مالية الجماعات المحلية - ميزانية الولاية-

Local Community Finance - State Budget-

أ. أحمد بوجلال

أستاذ مساعد صنف "أ"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

جامعة الأغواط، الجزائر

الملخص:

لقد كان تبني اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يسعى إلى فرض واقع جديد للإدارة تقوده الجماعات المحلية حتى يتحقق التكامل في إدارة الشؤون المحلية في إطار توزيع الأدوار بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي المستهدف على المستوى الوطني والمحلي وعلى مستوى كل قطاعاته وأنشطته، وتشجيع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتبرز أهمية المالية باعتبارها إحدى المقومات الأساسية التي على أساسها تتوقف مقدرة الجماعات المحلية كهيئات لامركزية مستقلة في المساهمة في تحقيق التنمية الشاملة.

كلمات مفتاحية: المالية المحلية، المالية العامة، للولاية، الميزانية

Abstract

The adoption of decentralization as a way of administrative regulation seeks to impose a new reality for the management led by local groups so that the integration in the management of local affairs is achieved within the framework of the distribution of roles between the central authority and local groups in order to achieve economic balance targeted at the national and local level and at the level of all of its sectors and activities, and to encourage the economical and social development process, and highlights the financial importance as one of the basic components on which depend the ability of local communities as an independent decentralized bodies in contributing to the achievement of comprehensive development.

key words: Local financial , Public finances, budget

المقدمة:

الجزائر كغيرها من الدول اعتمدت سياسة اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري الذي يحقق القدرة الفعالة في إدارة شؤون الدولة على النطاق المحلي، ونظرا للاتجاه اللامركزي الذي انتهجته الجزائر فقد اختارت نموذجا بسيطا للجماعات المحلية يتكون من البلدية والولاية في شكل سلطة محلية، واعتبارها جزء أساسي من عملية السعي إلى تحسين وضمان دور فعال في ميدان تسيير الشؤون المحلية.

وتبرز أهمية المالية المحلية باعتبارها إحدى المقومات الأساسية التي تتوقف عليها قدرة الجماعات المحلية القيام بمهامها بحيث لا يمكن أن نتصور مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الشاملة وبأداء وظائفها من غير موارد مالية، إذ لم تتوفر لدى هذه الجماعات المحلية القدرة المالية لأن الإدارة المحلية تعني وجود هيئات مستقلة لامركزية عن الهيئة المركزية مما يؤدي إلى منحها سلطة إتخاذ القرار دون التدخل في اختصاصاتها من أجل الاستجابة لمطالب المواطنين المحلية.

ومن بين الوسائل المادية التي تؤثر في الحركة الاقتصادية نجد الجانب المالية، حيث قام المشرع بعدة إصلاحات إذ منح الاستقلال المالي والاقتصادي بالذات ضمن أولولياتها الإدارية، ولذلك تعد الجباية المحلية من أهم المصادر المالية التي تعتمد عليها في توفير التمويل اللازم للإنفاق وتحسين وتطوير مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة ميزانية الولاية في تطوير القدرة المالية للجماعات المحلية؟

وفي هذا السياق نهدف من هذه الدراسة بالأساس إلى ميزانية الولاية كون هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ويمكن معالجة الفرضيات التالية:

- هناك علاقة وطيدة بين مفهوم للمالية المحلية وعلاقتها بالمالية العامة؛
- الولاية جماعة إقليمية تابعة للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

أولا: المالية المحلية

تؤدي الجماعات المحلية دورا هاما في تطوير الأقاليم اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا خاصة بعد منحها الاستقلال المالي والإداري جزئيا من قبل الدولة، وهذا من أجل مشاركتها في تحقيق التنمية المحلية. فالجماعات المحلية في حاجة ماسة إلى مصادر تمويل تمكنها من تحصيل جملة من الإيرادات ليتم صرفها بطريقة سليمة في إطار مالية محلية تحت رقابة صارمة على جميع المستويات.

1-تعريف المالية المحلية:

يقصد بالمالية المحلية هي تلك الموارد الداخلية أو الخارجية التي تعود للجماعات المحلية، كما يقصد بها أيضا ميزانيتها والحسابات الخاصة بها، فالمالية المحلية إذن هي موارد السلطة المحلية، حيث تستمد السلطة المحلية اللامركزية ما يلزمها من أموال من موارد متعددة، منها الضرائب المحلية سواء انصبت على أموال الأشخاص أو النشاطات الاقتصادية، ومنها الرسوم التي تحصل عليها هذه السلطة

مقابل الانتفاع بالخدمات التي تقدمها كرسوم استهلاك الكهرباء أو المياه، ومنها الإيرادات التي تحصل عليها من أملاكها ومشاريعها، وكذا التبرعات التي تأتيها من المواطنين الذين يدفعهم إليها شعورهم بعودة هذه التبرعات عليهم في تجمعهم الصغير نظرا لتمتع السلطة المحلية بذمة مالية مستقلة [1].

ويقصد بها أيضا كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على المستوى الهيئات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات التنمية وتضمن استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية، وتجدر الإشارة إلى أن هناك مجموعة من الأسس المحددة لمصادر المالية المحلية على مستوى الجماعات المحلية، أهمها محلية الموارد وذاتية المورد وسهولة إدارة المورد ويمكن القول أن المالية المحلية تعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، على أساس أن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الحكومة المركزية وبين توافر الموارد المالية الذاتية من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية فكلما زادت مصادر المالية المحلية كلما زادت معدلات التنمية ومن هنا فإن المالية المحلية تلعب دورا هاما في تجسيد الاستثمارات على المستوى المحلي، خاصة أن حرية المجالس واستقلالها في تنفيذ المشاريع يتوقف على كيفية إعداد ميزانيتها.[2]

وتبرز أهمية الإدارة المالية بالهيئات المحلية وضرورتها لنجاح نظام المالية، إذ يقصد بالإدارة المالية مجموعة الوظائف الإدارية المتعلقة بالهيئات المحلية والتي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهدافها بكفاءة عالية، وتتمثل هذه الوظائف في تحقيق قدرا من التخطيط المالي الجيد والرقابة المالية الجيدة للتأكد من تحقيق الأهداف المخططة الموضوعة وتنفيذها[3].

2- علاقة المالية المحلية بالمالية العامة:

لقد تطور دور الدولة من دولة حارسة تقتصر مهامها على الوظائف المتمثلة في الوظائف الإدارية والعسكرية والقضائية إلى دولة متدخلة تسعى لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تنمية كافة المرافق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتحقيق هذه التنمية يحتاج إلى إنفاق وهذا ما تعمل المالية العامة للدولة على تحقيقه فالمالية العامة هي مالية الدولة المتجسدة في ميزانيتها العامة على أساس أن الميزانية العامة لا تخرج عن كونها بيان للنفقات والإيرادات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو سياسية[4].

فالمالية العامة المحايدة والتي تقابل مرحلة الدولة الحارسة (الفكر الاقتصادي التقليدي)[5] تؤمن بالتوازن الرقمي بين الإيرادات والنفقات المحدودة التي تحتاجها هذه الدول دون أن يكون له الأثر في توازن المجتمع، أما المالية العامة والتي تقابل مرحلة الدولة المتدخلة (الفكر الاقتصادي الكينزي وما تلاه) وجب عليها الإيمان بالتوازن بين وارداتها والنفقات المطلوبة لتحقيق أهدافها، ففي مرحلة الدولة الحارسة كانت تقدم نفقاتها على الدفاع والأمن والقضاء....إلخ، أم الدولة الحديثة فتتعدى نفقاتها هذه الأهداف لتحقيق التوازن العام الذي تسعى إليه.

من هنا يمكن تعريف المالية العامة بأنها: ذلك العلم الذي يبحث في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامة لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاجتماعية والمالية وكذا البحث في الموازنة العامة [6].

أما التعريف الحالي المتداول: إنه العلم الذي يتمثل موضوعه في دراسة القواعد المنظمة للإنفاق المالي وللأنشطة التي تبذلها الهيئات على سبيل الحصول على الموارد الضرورية لإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة، أما منهجية وطريقة بحثه فتتمثل في الإيرادات والنفقات والميزانيات، ويتحقق ذلك من خلال دراسة هذه الأدوات منفصلة ومنعزلة عن العوامل الاقتصادية الأخرى.

تمثل الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة في أي دولة من الدول إذ أنها تشمل مختلف بنود الإنفاق العام وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات التي تمول بها هذا الإنفاق[7].

فالمالية العامة، إذن تهتم بدراسة المشاكل المتعلقة بتوجيه الموارد العامة وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، ويتطلب القيام بالنفقات العامة حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات، وهذه الإيرادات تأخذ أشكالا مختلفة أهمها الضرائب، الرسوم، القروض العامة وإيراد أملاك الدولة.

أما بالرجوع إلى المالية المحلية فنجد أيضا الموارداجبائية وغير الجبائية وإعانات الدولة والقروض وإعانات الصندوق المشترك للجمعيات المحلية، والتي تتم دراستها ضمن ميزانية تتمثل في ميزانية الجماعات المحلية ومن هنا فإن هناك علاقة وطيدة بين المالية العامة ومالية الجماعات المحلية على أساس أن أغلب المخططات التنموية المحلية تكون مدعمة من إعانات تقدمها الدولة للجماعات المحلية من أجل المساهمة في تحقيق التنمية الشاملة ومساعدتها في تغطية العجز الذي تعاني منه أغلب الجماعات المحلية.

ثانيا: الولاية

1- تعريف الولاية:

هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسيات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة [8].

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون.[9]

للولاية هيئتان:

- المجلس الشعبي الولائي.
- الوالي.

وتتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي. ولا سيما تلك المتعلقة بـ:

- التنمية المحلية ومساعدات البلديات
- تغطية أعباء تسييرها
- المحافظة على أملاكها وترقيتها.

2- المجلس الشعبي الولائي:

لولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية.

يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر يوم (15) على الأكثر.

كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من الرئيس أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.[10]

3- الوالي:

الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة وهو يقيم بالمقر الرئيسي للولاية وهو مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية. الوالي هو الآمر بالصرف لميزانية الولاية وميزانية الدولة للتجهيز المخصصة بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.[11]

ثالثا: ميزانية الولاية

1-ماهية الميزانية:

" هي وثيقة هامة مصادق عليها تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة "[12]

"الميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها "[13]

" هي خطة شاملة متمثلة بأرقام،يتم تحديد برنامج عامل لفترة محددة وهي تتضمن تقدير للخدمات والنشاطات والمشاريع ونفقات ومصادر ضرورية للإنفاق[14].

2-تعريف ميزانية الولاية:

ميزانيةالولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار تشتمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما:[15]

- قسم التسيير
- قسم التجهيز والاستثمار

وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

3- مبادئ وخصائص ميزانية الولاية

3-1- المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الولاية:

هناك عدد من المبادئ والقواعد التي تحكم ميزانية الولاية أثناء تحضيرها هذه المبادئ هي:

- **مبدأ السنوية:** يعني هذا المبدأ أن يتبع التوقع والترخيص للنفقات والإيرادات بصفة دورية منتظمة كل عام
- **مبدأ الوحدة:** يقصد به أن تدرج جميع النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة المركز المالي وكذلك من أجل سهولة عرضها.
- **مبدأ عدم تخصيص نوع من الإيرادات على إنفاقه لنوع من النفقات:** حيث الإيرادات كلها إيرادات الدولة والنفقات كلها نفقات الدولة وبالتالي فإن أوجه الإنفاق العام تكون بغرض إتباع الحاجات العامة
- **مبدأ التوازن:** أي لابد من تساوي طرفي الميزانية مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة، وهنا تكون النظرة لهذا المبدأ حسابية بحتة.[16]

3-2- خصائص ميزانية الولاية:

هناك عدة خصائص تتميز بها ميزانية الولاية من أهمها

- أنها وثيقة تقديرية حيث أنه يعتمد أثناء إعداد الميزانية على تصور وتقدير الإيرادات المتوقع تحصيلها والنفقات المتطلب تنفيذها وهذا وفقا لنظرة قد تكون موضوعية ولكن هناك دائما بعض التوقعات والمتغيرات التي قد تحدث والتي يكون لها الأثر الكبير والمباشر على جانبي الميزانية
- الميزانية لها أهمية كبيرة في لاتخاذ القرار وهذا نظرا للمعلومات والحسابات التي تتضمنها تمنح المسؤولين إمكانية إتخاذ القرارات وفقا تحليل معطيات الميزانية.
- تعتبر الميزانية وثيقة محاسبة تعتمد على في إعدادها وتنفيذها على نصوص وقواعد المحاسبة العمومية وهذا بالنسبة لكل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري وذلك بالنسبة لميزانية الولاية وعليه فهي تتضمن مسلك الحسابات لكل العمليات المالية للميزانية وكذلك لابد من تبويب الميزانية وخاصة جانب النفقات (فصول، أبواب، مواد، فقرات...إلخ)
- بما أن ميزانية الولاية هي عبارة عن برنامج ومخطط عمل لفترة زمنية تقدر بسنة فهي إذا وثيقة يعتمد عليها في الرقابة (القبلية، والمزامنة، واللاحقة)) فيما كان متوقع إنجازه وما تم بالفعل وهذا عن طريق المقارنة وبالتالي معرفة الفروقات.[17]

رابعا:إعداد وتحضير ميزانية الولاية:

تمر ميزانية الولاية بثلاث مراحل رئيسية والمتمثلة في:
(الميزانية الأولية – الميزانية الإضافية – الحساب الإداري)

1-الميزانية الأولية:

هي الميزانية التي تمثل بداية السنة المالية تحتوي على جداول يتم تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة بإعداد تقديرها بشأن ما تحتاج إليه تبعا للحاجة المنتظر مع مراعاة الدقة ويطلق على المبلغ المقترح تسمية – اعتماد) تقدير كل هيئة لنفقاتها وإيراداتها تقوم بإرسالها إلى مصلحة الميزانية التابعة لمديرية الإدارة المحلية بالولاية التي تقوم بمراجعتها ثم إدراجها في مشروع الميزانية الأولية وترفع إلى المجلس الولائي في شهر أكتوبر للمصادقة عليها.

وبالتالي فإن الميزانية تشمل على قسمين متوازنين للإيرادات والنفقات (قسم التسيير – قسم التجهيزات والاستثمار)

2-الميزانية الإضافية:

تحضر الميزانية الإضافية في شهر – جوان) عبارة عن امتداد للميزانية الأولية فقد تلجأ إلى إجراء تعديلات على ميزانيتها وذلك باتخاذ الإجراءات التالية:

أ- الإيرادات:

- تسجيل الفائض الناتج في الحساب الإداري للسنة المالية السابقة.
- تسجيل الإيرادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية.
- تسجيل كل التعديلات التي تقع على بعض الإيرادات سواء بالزيادة أو بالنقصان.

ب- النفقات:

وذلك من خلال تحويل بوقي الانجاز للسنة المنتهية وهي الاعتمادات التي عرفت التزام قبل 31 ديسمبر من السنة المنتهية فبقيت كدين على الولاية

- تسجيل الحجز الناتج في الحسب الإداري للسنة المالية السابقة.
- تسجيل الاعتمادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية أو لم تظهر ضرورتها إلا بعد المصادقة على هذا الأخيرة.[18]

3-الحساب الإداري:

ويتم تحضيره على ثلاث مراحل:

- **حساب التقديرات:** على أساس الميزانية الإضافية يحسب بهذا الخصوص فائض النفقات والإيرادات " المثبتة في كل من الميزانية الإضافية والترخيصات الخاصة.

- **حساب التحديدات:** على أساس الوثائق الاثباتية كالعقود والفواتير تظهر المبالغ المقدرة سواء بالنسبة للإيرادات والنفقات.
- **حساب الإنجازات:** تقارير المتبعة تظهر فيه ما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذا باقي الإنجاز.[19]

خامسا: التصويت والمصادقة على الميزانية:

بعد تحضير ميزانية الولاية (الأولية – الإضافية – الحساب الإداري) تعرض أمام المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها وذلك قبل 10/31 بالنسبة للميزانية الأولية وكذا قبل 06/15 بالنسبة للميزانية الإضافية والحساب الإداري الخاص بالسنة المالية السابقة وبعد التصويت تعرض على الوزارة الوصية لمصادقة عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن المصادقة على الميزانية تمر بثلاث مراحل هي:

- **الأعمال التحضيرية** التي تقوم بها لجنة الميزانية والمالية بالمجلس الشعبي الولائي حيث تقوم بدراستها في شكلها المفصل وتنتهي بإعداد تقرير حول الميزانية المعروضة.
- **انعقاد الدورة العادية للمجلس** الشعبي **والولائي:** التي تندرج ضمن جدول أعماله " مناقشة الميزانية " حيث تفتح هذه الأخيرة بتقرير المدير المعني بإعداد الميزانية. تقرير لجنة الاقتصاد والمالية ليشرع بعدها في المناقشة التفصيلية للميزانية.
- **اختتام المناقشة بالمصادقة** من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي حيث يشترط الحصول على الأغلبية (ثلاث أرباع).[20]

سادسا: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الولاية

1- الآمر بالصرف:

هو كل شخص يأهل قانونيا لتنفيذ العملات المتعلقة بأموال الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، كما يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين العاملين تحت سلطتهم. ويكون الوالي هو الآمر بالصرف ميزانية الولاية [21]. ومن أهم مهام الآمر بالصرف هي:

- مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات ؛
- إعداد ميزانية وعرضها للمصادقة ؛
- الشخص الوحيد الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل؛
- تقديم الحساب الإداري الخاص بالولاية؛
- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الالتزام والأمر بالدفع وذلك كل ثلاث أشهر إلى الوزارة الوصية.

2- المحاسب العمومي:

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة أو كل من يكلف قانونيا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية كما يعتبر أمين الخزينة الولائي المحاسب الرئيسي على مستوى الولاية. ومن مهام المحاسب العمومي:

- مسك محاسبة الجماعات المحلية
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- متابعة حركة تنفيذ الميزانية.
- الحفاظ على الوثاق الإدارية " دفتر محاسبية " إعداد حساب التسيير وإرساله إلى الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة.
- لا يقبل دفع أي نفقة قبل التأكد من:
  - مطابقة العمليات للقوانين
  - صفة الآمر بالصرف
  - شرعية عملية تصفية النفقات
  - توفر الاعتمادات الكافية.[22]

سابعا:مراحل تنفيذ الميزانية

1-إجراءات تحصيل الإيرادات:

وتراعي عدة إجراءات عامة في عملية تحصيل الإيرادات، تتمثل هذه الإجراءات في حقوق الدائنين العموميين(أي الهيئات العمومية)، وتصفيتها، والأمر بتحصيلها من جهة، وفي التحصيل من جهة أخرى.

فالعمليات الثلاث الأولى هي مبدئيا من اختصاص الآمرين بالصرف، أما العمليات الأخيرة فيقوم بها المحاسب العمومي

- **الإثبات:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي[23] هذا الإجراء له طابع مادي وطابع قانوني، فمن الناحية المادية يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي (وجود أساس الوعاء الضريبي أو العمليات المتعلقة بالمنتوجات...إلخ)، أما من الناحية القانونية، فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابقا للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.
- **التصفية:** وتتمثل في تحديد مبلغ الدين (الحق) العمومي القابل للتحصيل (مثل تحديد مبلغ ضريبة بتطبيق النسبة أو التعريفة الخاصة بها على الأساس الضريبي لها)

في الواقع إثبات وتصفية الإيرادات العمومية هما عمليتان متكاملتان وغالبا ما يتم إجراؤهما في وقت واحد الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة " تحديد الإيرادات".

1-3- الأمر بالتحصيل:

خلافا للإجراءات الإثبات والتصفية، وباستثناء حالات الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر تحصيل (مثل تلك المقررة في الأحكام والقرارات القضائية)، فإن إجراء الأمر بتحصيل الإيرادات العمومية هو كقاعدة عامة، من صلاحيات الآمرين بالصرف وحدهم.[24]

1-4- التحصيل:

تبدأ إجراءات تحصيل الإيرادات العمومية حين يتكفل المحاسبون العموميون في تدوينهم المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة عن الآمرين بالصرف، والمحدد لآجال دفع النفقات، وتحصيل أوامر الإيرادات البيانات التنفيذية، وإجراء قبول القيم المعدومة)، أي قبول تحصيلها، بعد التحقق من الترخيص بذلك قانونا وبالتالي تحمل المسؤولية المالية الشخصية عن هذا التحصيل.

2- إجراءات تنفيذ النفقات:

تميز إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بنوع من التعقيد والبطء، حيث يمر هذا التنفيذ في الحالات العامة، بأربع مراحل متتالية هي: الالتزام والتصفية، الأمر بالصرف ثم الدفع ن فتطبيقا لمبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين، فإن المراحل الأولى يمكن أن توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية، هي من صلاحيات الآمرين بالصرف، أما الرابعة التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين.

2-1- الالتزام:

يعرف الالتزام بالنفقة، عادة بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشأ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما ينتج عنه عبء أي هو " الإجراءات الذي يتم لموجبه إثبات نشوء الدين ".

وبناء على ذلك يمكن أن القول إن الالتزام (كتصرف قانوني أو فعل مادي)، هو مصدر النفقات قبل أن يكون إجراء لتنفيذها، وهو ما يؤدي إلى التمييز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى والالتزام المحاسبي الذي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ نفقة.

معنى الالتزام: له ثلاث معان:

- هو نتيجة قرار تتخذه السلطة الإدارية المعنية شريطة أن تنتج عليه نفقة عمومية مثلا محلات لفائدة المصلحة العمومية أو مشروع صفقة أو تسجيل أعوان وتموين ؛
- في المجال المحاسبي عملية الالتزام تؤدي إلى تخصيص الأموال بحسب المبلغ الذي يغطى الالتزام زهي تتم من طرف الأمر بالصرف ؛[25]
- الالتزام غالبا ما يتسبب إما بتطبيق نظام مطبق مسبقا أو إنشاء التزام تعاقدي ؛
- وجوب وجود قرار إداري صريح من طرف الآمر بالصرف المعنى بالالتزام.

إجراءات الالتزام:

- نشأة الالتزام: ينشأ بقرار فعلي للآمر بالصرف على ووثيقة مكتوبة تثبت وتمثل تعهدا من الآمر بالصرف بالنفقة مثل تحرير صفقة عمومية أو سند طلب أو مقرر تسمية موظف
- الملف الخاص بالالتزام: هو الوثيقة المعلنة أو المثبتة على سبيل المشروع أي بصفة ممضية ع من طرف الإدارة (الآمر بالصرف) على سبيل الاحترام.
- وثيقة الالتزام: تحدد البند الخاص بالالتزام في الميزانية كما يعلن على الرصيد السابقة والرصيد الموالي مهمة في الالتزام.

2-2- التصفية:

لا تصبح النفقة الملتزم بها فعليا إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية، وعليه فإن التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة.

فالتصفية – كمرحلة مستقلة عن الالتزام – تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية وهي " قاعدة أداء الخدمة " أو " قاعدة الحق المكتسب "، أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقا)، باستثناء حالات قليلة ومقررة قانونا (مثل التسبيقات على الصفقات العمومية).

عمليا تتمثل التصفية الإقرار الخطي الذي يضعه الآمر بالصرف على سند إثبات النفقة (فاتورة، وضعية أشغال...) وهو بصدد الأمر بدفعها، شاهدا بذلك على تمام أداء الخدمة موضوع النفقة وصحة مبلغ هذه الأخيرة، وهذا الإقرار هو الذي يعتد به قانونا، أي يمكن الاحتجاج به ضد الهيئة العمومية فيما يخص إثبات وجود الدين والمطالبة بتسديد، ومن هنا أساس المسؤولية العامة للآمرين بالصرف على تنفيذ النفقات حيث أنهم " مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها ".[26]

2-3- الأمر بالصرف:

وهو عبارة عن قرار إداري يعطي بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة فالتصفية وإن كانت تقر حق الدائن في استيفاء دينه، إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بالنفقة، وهنا تتبدى السلطة التقديرية للآمر بالصرف قبل كل شيء، حيث يستطيع أن يرفض أو يعلق الأمر بالدفع النفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب.

والأمر بالصرف هو اختصاص مطلق للآمرين بالصرف، فلا يمكن مثلا للأعوان الذين هم تحت سلطتهم القيام به إلا عن طريق تفويض رسمي بالتوقيع وتحت مسؤوليتهم (أي تحت مسؤولية الآمرين بالصرف الأصليين).

المرحلة المحاسبية:

هذه المرحلة من اختصاص المحاسب العمومي، وهي خاصة بالخطوة الأخيرة في جانب تنفيذ النفقات العمومية، والمتمثلة في عملية "**الدفع**".

2-4- الدفع:

هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المختصين، أي المكلفين دون غيرهم، بدفع مبالغها.

ودور المحاسبين هنا لا يقتصر فقط على إنجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات المقبولة من طرفهم للدفع، أي أنهم ليسوا مجرد أعوان الصندوق، بل أن دورهم أهم من ذلك بكثير، إذ أنهم يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الآمرين بالصرف، والتي تعتبر إحدى أهم نتاج تطبيق مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

وعليه فإن المحاسبين ملزمون، تحت طائلة القيام بمسؤوليتهم المالية الشخصية . بالتحقق من شرعية النفقات قبل قبول دفعها، أي إجراء كل عمليات الرقابة المفروضة عليهم قانونا والمتمثلة فيما يلي:

صفة الآمر بالصرف أو المفوض عنه: وهو الإجراء الرقابي الأول الذي يجب على المحاسب القيام به قبل المرور إلى فحص الشروط الأخرى للتحقق من شرعية النفقة، فبفرض أن اعتماد الآمر بالصرف (أو المفوض عنه) لدى المحاسب قد تم فإنه يبقى على هذا الأخير القيام بمضاهاة التوقيع على أمر أو حوالة الدفع والسندات المرفقة بذلك المقدم له كنموذج لتوقيع الأمر الصرف (أو المفوض عنه) أثناء اعتماده للتحقق من تطابقهما.[27]

توفر الاعتمادات:

على المحاسب أن يتحقق من وجود الاعتمادات التي تحسم منها النفقة أو كفايتها

صحة حسم النفقة:

تطبيقا لقاعدة التخصص الميزاني (أو تخصص الاعتمادات) يجب أن تكون النفقة المقترحة للدفع محسومة بدقة، حسب طبيعتها وموضوعها، من الفصل (الباب) المعنى في الميزانية، وأن تكون متعلقة بالسنة المالية الجارية (فحص تاريخ الالتزام النفقة وتاريخ أداء الخدمة).

وجود تأشيرات الرقابة القبلية:

إضافة إلى تأشيرة المراقب المالي التي تخضع لها نفقات معظم الهيئات العمومية عند تبرير أداء الخدمة:

ويتعلق الأمر بمراقبة تصفية النفقة في شقها الموضوعي، وهذا بالتحقق من أن مبلغ النفقة المطالب بتسديده يمثل الأمر بمراقبة تصفية النفقة في شقها الموضوعي وهذا بالتحقق من أن مبلغ النفقة المطالب بتسديده يمثل دينا في ذمة الهيئة العمومية أي أن موضوع النفقة (إنجاز أشغال، أداء خدمات...) قد تم

إنجازه فعلا (أو أن حق الدائن بصفة عامة أصبح مكتسبا) حسب إقرار الآمر بالصرف على سندات الإثبات.

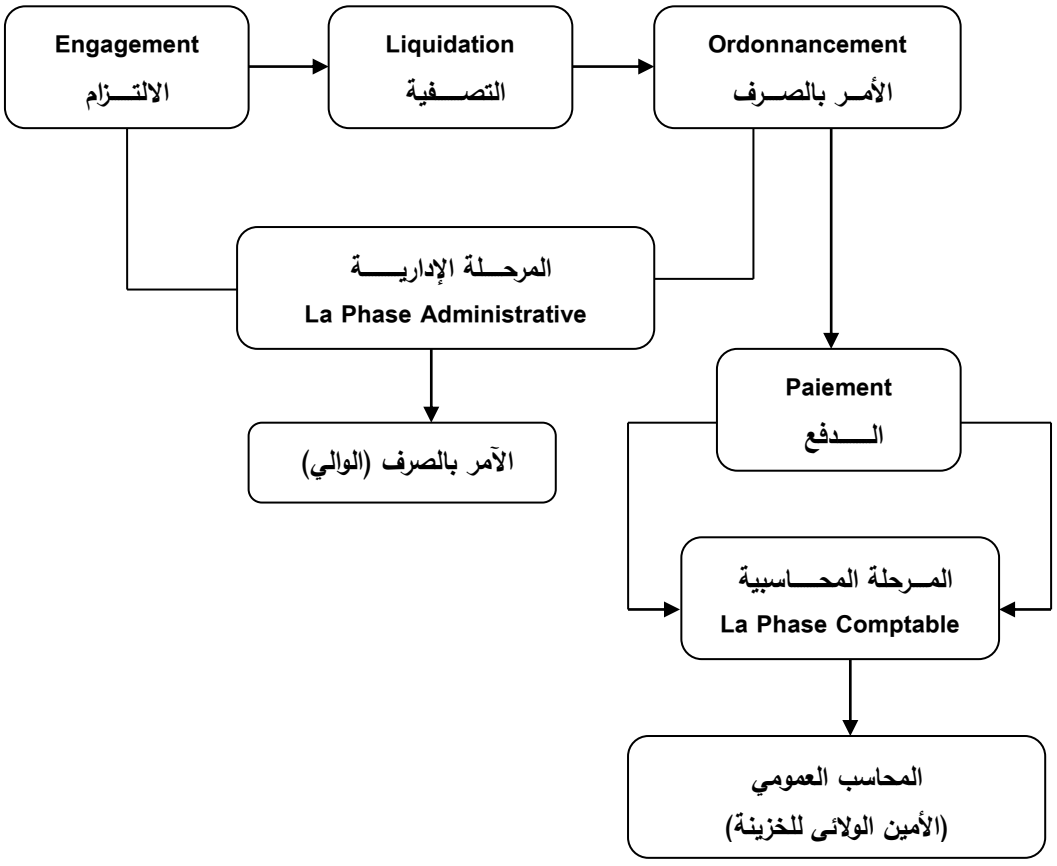
وهنا تكن مهمة المحاسب صعبة نوعا ما بالإضافة إلى الفحص الدقيق لكل السندات الإثبات المرفقة بأمر أو حوالة الدفع والمقرر قانونا، حسب طبيعة وموضوع النفقة، ويجب عليه أن يتحقق من أن هذه الأخيرة مطابقة للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، فهو إذ مطالب بأن يكون دوما ملما بمختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنفقات العمومية، ومطلعا على ما يحدث من تعديل أو إتمام لها.

تجدر إلى أن فحص أداء الخدمة من طرف المحاسب يجب أن ينصب على شرعيته من الناحية الشكلية فقط، أي مدى مطابقته للقوانين والأنظمة المعمول بها ولسندات الإثبات المقدمة.

دون البحث في شرعية ذلك الأداء من ناحية الموضوع، أي دون البحث في شروط تنفيذ موضوع النفقة في الواقع،أو مدى ملائمة هذه الأخيرة، حيث أن محاولة ذلك من طرف المحاسب سوف تؤدي إلى المساس بمبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين (كون تقدير مدى ملامة صرف نفقة ما والتحقيق في شروط تنفيذ موضوعها في الواقع هو من صلاحيات الآمر بالصرف وحده).[28]

الشكل رقم 01: مخطط تنفيذ النفقات العمومية لميزانية الولاية

Plan D'exécution des Dépenses Publique Budget de Wilaya



المصدر: *من إعداد الباحث*

ثامنا: الرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية

لدراسة الرقابة على تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، والجماعات المحلية يمكن الرجوع إلى أحد التصنيفات العديدة لمختلف أنواع هذه الرقابة، وهذا حسب الزاوية المنظور منها، فهناك الرقابة الخارجية، الرقابة القبلية، الرقابة المتزامنة، الرقابة البعدية، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية، الرقابة السياسية ...الخ.

حيث أن الرقابة السياسية التي يباشرها الشعب بكافة فئاته على الجهاز الإداري للدولة (عن طريق ممثلي الشعب) وتمارسها المجالس النيابية المنتخبة، ففي حالة الرقابة على ميزانية الولاية فاعضاء المجلس الشعبي الولائي هم من يقوم بهذا النوع من الرقابة تكون رقابة سابقة وملازمة (أي قبل وأثناء تنفيذ الميزانية).

أما الرقابة الإدارية فهي من صلاحيات المراقب المالي بصفته ممثلا لوزير المالية على المستوى المحلي، ويتولى عملية الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها وتسمى بالرقابة القبلية وتكون على جانب النفقات فقط في الميزانية.

كما تعتبر أيضا المفتشية العامة للمالية نوع من أنواع الرقابة الإدارية تابعة لوزارة المالية ومن صلاحياتها مراقبة كل ما يتعلق بالتسيير المالي لكل الهيئات والمؤسسات العمومية وكذا الجماعات المحلية حيث تقوم بمراقبة الحسابات والعمليات المالية للآمرين بالصرف وهذا عن طريق الزيارات المفاجئة أو دورية وفقا لبرنامج مسطر من قبل وزارة المالية.

وهناك رقابة مستقلة وتسمى بالرقابة القضائية وهذا النوع من الرقابة من اختصاص وصلاحيات مجلس المحاسبة حيث يعتبر هذا الأخير هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وكذا عن السلطة التشريعية وتتبع مباشرة لرئاسة الجمهورية، ويتمتع هذا المجلس بصلاحيات كبيرة إدارية واستشارية وقانونية كما أنه يقوم باتخاذ إجراءات وتدابير جزائية وعقابية وترسل تقاريره مباشرة إلى رئاسة الجمهورية.

وتعد مرحلة الرقابة المرحلة الأخيرة التي تمر بها ميزانية الولاية وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية، والهدف منها هو التأكد أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة الولائية وأجازها المجلس الشعبي الولائي.[29]

الخاتمة:

تعاني الجماعات المحلية من مشاكل عديدة ولعل أهمها الصعوبات المالية خصوصا منها الجباية وعدم تثمينها بالإضافة إلى المشاكل التنظيمية والتسييرية.

علاوة على ذلك فإن التقديرات المالية للجماعات المحلية تختلف باختلاف الأنشطة الاقتصادي وهذا الاختلاف يعبر عن عدم توزيع جهود التنمية بين مختلف البلديات والولايات عبر التراب الوطني لذلك أصبحت ميزانية هذه الجماعات المحلية غير قادرة على تغطية النفقات المتزايدة بالتسيير والتجهيز، وقد أدى هذا الوضع إلى اللجوء إلى موارد التمويل الخارجي مما يقلص من درجة استقلاليتها المالية ويجبرها على اللجوء بصفة شبه آلية إلى السلطات المركزية.

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.

كما يجب على الجماعات المحلية إعادة تثمين الموارد المالية المحلية وتوسيع قاعدة الخاضعين للضريبة وتشخيص دقيق لممتلكاتها واستغلال ثرواتها. وقد يكون تشجيع الاستثمار المحلي ومنح مزايا للمستثمرين في مجال استغلال بعض الأنشطة الزراعية أو استغلال القالع والمحاجر وغيرها في إطار منح الامتياز وسيلة تمكن الجماعات المحلية العاجزة ماليا من زيادة حصيلته الغير جبائية وبالتالي تقديم خدمات تستجيب لاحتياجات المواطنين.

من جانب آخر يجب إعادة النظر في تنظيم وتسيير الجماعات المحلية من خلال توسيع أدوارها بحيث تستجيب إلى المعايير الدولية في مجال تسيير المدن وتقديم خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الهوامش والمراجع:

1- ماجد راغب الحلو " الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز " مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية،القاهرة العدد 1، 1975.

2- المادة160 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

3- عبد المطلب عبد الحميد " التمويل المحلي والتنمية المحلية، القاهرة، الدار الجامعية 2001، ص 22.

4- فاطمة السويسي " المالية العامة موازنة وضرائب " طرابلس – لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2005، ص 9

5- منصور يونس مبادئ المالية العامة . النفقات العامة الإيرادات العامة والميزانية العامة، القاهرة، مؤسسة الطباعة الفنية والنشر 2004، ص 7.

6- طارق الحاج " المالية العامة " الطبعة الأولى، عمان . الأردن، دار الصفاء، 2009، ص 18.

7- مجدي شهاب: "أصول الاقتصاد العام والمالية العامة " القاهرة دار الجامعة الجديدة،2004، ص 45.

8- المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية

9- المادة 02 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

10- المواد (15،14،13،12)من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

11- المواد (102-107) من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

12- Claude Daniel "Dictionnaire D'économie et de Sciences Sociales "Paris 1998 – page 48.

13- المادة السادسة (6) من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية

14- سليمان اللوزي " إدارة الموازنات العامة " دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة 1997 – ص 14

15- المادة 157 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

16- فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص35.

17- السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة،1996، ط1، ص 17.

18- المواد (164-165) من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

19- المادة166 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

20- المواد (161-162) من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

21- المادة 23 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية

22- المادة33من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

23- المادة 16من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

24- المادة 18من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
25- المادة 19من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
26- المادة 17 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
27- المادة 22 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
28- المادة 36 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
29- المادة 58 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.