المحور السابع: موازنة الجماعات المحلية

المحاضرة رقم 9

اولا : تعريف الميزانية المحلية:

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

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

ثانيا: المبادئ التي تقوم عليها الميزانية المحلية :

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

-مبدأ السنوية :ظهر هذا المبدأ أولا في القانون الموازني للدولة ، ثم انتقل إلى الجماعات المحلية . ويقصد به أن السنة المالية تبدأ في أول جانفي و تنتهي في الواحد و الثلاثين ديسمبر من نفس السنة .ويقوم هذا المبدأ على قاعدتين هما: يتم التصويت على الميزانية المحلية سنويا و يتم تنفيذها في السنة.إلا أنه، وفي الواقع، فإن الدورة المالية تعرف تعديلات(أي الخروج على مبدأ السنوية) تبرر عادة بضرورة ضمان المواصلة في التسيير المالي للجماعات المحلية. فبالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر، تشمل سنتها المالية السنة المدنية و فترة تكميلية تصل إلى 31مارس من السنة الموالية.فطبقا لأحكام المادة 187من قانون البلدية و المادة 149من قانون الولاية، يمتد تنفيذ الموازنة المحلية إلى غاية 15مارس من السنة الموالية فيما يتعلق بتصفية النفقات و الأمر بدفعها ؛ و إلى غاية 31مارس فيما يخص تصفية الإيرادات و تحصيلها ، و كذا دفع النفقات.

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

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

-قاعدة الناتج الخام أي أن الإيرادات و النفقات تسجل بمبلغها الخام(عدم المقاصة)؛

-قاعدة عدم التخصيص أي أنّ مجموع الإيرادات تخصص لتغطية مجموع النفقات(عدم تخصيص النفقات) .

-مبدأ التوازن : على عكس ميزانية الدولة، ينبغي أن يتم التصويت على الميزانية المحلية وهي في حالة توازن و يمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي للموازنة المحلية يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير أمثل لمرافقها العمومية ومن تنمية للطاقات الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها.

ثالثا : **أنواع الميزانية المحلية:**

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

-ميزان عام .

-جداول ملخصة و التي تسمح بالتأكد من أن أقسام الموازنة متوازنة.

-ملاحق إحصائية.

وتظهر الصفحة الأولى من الموازنة نظرة عامة حول وضعية الجماعات المحلية و كذا حول سياستها المالية.و تعتبر هذه المعلومات مهمة بالنسبة للمجلس الشعبي بحيث تسمح له بممارسة الرقابة .

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

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

3- 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 و الترخيصات الخاصة.
- **حساب التحديدات:** على أساس الوثائق الاثباتية كالعقود والفواتير تظهر المبالغ المقدرة سواء بالنسبة للإيرادات والنفقات.
- **حساب الإنجازات:** التقارير المتبعة تظهر فيه ما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذا باقي الإنجاز.

ثالثا : مضمون الميزانية المحلية:

تحتوي الميزانية المحلية سواء من جانب الإيرادات أو من جانب النفقات، على شقين هما: قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار. ظهر هذا التقسيم من منطق اقتصادي: حيث يشتمل قسم التسيير على النفقات و الإيرادات الجارية للجماعات المحلية، و هي قريب من جدول النتائج التنبؤي بمعنى المحاسبة المالية . بينما قسم الاستثمار يتضمن طريقة تمويل عمليات الاستثمار .

1- النفقات المحلية:

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

1-1- نفقات التسيير:

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

1-2- نفقات التجهيز و الاستثمار:

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

2- الإيرادات المحلية:

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

2-1- إيرادات التسيير:

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

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

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

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

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

ه- الإعانات و المساعدات: يتم الحصول على الإعانات و المساعدات لصالح الجماعات المحلية من طرف الدولة في إطار برامج تنموية و قد تكون مشروطة أو غير مشروطة، و عادة ما تمنح هذه الإعانات و المساعدات للإنفاق منها على إقامة مشاريع معينة أو الارتفاع بمستوى أداء خدمات معينة .

2-2- إيرادات التجهيز و الاستثمار:

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

أ- **التمويل الذاتي**: تنص المادة 198من قانون البلدية على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تحويلها لقسم التجهيز و الاستثمار، و يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية كي تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ، و تحدد النسبة القانونية الدنيا التي تقتطعها من إيرادات قسم التسيير و المخصصة لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار بـ10%

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

ج- **الإعانات:** إن إعانة التجهيز تمنح من طرف و تخص مجالين:

- المخططات البلدية للتنمية و المباني المدرسية. و تكون في شكل إعانة المخططات البلدية للتنمية و إعانة المباني المدرسية و صيانتها.

- صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية: الولاية: بحيث يمكن لها منح إعانات إلى البلدية على اعتمادات للتجهيز.

د- القروض: يلجأ إلى القروض لتمويل بعض النفقات في حالات معينة كتنفيذ المشاريع الضخمة مثل إنشاء بنية تحتية كالطرقات أو بناء خزانات و سدود ، في حالة عدم كفاية أموال البلدية (الذاتية) في مثل هذه الحالات تلجأ البلدية إلى القروض من المؤسسات المالية الداخلية ، إلا أن هناك شرطين لذلك:

- تستخدم حصيلة القروض في إنفاق استثماري.

-يخضع إلى رقابة الحكومة المركزية.

ه- **التنازل عن المباني و المعدات:** إن التنازل عن ممتلكات البلدية لا يتم إلا في الحالات الاستثنائية المحددة في النصوص و القوانين المعمول بها.

د- **التنازل عن السندات و القيم:** يمكن للبلدية أن تقم باقتناء السندات و القيم المنقولة كسندات الخزينة، كما يمكنها إعادة بيعها بناءا على قرار المجلس الشعبي البلدي و بعد مصادقة السلطات الوصية.

رابعا: تحضير و اعتماد الميزانية المحلية:

1- تحضير الميزانية المحلية:

يتم تحضير الميزانية المحلية 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 الوثائق التالية:

أ. بالنسبة للإيرادات:

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

-**مصادر التمويل الخارجية:** الإمدادات المختلفة لصندوق المشترك للجماعات المحلية ،FCCLإعانات الدولة و الولاية، مداخيل الهبات، مداخيل الإقراض، مداخيل التصرف في الممتلكات.

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

2- التصويت على الميزانية المحلية :

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

3- المصادقة على الميزانية المحلية من طرف السلطة الوصية:

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

ويتم المصادقة على ميزانية البلدية من طرف :

-رؤساء الدوائر إذا كان عدد السكان أقل من 50.000نسمة.

-أما بالنسبة للبلديات التي عدد سكانها أكبر من 50.000نسمة فيتم إقرارها من طرف الوالي.

و يمكن للسلطة الوصية رفض أو تعديل النفقات و الإيرادات التي تضمنتها الميزانية المحلية إذا لم تضبط نهائيا قبل بدأ السنة المالية، يستمر في تنفيذ الإيرادات و النفقات العادية للسنة المنصرمة حتى يصادق على الموازنة الجديدة. غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات و يتم صرفها في حدود جزء من اثني عشر في كل شهر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة .

أما في حالة رفض السلطة الوصية الميزانية المحلية، في هذه الحالة يجب طرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي و ذلك في غضون 10أيام.