر عملية تنفيذ ميزانية البلدية عبر عدة مراحل كما تم التطرق لها سابقاً وتخضع هذه المراحل إلى متابعة قانونية، يتم تطبيقها بداية من المرحلة الإدارية التي يكلف بها الأمر بالصرف إنتقالاً إلى مرحلة المحاسبة التي يتولها المحاسب البلدي عبر مراقبته للمراحل السابقة الذكر ودفع النفقات، من خلال إلتزامه بإجراءات قانونية مضبوطة وصارمة من أجل تجنب وقوع المشاكل والخلط وتعد هذه المرحلة مرحلة بالغة الأهمية.

تتم تحصيل إيرادات البلدية عبر إصدار سندات من طرف المحاسب العمومي ويتم تنفيذ هذه الإيرادات عبر تتبع مرحلتين؛ المرحلة الإدارية عبر الإثبات والتصفية يتولاها الأمر بالصرف

عبر تحديد مبالغ الدين؛ حسب المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية تحول مهمة الإثبات والتصفية إلى الأمر بالصرف أما بالنسبة لمرحلة المحاسبية تسند إلى المحاسب العمومي وهذا ما نصت عليه المادة 18 من نفس القانون حيث يتولى المحاسب عملية الرقابة للسندات.

المطلب الثاني: المحاسب العمومي

طبقاً إلى ما ورد في نص المادة 33 من القانون20-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسب العمومي عرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي على أنه: "يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين للقيام بالعمليات التالية: ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو الموارد المكلف بها وحفظها-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد –تحصيل الإيرادات ودفع النفقات..."والمادة 43 " يتم تعين المحاسبين العمومين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساساً لسلطته"، من خلال ما تم تناوله في نص المادتين يتضح أن المحاسب العمومي يتم تعينه من قبل وزير المالية عبر قرار وزاري وتسند له عملية تحصيل الديون العمومية وعملية الجرد المالي للبلدية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات أيضا يتولى مهمة تداول الأموال والسندات والعائدات.

عرف المفكر جاك ماني Jacques-magnet المحاسب العمومي" الموظف أو العون العمومي المرخص قانونياً للتصرف في الأموال الخاصة للمنظمة"، يكلف المحاسب العمومي طبقاً للأحكام القانونية المعتمدة بالتحصيل المالي لممتلكات البلدية ومتابعة سير النفقات التي تصدر من قبل الأمر بالصرف وكتابة التقارير المالية لكل سنة، على غرار هذه المهام نلاحظ أن المحاسب العمومي يمارس الرقابة الشكلية على أوامر الأمر بالصرف من خلال دوره في تدقيق في الوثائق القانونية والتأكد من سير الأعمال في الإطار القانوني المنصوص عليه في الأنظمة والقوانين (25).

المطلب الثالث: العناصر المكلفة بمراقبة ميزانية الجماعات المحلية

تمر ميزانية الجماعات المحلية برقابة إلزامية من قبل عدة جهات وتتجسد هذه الرقابة في عدة أشكال على النحو التالي:

1) **الرقابة الإدارية:** تتولى هذه الرقابة الجهات التابعة للسلطة التنفيذية.
2) **الرقابة القضائية:** يقوم بها مجلس المحاسبة.
3) **رقابة المجالس المحلية الشعبية.**

تتم مراقبة ميزانية البلدية عبر أساليب مختلفة نذكر من ضمنها: الرقابة من طرف الوالي المحاسب العمومي، المفتشية العامة للبلدية والرقابة من قبل مجلس المحاسبة وفيما يلي سنتناول الأطراف المعنية بعملية الرقابة:

1) **رقابة مجلس المحاسبة:** عبر المتابعة القانونية للوسائل والأموال والموارد، ومتابعة الأمور المالية ومكافحة الفساد والأعمال غير قانونية، حيث يعمل على مراقبة الحسابات المالية والميزانية المخصصة للجماعات المحلية من خلال المفتشية العامة للمالية (27).
2) **رقابة المجلس الشعبي البلدي:** وهذا من خلال تقديم رئيس المجلس توضيحات وبرامج الخطط المالية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي لإبداء أرائهم والمشاركة في التسيير المالي.
3) **رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية :** وتتم الرقابة عبر متابعة المشاريع والصفقات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض المراقب المالي المفتشية العامة مجلس المحاسبة.
4) **الرقابة من قبل الأمين العام:** تسند للأمين مهمة المتابعة المحاسبية للشؤون المالية على مستوى البلدية بداية من تحصيل الإيرادات وما يتعلق بدفع النفقات (أي متابعة الأعمال المحاسبية)، ومتابعة الأعمال الإدارية المتعلقة بالشق المالي.
5) **رقابة رئيس الدائرة:** وتتم عبر متابعة الأمر بالصرف بتنفيذ القوانين المسطرة ومطابقة الميزانية للأهداف والبرامج المسطرة.
6) **رقابة المحاسب العمومي**: تتم هذه العملية لضمان السير الحسن للبرامج سواء في تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات.

الخاتمة:

من خلال معالجة موضوع دور المورد البشري في التسيير المالي لقطاع الجماعات المحلية في الجزائر، والذي تم فيه مناقشة ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها ومراحل صياغتها والأعوان المكلفون بتنفيذها؛ وهذا عبر معالجة الصلاحيات الممنوحة لكل من الأمر بالصرف (الذي يمثل رئيس المجلس الشعبي على مستوى البلدية والوالي على مستوى الولاية) والمحاسبين العموميين(أمين الخزينة لكل من البلدية والولاية)، والدور المهم الذي يسند لهم في سير المرحلة الإدارية والمحاسبية لميزانية الجماعات المحلية.

من خلال الأهمية التي يستحوذ عليها كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وضع المشرع الجزائري نصوص قانونية ضابطة ومنظمة لصلاحياتهم، وفيما يلي أهم النتائج التي تم الوصول لها عبر معالجة هذا الموضوع.

- يكلف بتنفيذ ميزانية البلدية كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- الملاحظ وقوع بعض التجاوزات وعجز في تسير ميزانية بعض البلديات من خلال عدم كفاءة الأمر بالصرف في تسيير الأمور المالية والإدارية والتحكم فيها ومتابعة تنفيذ الميزانية ولتدارك مثل هذه الفجوات، لابد من إقامة دورات تكونية للأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية في الشؤون المالية.
- إشراك المصالح المالية في وضع القرارات المتعلقة بالتسيير المالي مع الأخذ بعين الإعتبار تطبيق الأوامر والتصحيحات الصادرة عن رؤساء المصالح من قبل رئيس البلدية، (أي متابعة سير الشؤون المالية البلدية من خلال العمل المشترك بين الأمر بالصرف والأعوان المكلفون بالتسيير المالي من مختصين).
- تفعيل أليات الرقابة الداخلية والخارجية في متابعة مراحل سير ميزانية الجماعات المحلية ينعكس على ترشيد النفقات والتفعيل من وتيرة الأداء المالي وحسن التصرف في متابعة التدفقات المالية لقطاع الجماعات المحلية بما يخدم صالح البلاد والشعب.

الهوامش:

1. أمال بن قدور و صباح عسالي. دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية-الجماعات المحلية لولاية الجلفةنموذجا-. مجلة الحقوق والعلوم السياسية. 15، 4 12، 2022، المجلد 28، الصفحات 4-5.
2. عبد القادر خليل و سليمان بوفاسة. الملتقى الدولي حول: متطلبات تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية. دور الوساطة المالية في التمويل غير المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. الجزائر : جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، 18/17 4، 2006. صفحة 1.
3. مُحَمَّد بوشوشة . تأثير السياسات التمويلية على أمثلية الهيكل المالي للمؤسسة الإقتصادية الجزائرية-دراسة عينية من المؤسسات الجزائرية-. أطروحة دكتوراه. بسكرة : جامعة مُحَمَّد خضير بسكرة، 2016/2015. صفحة 104.
4. خنفري خذير. تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق. أطروحة دكتوراه. الجزائر : جامعة الجزائر3، 2011/2010. صفحة 41.
5. النعاس قادري. دور سياسات التمويل في تطوير البلديات -دراسة حالة بلدية ورقلة-. رسالة ماجستير. ورقلة : جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 5، 2016. صفحة 21.
6. حياة بن سماعين و وسيلة السبتي. الملتقى الدولي:سياسات التمويل وأثرها على الإقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر والدول النامية-. التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من .

7. وهيبة بن ناصر. التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية في الجزائر بين الوقع والتحديات. مجلة الإستراتيجية والتنمية. 1، 3 6، 2013، المجلد 7، صفحة 5.
8. نعيمة زيرمي و بن عومر سنوسي. الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات. مجلة الإستراتيجية والتنمية. 1، 3 7، 2013، المجلد 1، صفحة 3.
9. مُحَمَّد الأمين ديوش و مليكة بوضياف . قراءة للإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحليةالمتضمنة بالتشريع الجبائي الجزائري لسنة 2022-عرض وتحليل-. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية. 7، 1 6، 2022، المجلد 1، الصفحات 3-7.
10. مُحَمَّد يحياوي. تقسيمات الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية بالجزائر. مجلة القانون العقاري. 6، 15 1، 2019، المجلد 1، الصفحات 3-7.
11. مُحَمَّد الأمين ديوش و مليكة بوضياف. قراءة للإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية المتضمنة بالتشريع الجبائي الجزائري لسنة 2022-عرض وتحليل-. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية. 7، 1 6، 2022، المجلد 1، صفحة 7.
12. قعموسي هواري. دور الموارد المالية الذاتية في تحقيق التنمية المحلية. مجلة ضياء للدرسات القانونية. 3، 2021، المجلد 1، صفحة 6.
13. نفس المرجع. صفحة 13.
14. مرجع سابق الذكر. صفحة 14.
15. بن عامر زبير . دورد مصادر التمويل الخارجية في تمويل ميزانية البلدية في الجزائر-دراسة حالة بلدية رأس الوادي للفترة2018/2014. المجلة الجزائرية للمالية العامة. 10، 31 12، 2020، المجلد 2، صفحة 8.
16. زبير بن عامر. مرجع سابق الذكر. صفحة 130.
17. عبد القادر بابة و عبد الجليل دلالي. نظام تمويل الجماعات المحليةفي الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية. 6، 1 6، 2021، المجلد 1، الصفحات 7-8.
18. قادري النعاس. مرجع سابق الذكر. صفحة 72.
19. سامية طويل و مُحَمَّد شويح. ملتقى وطني :مراقبة التسيير كآلية لحوكمة المؤسسات وتفعيل الإبداع. واقع مراقبة التسيير في المؤسسات العمومية -دراسة حالة ولاية المدية(دراسة مجالات الرقابة على إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية). البليدة : جامعة علي لونيسي البليدة، 25 4، 2017. الصفحات 10-11.
20. أحمد بوجلال. مالية الجماعات المحلية -ميزانية الولاية. مجلة دراسات. 7، 6، 2016، المجلد 2، الصفحات 7-8.
21. كمال لحلوح و علي بوهنة . دراسة تحليلية لواقع النظام المالي والمحاسبي لمالية الجماعات المحلية(الولاية)في الجزائردراسة حالة خزينة ولاية تلمسان. مجلة التنمية والإقتصاد. 4، 12، 2019، المجلد 2، الصفحات 3-4.

22. مُحَمَّد رحموني. مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري. مجلة القانون والمجتمع. 1، 12 6، 2013، المجلد 1، صفحة 2.
23. عبد الباسط بن الشيخ و إبراهيم بامة. النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري ميزانية البلدية -ممتلكات البلدية. مجلة دفاتير السياسة والقانون. 13، 2021، المجلد 1، الصفحات 10-11.
24. مُحَمَّد ساحل. المالية العامة. المحمدية الجزائر : دار الجسور للنشر، 2017. صفحة 261. المجلد 1.
25. حمداني الوناس. إستراتيجية تسيير الجماعات المحلية في الجزائر. أطروحة دكتوراه. الجزائر : جامعة الجزائر3، 2019/2018. صفحة 241.
26. علي زغدود. المالية العامة. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2006. صفحة 131.
27. حمداني الوناس. مرجع سابق الذكر. صفحة 243.