

جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



أثر الرقابة المالية على استقلالية البلدية في الجزائر

تخصص: الدولة و المؤسسات

تحت اشراف
الأستاذة: لحوالة أمال

إعداد الطالبين:
- الهذباني مروان
- ضيف عامر

لجنة المناقشة:

رئيسا
مشرف ومقررا
مناقشا

أستاذة مساعدة
أستاذة مساعدة
أستاذ مساعد

- حاجي كريمة
- لحوالة أمال
- صليلع سعد

دورة جويلية 2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((رَبَّنَا آتِنَا مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً وَهَيِّئْ لَنَا مِنْ

أَمْرِنَا رَشَدًا))

صدق الله العظيم



-الى والديّ الكريمين حفظهما الله و شفاهم.

-الى إبنتي الغالية هديل .

-الى كل أساتذتي الكرام الذين أشرفوا على
تدريسي خلال مساري الجامعي .

عامر



الى أمي الغالية حفظها الله

الى أبي وأخوتي وجميع أصدقائي

الى كل من شاركني فرحتي و أحزاني وكان معي ولي سندا في هذا الزمان

الى أساتذتي الكرام وأخص بالذكر الأستاذة المشرفة على هذا العمل

الى كل من نساهم قلبي و لم يذكرهم قلبي

مروان



شكر و تقدير

نتوجه بالشكر والعرفان

إلى الأستاذة "لخاولة أمال" على ما قدمته لنا من معلومات و

توجيهات لإنجاز هذا البحث

كما نتوجه الى أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقراءة و مناقشة

المذكرة

كما نشكر كل من ساعدنا على إتمام هذه المذكرة وزودنا

بالمعلومات اللازمة ونخص بالذكر الأستاذة جندلي وريدة والأستاذ

بوشكيوة عثمان و السيد دنو رشيد متصرف مستشار ووكيل

محاسب لدى جامعة سكيكدة

قائمة المختصرات:

- ✓ ج ر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
- ✓ ص : الصفحة
- ✓ ص ص : من صفحة إلى صفحة
- ✓ ط : الطبعة

مقدمة

مقدمة

تعد البلدية القاعدة الإقليمية من اللامركزية في الدولة ، وذلك لما لها من دور كبير في الإدارة والتهيئة و التنمية الاقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و الصحية.

و باعتبار البلدية الهيكل القاعدي للجماعات المحلية و الخلية الأساسية في الدولة،فهي مكلفة بتسيير الشؤون العامة داخل الإقليم، وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية و إستقلال الذمة المالية ، مما يحقق لها نوع من الإستقلالية و تعتبر مالية البلدية التي هي جزء من المالية العامة المرآة العاكسة للمجتمع و تقدمه ، حيث تحتل موقعا متميزا من حيث الدراسات القانونية والإقتصادية ، وأهم مظاهر هذه الإستقلالية هي إعداد و تنفيذ الميزانية و نقصد بميزانية البلدية بشقيها النفقات و الإيرادات و رغم أن المشرع أعطى لها نوع من الإستقلالية إلا أنه قيدها وفرض عليها مجموعة من الأجهزة الرقابية المالية المتعددة ، حيث أصبحت هذه الرقابة أكثر من ضرورية خاصة في ظل الوضع الإقتصادي الصعب الذي تعيشه البلاد ، هذا و تقوم الرقابة المالية للبلدية على مجموعة من المبادئ و الأسس التي تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة ، فهي تمارسها بشكل منتظم في إطار السياسات المقررة لتحقيق الأهداف المحددة إضافة إلى عدم تداخل عمل الأجهزة الرقابية بحيث لكل مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية جهازمكلف بالرقابة عليها وعلى العموم نجد نوعين من الرقابة المالية الممارسة على البلدية حيث تكون قبل تنفيذ الميزانية و تعرف بالرقابة القبلية ، كما تكون بعد تنفيذ الميزانية و تعرف بالرقابة البعدية لكن تبقى مسألة الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر تثير الكثير من الإشكالات من شأنها عرقلة الهدف الأساسي الذي وضع من أجله في إطار المحافظة على المال و في إطار تحقيق مبدأ إستقلالية البلدية على المستوى المالي .

و تكمن أهمية الدراسة في كونها تبين لنا بأن الرقابة المالية أصبحت أكثر من ضرورية لحماية المال العام ، كما أن لصدور قانون البلدية الجديد الذي يحتوي على أحكام جديدة قد تأثر على ميزانية البلدية ، كما تحدد لنا كيفية تحديد الميزانية و مراقبتها و معرفة مختلف العراقيل والعقبات التي تحول دون ممارسة أجهزة الرقابة لأعمالها ، كما تبرز لنا واقع هته الرقابة ومدى تأثيرها على إستقلالية البلدية ، كما تكمن أهمية هذه الدراسات في كونها تناولت أحد المقومات

الأساسية ألا وهي الإستقلالية المالية للبلدية والتي بدونها يبقى عمل البلدية محدود و مكبل بقيود السلطة المركزية .

إن الدافع لإختيارنا هذا الموضوع تعود لأهداف ذاتية متمثلة في رغبة معرفة مظاهر الإستقلال المالي للبلدية و كذلك الرغبة في معرفة تأثير البلدية بالرقابة المتعددة و المتشابكة الممارسة عليها ، كذلك تعود إلى أهداف موضوعية مفادها أن البلدية تشكل القاعدة الأساسية في الهرم المؤسسي للدولة و ركيزة أساسية في تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية إضافة إلى معرفة مدى إستقلالية البلدية فعلا من الناحية المالية .

أهداف البحث:

- تهدف إلى التعرف على بعض أوجه التناقض و الإشكاليات بين الإستقلالية من حيث إعداد الميزانية بمفردها من جهة وبين الرقابة الواسعة و المتعددة المفروضة على مالية البلدية من جهة أخرى .

- دراسة فعالية و تأثير أجهزة الرقابة المالية على البلدية في أداء المهام المنوطة إليها ومعرفة مدى مساهمتها في تحقيق الرقابة المالية وفق التشريعات المعمول بها

- الوقوف على العراقيل و الصعوبات التي تواجه أجهزة الرقابة والتي تحول دون أداء مهامها مما يؤثر سلبا على تسيير البلدية ، ومحاولة إيجاد حلول لها

- التعرف على واقع و قدرة البلدية في إعداد ميزانياتها بنفسها في ظل الرقابة المفروضة عليها .

وقد واجهنا العديد من الصعوبات أثناء هذه الدراسات تكمن في ما يلي :

- شمولية الموضوع الذي نحن بصدد دراسته و معالجته و إتساع مضمونه مما يصعب علينا حصره و التطرق إلى كل جوانبه في وقت وجيز .

- نقص التأطير والورشات التعليمية والأيام الدراسية في موضوع مالية البلدية

- صعوبة الحصول على المعلومات من مصدرها و رفض الجهات المختصة الرسمية تزويدنا بها، متحججين بأنها من الأسرار المهنية التي تتطلب تراخيص من الإدارة المركزية.

ولدراسة وتحليل هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية :

- ما مدى إستقلالية البلدية في ظل الرقابة المالية الممارسة عليها ؟ كما سنعالج ضمن هذه الدراسة التساؤلات التالية :
- ما مدى فعالية الرقابة المالية في توجيه ميزانية البلدية ؟
- وماهي أهم العراقيل و الصعوبات التي تواجهها أجهزة الرقابة ؟
- وهل تعدد أجهزة الرقابة يحد من إستقلالية البلدية ؟

كل هذه الأسئلة سيتم الإجابة عليها من خلال الخطة المذكورة أدناه ، وذلك بالإعتماد على المنهج التحليلي الوصفي ، وذلك من خلال دراسة المفاهيم المتعلقة بطرق الرقابة المالية للبلدية وأجهزتها و تأثيرها على البلدية ، إذ يعد المنهج الوصفي الأنسب للمعلومات المقننة والتعاريف الضرورية ، كما أنه المنتهج في تحليل النصوص القانونية المتعلقة بميزانية البلدية وكيفية الرقابة عليها و مدى تأثيرها بتلك الرقابة المفروضة عليها .

و للإلمام بالموضوع تم تقسيم الخطة إلى فصلين ولكل فصل مبحثين حيث تناولنا في الفصل الأول ماهية الرقابة المالية و أنواعها و تطرقنا من خلالها إلى :

المبحث الأول : تحت عنوان مفهوم الرقابة المالية و قد تضمن هذا المبحث نشأة الرقابة المالية و تعريفها وخصائصها و الأساس القانوني للرقابة المالية وكذلك أهداف الرقابة المالية .

أما بالنسبة للمبحث الثاني : فكان تحت عنوان أنواع الرقابة المالية و قد تطرقنا فيه إلى مختلف أجهزة الرقابة السابقة واللاحقة ، أما على صعيد الفصل الثاني فتناولنا فعالية الرقابة المالية وتأثيرها على الإستقلال المالي للبلدية والذي تطرقنا فيه من خلال المبحث الأول : مظاهر الإستقلال المالي للبلدية حيث تطرقنا فيه إلى مفهوم الإستقلال المالي للبلدية وكذلك إلى إستقلالية البلدية من حيث إعداد و تنفيذ الميزانية .

أما المبحث الثاني فكان تحت عنوان جدوى الرقابة المالية و حدود تأثيرها على الإستقلال المالي للبلدية و ذلك من خلال إبراز فعالية الرقابة السابقة و تأثيرها على البلدية وكذلك فعالية الرقابة اللاحقة و مدى تأثيرها على إستقلالية البلدية .

الفصل الأول

ماهية الرقابة

المالّة و أنواعها

الفصل الأول: ماهية الرقابة المالية وأنواعها.

إن تطور وتغير مجالات الإنفاق لدى الدولة عبر التاريخ أدى إلى تطور وتغير مفهوم الرقابة المالية من جهة وتوسع مجالاتها وأهدافها من جهة أخرى، لأجل هذا سنبين في مبحث أول مفهوم الرقابة المالية ونتطرق في مبحث ثاني إلى مختلف الأجهزة التي تمارس هذه الرقابة¹.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية.

سنقوم في هذا المبحث بالحديث عن تعريف الرقابة ، أساسها القانوني ، أهدافها وقبل ذلك سنتطرق إلى نشأة الرقابة المالية في المجتمعات القديمة، فرنسا و في الجزائر.

المطلب الأول : نشأة الرقابة المالية.

أخذت الرقابة تتطور تبعا للتطورات الإقتصادية وحاجات المجتمع وهذا ما سندرسه في الفرع الأول من هذا المطلب ثم نقدم تعريفا للرقابة المالية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: لمحة تاريخية حول تطور الرقابة المالية.

أولا : في المجتمعات القديمة (مصر ، الإغريق):

ترجع نشأة الرقابة إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب فقد كان في مصر القديمة رقابة تهتم بضبط المحاصيل بإعتبارها أهم الأشياء التي يمكن إقتطاع الضرائب منها، وكان لدى أثينا منذ أكبر من (300) سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة.

وقد إتسع نشاط الإدارة العامة وإزداد حجم المال العام مع تطور وظيفة الدولة من المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدل إلى التدخل في مختلف نواحي

¹ بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2010 ، ص 11

النشاط الإقتصادي نظرا لإزدياد حجم المال العام وإتساع نشاط الدولة الأمر الذي يتطلب مزيدا من الرقابة الفعالة التي تضمن المحافظة على المال العام وتهدف إلى مراقبة القائمين عليه، بحيث يلتزم في مزاولة أعمالهم بالقوانين واللوائح والقواعد المالية المعمول بها وإلا تعرضوا للمحاسبة والمساءلة¹.

ثانيا: في فرنسا:

شهدت فرنسا بعد ثورة عام 1789، تطورا كبيرا في الحياة الإقتصادية، حيث تطورت الرقابة المالية لتصبح حقا مكتسبا لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب وإنفاق الأموال العامة .

وقد تطورت الرقابة المالية في القرن التاسع عشر وأهم ما يميزها ظهور أجهزة رقابية مالية على رأسها مجلس المحاسبة الفرنسي عام 1807 الذي أسند إليه مهمة الرقابة المالية على الأموال العامة ومراقبة المحاسبين العموميين . أما في القرن العشرين، و مع إتساع نشاط الإدارة، أصبحت الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص، ركنا من أركانها تحتل مكانا هاما بين وظائف الإدارة الأخرى كالتهيئة والتنظيم و التوجيه حيث يرتبط كل منها بالآخر إرتباطا وثيقا، فلم تعد الرقابة المالية تقتصر على كشف الأخطاء وحالات الغش والنهب للمال العمومي، بل إمتدت الى مراقبة الأداء للتحقق من مدى ملاءمة النتائج المحققة للأهداف المخططة سابقا²

¹ عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق ، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1989، ص ص 17، 18.

² عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ، مذكرة دكتوراه في علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014/2015، ص 30

ثالثا: في الجزائر:

كما شهدت الجزائر تطورا معتبرا في مجال إنشاء أجهزة رقابية خاصة في بداية الثمانينيات حيث تتمتع هذه الأجهزة بالإستقلالية والصلاحيات قصد القيام برقابة فعالة في تسيير الأموال العمومية، وتتمثل هذه الأجهزة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية حيث تم إنشاء مجلس محاسبة بموجب القانون 01/ 80 المؤرخ في 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري الذي يقضي بتأسيس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة ومجموعة من القوانين تنظم مهامه بدءا بقانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ثم قانون 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 الذي حصر مجال تدخله، حيث إستثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و جردة من صلاحياته القضائية ثم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 الذي يحدد مجالات المراقبة المالية لمجلس المحاسبة¹.

حيث تم توسيع مجال إختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما تكن طبيعتها القانونية، كما تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب مرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980.

إن القوانين التي نظمت إختصاصات مجلس المحاسبة خاصة الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 قد وسع مجال إختصاص رقابة الأموال العمومية بالتدقيق في شروط إستعمال الهيئات للموارد المالية والأموال العامة، وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية المحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين التسيير بالإضافة إلى قوانين أخرى كقانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الذي يحدد الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات

¹ بن بريح ياسين، آليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2 عدد 10، ص 236

العمومية ذات الطابع الإداري، كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها حيث يقوم بممارسة الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها جهاز إسمه المراقب المالي¹.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية وأهميتها.

للقوف على تعريف الرقابة المالية لابد من تحديد مفهوم الرقابة لغة (أولا) ثم تحديد مفهوم الرقابة إصطلاحا (ثانيا) ثم تحديد تعريف الرقابة المالية كصورة من صور الرقابة (ثالثا).

أولا : تعريف الرقابة لغة : ورد مصطلح الرقابة في اللغة العربية بعدة معان نذكر منها :

1-الحراسة والملاحظة: فالرقابة مشتقة من فعل راقب وراقبه أي حرسه ولاحظه ويقال راقب الله في أعماله أو في أمره أي خافه وخشيه.

2-الإشراف: إرتقب ، أشرف وعلا والمرقب أو المرقبة هو الموضع المشرف يرتفع عليه الرقيب ، وإرتقب المكان معناه علا وأشرف.

3-الحفظ: فالرقيب من أسماء الله الحسنى وتعني الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومنه قوله تعالى : " إن الله كان عليكم رقيبا " (سورة النساء أية رقم 01) أي حفيظا لأعمالكم مطلع عليها².

4-الإنظار: فالرقابة تعني إنتظره ورصده ، والترقب هو الإنتظار.

مما سبق يتبين أن الرقابة في اللغة تعني الحراسة والملاحظة والإنتظار والإشراف وبذلك فهي تعني حراسة الشيء والمحافظة عليه وصونه من الإهمال التبذير والنهب كما تعني الإحتياط والإحتراز والتأكد¹.

¹ بن بويح ياسين ، المرجع نفسه ، ص 237.

² عبد القادر موفق ، مرجع سابق، ص 31 .

ثانيا : التعريف الإصطلاحي:

لقد اختلف فقهاء القانون بخصوص مفهوم الرقابة المالية ،حيث لم يجمعوا ولم يتفقوا على تعريف موحد ويرجع ذلك لإختلاف وجهة نظرهم في تحديد دور الرقابة المالية.

1- في الشريعة الإسلامية:

هي قواعد مستنبطة من روح الشريعة الإسلامية حيث تستخدم كمقياس لمحاسبة المرء عن أعماله سواء تعلق الامر بدينه أو دنياه².

فالرقابة المالية هي القواعد والأحكام التي وضعتها الشريعة الإسلامية لحماية المال العام من كل تقصير أو تهاون في جمعه أو إنفاقه.

2- في التشريع الجزائري:

لقد إكتفى المشرع الجزائري بثلاثة إتجاهات في تعريفه للرقابة المالية.

***الإتجاه الأول:** ركز على الجانب الوظيفي وكذلك على الأهداف مؤكدا بأن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة وأيضا وفقا للمبادئ والتعليمات المقررة والمسطرة.

***الإتجاه الثاني:** ذهب إلى التركيز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعمليات الرقابة وبتالي الرقابة على النفقات تتطلب مايلي:

- الإختيار ثم الإختبار الجيد للسياسات الإدارية والمالية المعول عليها.
- إهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة³.
- الإختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ وتدريبهم والإشراف عليهم.

¹ عبد القادر موفق، المرجع نفسه، ص 32.

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 13.

³ بن داود إبراهيم، المرجع نفسه، ص 13، 14.

***الإتجاه الثالث :** لقد إهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة والتي تقوم بعملية الفحص والمتابعة والمراجعة ثم جمع المعلومات ، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكل لها أمر الرقابة المالية وبهذا نجد أن الرقابة المالية تدور حول محور الوسيلة والهدف على محل ثابت وهو المال العام ، وعليه يمكن تعريف الرقابة المالية بأنها عملية شاملة تشمل الجوانب القانونية والمالية وتهدف إلى المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وضمان حسن إستخدامها بحيث تحقق أعلى درجة من الفعالية في النتائج من إنفاق المال العام أو تحصيله بما يخدم المصلحة العامة عن طريق التأكد من أن العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات تتم وفقا للقوانين والقواعد المحددة سلفا وذلك قبل وأثناء وبعد تنفيذها والعمل على كشف لإنحرافات في وقتها وعلاج أسبابها بسرعة على أن يقوم بهذا العمل جهاز مستقل عن الجهة التنفيذية¹.

وبناء على ما سبق وعند مقارنة التعريف الإصطلاحي للرقابة بالمالية يتبين لنا أن المعنى متقارب ومتكامل، وأن غرض الرقابة الأول و الأساسي من الناحية المالية هو المحافظة على الاموال العامة من سوء التصرف وحمايتها من التبذير والفساد وإكتشاف أية إنحرافات مالية ، وذلك من خلال التحقيق من إتباع جميع الإجراءات اللازمة وقواعد العمل المحددة مسبقا وكذلك للتأكد من سلامة النتائج التي تقوم بها الجهات المسؤولة عن التنفيذ وأن الأموال الممنوحة أستغلت أحسن إستغلال².

ثالثا : أهمية الرقابة المالية:

إذا كانت وظيفة الرقابة تشكل أحد العناصر الأساسية في العملية الإدارية وتسمح بالتأكد من أن العمل يسير وفقا لما هو مطلوب ،فإن الرقابة المالية تشكل روح الرقابة و أساسها بإعتبار المال عصب الحياة وتصبح بدونها بسبب تغلغله بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة في كل القرارات و كل العمليات ويسري في كل مستويات

¹ نعيم دهمس ، الرقابة المالية الحكومية بين المفهومين التقليدي والحديث، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1983، ص.6.

² نعيم دهمس ، المرجع نفسه، ص 6.

المؤسسة أو المنظمة كما يسري الدم في جسم الانسان، وتكون له قوة إيجابية أو سلبية تبعا لمواقف استخدامه.

ولإبراز أهمية الرقابة المالية، يمكن بكل بساطة طرح السؤال التالي : هل يمكن أن يكون هناك تسيير بدون رقابة الإجابة عن هذا السؤال بدون شك وبدون تفكير هي مستحيلة، لأن غياب الرقابة يجعل الفرد يميل الى أن يترك النتائج تبعد كثيرا عما هو وارد في الخطط والقرارات ونجد أن الفوضى تسود العمل في المنظمة حيث يسمح للفرد بأن يعمل بشكل سيء وحسب مبتغاه فتكون النتائج وخيمة، ومن ثم فإن غياب الرقابة أو أي ضعف يعتري أجهزة وأدوات الرقابة إلا ويكون مصدرا للإهمال ويكون سببا في خلق ظروف تساعد على تدهور الحالة والأوضاع داخل المنظمة مثل تبذير الأموال ونهبها والمبالغة في النفقات و التستر على الإيرادات¹

وبذلك يمكن القول، أن أنظمة الرقابة ليست فقط ضرورية في كل المنظمات وإنما يجب أن تشمل أيضا كل الأنشطة الأساسية فيها وجميع المجالات من أفراد وأموال وغيرها وبناء على ذلك فإن الرقابة المالية تكتسي أهمية بالغة خاصة إذا ما كانت أموالا عمومية لأن المستفيد منها هو فئات كبيرة من الشعب وهذا عكس الأموال الخاصة التي تعود بالمنفعة أو الضرر حسب استخدامها على فئة محددة من الأفراد.

المطلب الثاني: خصائص وأسس الرقابة المالية.

سوف نتناول في هذا المطلب مميزات الرقابة المالية في الفرع الأول ونتطرق في الفرع الثاني إلى الأساس القانوني للرقابة المالية في التشريع الجزائري .

الفرع الأول: خصائص الرقابة المالية.

تتميز الرقابة المالية بجملة من الخصائص نوجزها في مايلي :

1-**الدقة:** بمعنى أن تكون جميع العمليات المالية التي تضمنتها الخطة التنظيمية واضحة ودقيقة يسهل فهمها تحدد فيها الأهداف الكلية التفصيلية التي يسعى الجهاز

¹ عبد القادر موفق ، مرجع سابق، ص 38

الرقابي إلى تحقيقها وترتيبها وفق أولويات معينة ومعرفة السلطات ومسؤوليات كل عون مكلف بالرقابة المالية، مما يسهل عملية الرقابة المالية.

2- **المرونة والفعالية:** بمعنى أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة المالية مرنة، أي قابليتها للتطور والتكيف بما يتلاءم مع المتغيرات المفاجئة التي قد تحدث، والفعالية تكمن في قياس مدى تحقيق الخطة التنظيمية للأهداف المطلوبة وذلك بمقارنة ما تم تحقيقه فعلا بما كان مستهدفاً.

3- **البساطة والموضوعية:** فالبساطة بمعنى أن تكون الخطة التنظيمية للعمليات المالية مبسطة وغير معقدة ويبين فيها توزيع الصلاحيات على مختلف المستويات الإدارية و طرق الإتصال بينهما¹.

أما الموضوعية هي أن تكون المعايير المحددة للرقابة المالية لا دخل للعمل الذاتي فيها ولا تخضع للعلاقات الشخصية.

4- **السرعة:** يجب أن تعطى الرقابة تقريراً عن الإنحرافات والتجاوزات بسرعة لكي تقلل التأثيرات الضارة لتلك الإنحرافات فكلما تم إكتشاف الإنحرافات المالية في وقت مبكر، كلما أمكن الإسراع فيما إتخاذ الإجراءات الصحيحة لمعالجتها.

5- **التكلفة والإقتصاد:** بمعنى أن تكون التكاليف المرصود لممارسة الرقابة المالية مختلفة نسبياً بحيث يجب أن يكون عائد النظام الرقابي أكبر مما ينفق فيه من جهد ووقت ومال².

6- **التحليل:** إن مهمة النظام الرقابي لا تنحصر على كشف الأخطاء فحسب بل يجب أن يتعدى إلى معرفة أسباب الإنحراف والأخطاء والعوامل والظروف التي أدت إلى حدوثها من أجل تجنبها في إيجاد الحلول لها، لذلك فالنظام الرقابي هو الذي يكتشف الخطأ ويحلله ويحدد المسؤول عنه، وأسبابه ونتائجه وكيفية علاجه.

¹ عبد الفتاح الصحن، الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الكلي والجزئي، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1999، ص160

² مصطفى صالح سلامة، مفاهيم حديثة في الرقابة الداخلية والمالية، الطبعة الأولى دار البداية، عمان، الأردن، 2010، ص 104.

7-التنبأ المستقبلي: بمعنى أن يعتمد النظام الرقابي على عنصر الخبرة من أجل تجنب الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها .

8-الملاءمة: يجب أن تكون الخطة التنظيمية للرقابة المالية تتلائم مع طبيعة الهيكل التنظيمي للجهاز الرقابي حيث تحدد فيه الصلاحيات ومسؤوليات كل عون مكلف بالرقابة ، حيث لا يمكن لأي عون أن يتعدى مهام عون آخر في إطار العمل الرقابي كإحترام الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي¹.

الفرع الثاني : الأساس القانوني للرقابة المالية في التشريع الجزائري.

أدلة مشروعية الرقابة المالية في التشريع الجزائري واردة في نصوص متعددة بدءا بالميثاق الوطني لسنة 1976 حيث نص على: « إذا كانت الثورة تضع ثقتها في الناس فهذا لا يمنعها من أن تفكر في أجهزة الرقابة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما اذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجه العام للبلاد ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون » ليؤكد بعد ذلك وجوب : «أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على إحترام أحوال الإنضباط والتشريعة وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطئ الإداري »

أما عن التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد نص في المادة 170 منه والواردة في فصل الرقابة على أن مجلس المحاسبة هو أعلى رقابية².

بالإضافة إلى النصوص القانونية وأهمها :

-قانون 01 / 80 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة المالية للدولة.

-حيث نص الأمر 20 / 95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة في مادته السادسة « يكلف مجلس المحاسبة في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة أياه برقابة حسن الإستعمال الهيئات الخاضعة لرقابته ، الموارد

¹ مزيتي فاتح، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير ، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013 / 2014 ، ص 80.

² بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 17.

والأموال ، القيم والوسائل المادية العمومية، و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والآداء والإقتصاد ويوصى في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك»¹

-كما نص المرسوم 80 / 53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية في مادته الأولى : « تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزارة المالية تسمى المفتشية العامة للمالية».

حيث تسهر هذه الأخيرة على مراقبة عمليات التسيير المالي للمؤسسات والإدارات الخاضعة لها للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول في هذا المجال².

بالإضافة إلى القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

كما نص المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية في مادته الثالثة: « يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية ، الولاية، البلدية»³.

بالإضافة إلى النصوص التنظيمية التالية:

-المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 حيث نص في مادته الثانية :« تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانية الولايات وميزانية البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وميزانيات المؤسسات العمومية

¹ أمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة ،ج، ر رقم 39، الصادرة في 1995/07/23.

² زهرة سلاك، ميمنة برواين ، آليات الرقابة على مالية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماستر ، المركز الجامعي عين تيمشنت ، 2016/2015 ، ص 15.

³ مرسوم تنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية ج، ر رقم 64 الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة»¹.

-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، والمطبقة على الميزانية البلديات حيث ينص في مادته الثانية: « تخضع ميزانيات البلديات تدريجيا للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، طبقا للبرنامج الآتية: ²

-ابتداء من السنة المالية 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولايات

- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر **وكذا** البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاية المنتدبون.

-إبتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات»

المطلب الثالث : أهداف الرقابة المالية.

تزامنا مع تغير حاجة الدولة والجماعات المحلية إتسعت أهداف الرقابة المالية كثيرا، حيث كان مجالها مختصرا على التأكد من أن النشاط الممارس يتطابق مع أحكام القانون والأنظمة والتعليمات لكن الآن أصبح يتأكد من أن النشاط يمارس بأفضل طريقة ،وبأقل تكلفة وذلك من أجل صون وحماية المال العام من كل أشكال النهب والتبذير ، ولعل أبرز أهداف الرقابة المالية تمكن في مايلي:

الفرع الأول: أهداف مالية.

التأكد من سلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف كل الإختلالات والأخطاء والانحرافات المالية، كذلك مراقبة الأداء المالي وفقا للأهداف

مرسوم تنفيذي 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374¹ المؤرخ في 16 /11/2009 ، ج، رقم 67 الصادرة بتاريخ 19/11/2009 .

القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09/05/2010 المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلدية ، ج، رقم 37² الصادرة في 09/06/2010

الموضوعية، وبالتالي المحافظة على الأموال العامة من التلاعبات والسرقة والتقصير في تحصيلها وسوء إستعمالها، أيضا التأكيد من إستثمارها في أفضل المجالات التي تحقق المنفعة العامة وتجنب إسرافها على المجالات التي تشبع الحاجة الخاصة فقط¹.

الفرع الثاني: أهداف إدارية وتنظيمية.

حيث تتأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة وهي كالتالي:

أولاً: تساعد الرقابة المالية على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته.

ثانياً: تساعد الرقابة المالية على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة بفعالية وكفاية.

ثالثاً: تساعد على إتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات التي تقدمها لصانعي القرار من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشاكل التي تنجم عن ذلك.

الفرع الثالث: أهداف قانونية وإجتماعية.

أولاً: أهداف قانونية:

وتتمثل في التأكد من مطابقة مختلفة التصرفات المالية من إيرادات ونفقات للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجيهات والأصول المالية المتبعة وهو ما يعني استخدام الإعتمادات في الأوجه التي خصصت لها وجباية الإيرادات حسب الأنظمة واللوائح ومن ثم فإن الأهداف القانونية

¹عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص ص 46، 47، 48.

تركز على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية ومعاقبة المسؤولين عن أية إنحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموماً¹.

ثانياً : أهداف إجتماعية:

تتمثل في محاربة الفساد الإداري والإجتماعي بمختلف صورته وأنواعه، مثل الرشوة والإهمال، والتقصير في أداء الواجبات إتجاه المجتمع وهذه الأهداف تركز على الجوانب السلوكية للأداء وهي أقوى أنواع الرقابة ويصعب قياسها وضبطها من خلال الأدوات والأساليب الرقابية الخارجية، وبالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحافز الداخلي أو الذاتي للعاملين وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز والإتصال المباشر بين الرئيس والمرؤوس².

المبحث الثاني : أنواع الرقابة المالية:

سنتناول في هذا المبحث مختلف الأجهزة، والهيئات المكلفة بالرقابة على النفقات العمومية للبلديات حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى الرقابة المالية السابقة وندرس في المطلب الثاني مختلف هيئات الرقابة المالية اللاحقة .

المطلب الاول: الرقابة المالية السابقة.

يعد هذا النوع من الرقابة أحد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما أستعمل في الإطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليه إسم الرقابة الوقائية، فهذا النوع من الرقابة يجنب المسير المتمثل في رئيس البلدية أو ممثلة المؤهلة قانوناً الوقوع في الأخطاء والإنحرافات، ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، إذ

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص ص 48، 49.

² عبد القادر موفق، المرجع نفسه، ص 49.

تتم عمليات المراجعة عن الإقتصاد والرقابة قبل صرف النفقة العمومية فقد تكون هذه الرقابة على شكل موافقة على صرف النفقة أو رفضها أو طلب مراجعتها طبقاً للتنظيم الساري المفعول¹.

الفرع الأول : رقابة المراقب المالي.

تعتبر رقابة المراقب المالي رقابة قبلية وقائية ، تتم قبل صرف النفقات العمومية للبلدية .

أولاً : تعريف المراقب المالي:

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالمالية ، و يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية أو على مستوى البلدية ويعمل بمساعدة من له عينون بموجب قرار وزاري، و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست رقابة ملاءمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة وتنص المواد 5, 6, 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقة التي يلتزم بها المعدل و المتمم بموجب بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 2009/11/16 على القرارات المتضمنة إلتزاماً بالنفقات والإلتزامات بالنفقات الآتية:

1-قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية هي الدرجة.

2-الجدول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجدول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

3- نفقات التسيير والتجهيز أو الإستثمار.

لطفى فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية ، مذكرة دكتوراه ، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي ، 2014/2015 ، ص 38¹.

4- كل إلتزام مدعم بسند الطلب أو فاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

5- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تعويضا بالإعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل إعتمادات¹.

6- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة لها بفاتورة نهائية.

ثانيا: مهام المراقب المالي:

تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية ، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها وتطبيقا للمادة التاسعة من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها حيث يتحقق المراقب المالي من :

- صفة الأمر بالصرف بإعتباره الشخص المؤهل بتنفيذ ميزانية البلدية والذي يعمل بإسم الدولة والجماعات المحلية، حيث يقوم بعمليات التعاقد وبتصفية دين العجز أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العمومية .

- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها .

- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية .

- التخصيص القانوني للنفقة.

- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

- وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرية قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل¹.

¹ لطفى فاروق زلاسي ، مرجع سابق ، ص ص 47 ، 48.

الفرع الثاني : المحاسب العمومي .

أولاً: تعريف المحاسب العمومي:

هو كل موظف او عون له الصفة القانونية لممارسة بإسم الدولة أوالجماعات المحلية والهيئات العمومية عملية الإيرادات والنفقات، وحياسة تداول الأموال، والقيم العمومية ويعرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي عن طريق تعدد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

-تداول الأموال، السندات، القيم و الممتلكات والعائدات والموارد العمومية.

-حركة حسابات الموجودات².

ثانياً: أصناف المحاسبين العموميين:

1-المحاسب العمومي الرئيسي: هو الشخص المكلف بمراقبة وتنفيذ جميع الحسابات المالية التي تجري في الجهة الإدارية التي يتواجد على مستواها ويتصرف بصفة محاسباً مخصصاً، بحيث يقيد بصفة نهائية في كتاباته الحسابية كل العمليات المؤمور بدفعها من صندوقه الذي يحاسب عليها أمام مجلس المحاسبة، وحسب ما ورد في المادة العاشرة من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91 / 313 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها واجراءاتها، فالمحاسبون العموميون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجرى في إطار المادة 26 من القانون رقم 90 - 21 المشار إليه سلفاً ويتصف بصفة المحاسب العمومي الرئيسي التابع للدولة كل من:

¹ لطفى فاروق زلاسي ، مرجع سابق ص ص 47، 48 .

² القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج، ر رقم 35 الصادرة بتاريخ 15/08/1990

-العون المحاسب المركزي.

-أمين الخزينة المركزية.

-أمين الخزينة الولائية.

-العون المحاسب بالنسبة للميزانيات الملحقة.

2-المحاسب العمومي الثانوي: هو ذلك الشخص الذي يتولى القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية وفي وحدة من وحدات الجهة الإدارية التي يشرف عليها حالياً¹ محاسباً رئيسياً ، ويتصرف بصفة محاسباً عمومياً مساعداً عند قيامه بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي .

يتصف بصفة المحاسب العمومي الثانوي كل من :

-أمين الخزينة في البلدية.

-أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية.

-قابضو الضرائب .

-قابضو أملاك الدولة.

-قابضو الجمارك .

-محافظو الرهون²

ثالثاً: المجالات الرقابية للمحاسب العمومي:

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة وهي رقابة موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفقاً لنص المادة 36 من القانون 90-21 المذكور سابقاً في مايلي:

-يتأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين التنظيمات السارية المفعول.

-التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، لذا كان من اللازم أن يرسل كل أمر بالصرف قرار تعيينه وعينه عن إمضائه للمحاسب العمومي

¹ لطفي فاروق زلاسي ، مرجع سابق ، ص 52.

² لطفي فاروق زلاسي ، المرجع نفسه ، ص 53.

حتى يتسنى له مطابقتها¹ مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع وهذا ما جاء في القرار الصادر عن وزير الإقتصاد والمؤرخ في 06 جانفي 1991 المبين لكيفيات إعتقاد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين.

كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقة والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف، ومن خلالها ليتم التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تقوم بالدفع إلا بعدما يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالاعمال .

-كما يعمل على مراقبة توفير الإعتمادات أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.

-يراقب عدم سقوط أجل تسديد الديون وأن لا تكون هذه الديون محل معارضة.

-يراقب تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات².

المطلب الثاني : الرقابة المالية اللاحقة.

الرقابة اللاحقة تنصب على أعمال تم إنجازها وتتسم بالشمول حيث تشمل فحص العمليات المنفذة في مجموعها بما تشمله من حسابات ومناقصات أو مزايدات وتوريدات وإعتمادات إجمالية، ويطلق عليها اصطلاحا بالرقابة العلاجية، فالرقابة اللاحقة تكشف وتحسم كثيرا من الأخطاء التي قد يتعذر كشفها أو لا تظهر على حقيقتها إذا روجعت الأعمال منفردة وهذا النوع من الرقابة لا ينقص من سلطة القائمين على أمر الإدارة، بعكس الرقابة السابقة التي تتدخل في مسؤوليات الوحدات الإدارية وتسلب الأخيرة بعض إختصاصاتها مما قد يترتب عليه البطئ في الإجراءات وتأخير في إنجاز الأعمال ومن أجهزة الرقابة اللاحقة ماييلي³:

¹ لطفي فاروق زلاسي ، مرجع سابق ، ص 54.

² لطفي فاروق زلاسي ، المرجع نفسه ، ص 55.

³ علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الانشطة الغير مشروعة ، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، 2008، ص 228 .

الفرع الاول : مجلس المحاسبة.**أولاً: تعريف مجلس المحاسبة:**

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية طبقاً لأحكام المادة الثانية من الامر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة وبهذه الصفة يدقق في شروط إستعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه ، ويقوم بتسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

حيث تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الإستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير ثقافة تسيير الموارد المالية العمومية، إذ يتمتع بالإستقلال المالي والشخصية المعنوية وذلك ضماناً للموضوعية والحياد الفعالية في أعماله، وتمكن أهمية هذه الهيئة في تمتعها بإختصاص إداري وإختصاص قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه ويكون في مقره الجزائر العاصمة¹.

ثانياً: تنظيم مجلس المحاسبة:**1-التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة:**

وتعد هذه التشكيلة قضائية كلية وهي تظم مايلي :

-رئيس مجلس المحاسبة: يتولى إدارة المجلس ويقوم بالتنظيم العام لأشغال مجلس المحاسبة يعين بموجب مرسوم رئاسي.

-نائب الرئيس: يعمل على مساعدة الرئيس في مهمته خاصة ما يتعلق بتنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها.

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق، ص 152.

-رؤساء الغرف: ويتولون تخطيط أشغال القضاة داخل غرفهم وينشطونها ويتابعونها وينسقونها ويراقبونها.

المستشارون المحتسبون: ويتولون أشغال التحقيق أو التدقيق أو الدراسات المسندة إليهم في أجالها المقررة لها.

-رؤساء الفروع: ويقومون بتنظيم الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على تأديتها .

-الناظر العام: يتولى دور النائب العام في النظارة العامة ويعمل على متابعة الإختصاصات القضائية المسندة إليه ويساعد في مهامه نظار مساعدون¹.

2-النظام الهيكلي لمجلس المحاسبة:

-الغرف: إذ هناك ثمانية غرف ذات إختصاص وطني وتسعة عرف ذات إختصاص إقليمي وغرفة الإنضباط في مجال الميزانية المالية .

النظارة العامة: يديرها ناظر عام يساعده من ثلاثة إلى ستة مساعدين كما للنظارة العامة مصالح إدارية تمكنها من أداء مهامها .

-كتابة الضبط: وتعمل على تسليم وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية والأجوبة والطعون المودعة لدى مجلس المحاسبة، وتبلغ القرارات ، وتقوم بمسك الأرشيف وتسليم نسخ المستخرجات من قرارات مجلس المحاسبة ، كما تعمل على تحديد جدول أعمال جلسات المجلس، ونجد على رأس كتابة الضبط كاتب الضبط الرئيسي وهو من يتولى الإشراف على العمليات السابقة.

الأقسام التقنية والمصالح الإدارية: ونجد بها قسم تقنيات التحليل والمراقبة وقسم الدراسات ومعالجة المعلومات، بالإضافة إلى مديرية الإدارة والوسائل.

كما يشمل المجلس على أجهزة أخرى تتمثل في ديوان رئيس مجلس المحاسبة، مكتب المقررين العلميين لجنة البرامج والتقارير بالإضافة إلى الأمانة العامة².

¹ بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 153.

² بن داود ابراهيم، المرجع نفسه، ص ص 154، 155.

ثالثا: مجالات إختصاص مجلس المحاسبة:

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي:

-مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية بإختلاف أنواعها والتي تسرى عليها المحاسبة العامة.

-المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي.

-تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيما قسط من رأس المال .

-الهيئات التي تسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الإجتماعيين.

-مراقبة إستعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.

-مراقبة إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم¹ القضايا الإنسانية، الإجتماعية والعلمية .

وطبقا لنص المادة 14 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المذكور سلفا، «يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد لحق الإطلاع وصلاحيات التحري المنصوص عليها في هذا الامر».

رابعا : صلاحيات مجلس المحاسبة:

يتمتع مجلس المحاسبة بنوعين من الصلاحيات أحدهما إدارية وأخرى قضائية، تتمثل الصلاحيات الإدارية في مراقبة حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد المالية، القيم والوسائل المادية العمومية، كما يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية ، الأداء والإقتصاد وتتويجا لهذه الرقابة يوصي مجلس المحاسبة في نهاية تحرياته وتحقيقاته بالإجراءات التي يراها

¹ بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 157

ملائمة من أجل تحسين إستخدام الأموال العمومية ودائما في هذا الإطار كما يعد تقريراً سنوياً تقدمه لرئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 192 من الدستور.

أما في ما يخص صلاحياته القضائية فإنها تمارس في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها من جهة ، ومراقبة الإنضباط من جهة¹ أخرى وتترتب عن هذه المرافقة جزاءات قضائية تتمثل في الغرامة ، بغض النظر عن العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الإقتضاء ويقوم في هذا الإطار فيمايلي:

- حق الإطلاع وسلطة التحري:

- يحقق له الإطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية، وكذا تقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقبته.

- له سلطة التحري بغية الإطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام.

- لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعائنة ، لكل مجالات الإدارات والمؤسسات الخاضعة للرقابة المجلس.

- له سلطة الإستماع لأي عون في الهيئات والإدارات العمومية.

- سلطة الإطلاع على النصوص المرسلة إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة من إدارات الدولة، والتي تتعلق بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسيير الأموال العمومية.

يحق له الإستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إن اقتضى الأمر ذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم إتجاهه بالسفر المهني أو الطريق السلمي ومن أجل

¹ بن داود إبراهيم ، المرجع نفسه ، ص 158.

ضمان الطابع السري المرتبط¹ بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الإقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس إتخاذ كل الإحتياطات اللازمة .

2- رقابة نوعية التسيير:

-إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويعمل على تقييم إستعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الإقتصاد والفعالية والنجاعة إستنادا للأهداف الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات.

-كما يقوم المجلس بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح وإستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها.

-وبعد إنهاء المجلس لمهامه الرقابية وإختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييمية تضم كل الملاحظات والعمليات التي قام بها ليتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، أو إلى سلطاتهم الوصية والسياسة حتى تتمكن هذه الهيئات أو المصالح العمومية من الرد وتقديم ملاحظاتها في الآجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها سابقا².

3- رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

- إذا شكلت مخالفة أو خطأ خرقا للقواعد المتعلقة بالإنضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية، فهنا لمجلس المحاسبة تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرفق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب، وتعتبر مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الكثير من الحالات أوردتها المادة 88 من الأمر 95-20 ومن بين هذه الحالات نجد الأخطاء والمخالفات التي تمثل خرق للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال تنفيذ النفقات والإيرادات، وكذا حالات توجيه الأموال الممنوحة في إطار المساعدات غير الوجهة المسطرة، وكذلك في حالة

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 159.

² بن داود إبراهيم ، المرجع نفسه ، ص 160.

الإلتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الممنوحة أو خصم نفقة بصفة غير قانونية أو الرفض الغير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية، ومن هنا للمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامة يصدرها في حق مرتكبيها ، لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي وهذا حسب المادة 89 من القانون 95 - 20¹

4-مراجعة حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

-تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 على أنه « يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 جويلية من السنة الموالية للميزانية المقبلة».

-وتتم مراجعة الحسابات عن طريق مقرر معين من طرف رئيس الغرفة المختصة حيث يقوم المقرر بمعاينة الحسابات والوثائق الثبوتية المتعلقة بتنفيذ النفقة والتدقيق فيها، وإنطلاقا من عمل المقرر لمجلس المحاسبة إتخاذ إحدى النوعين من القرارات .

-القرار المؤقت: في حالة إكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسبين العموميين يقوم المجلس في بداية الأمر بإتخاذ قرار مؤقتا يوجه إلى المحاسب العمومي المعني قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية المتعلقة بالقضية ، وذلك في أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت والذي يمكن تأجيله بطلب معلل من طرف المعني حسب ما جاء في المادة 78 / 02 من الأمر 95-20² .

القرار النهائي : بعد إنقضاء الأجال المحددة من طرف المجلس المتعلق بتبريرات المحاسب العمومي للوضعية، يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكما نهائيا عن طريق مداولة، بعدالإطلاع على إقتراحات المقرر المراجع وجميع التفسيرات والإثباتات، المقدمة من طرف المحاسب المعني، وفحوى قرار مجلس المحاسبة هذا هو إبراز

¹ الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج، ر رقم 39 الصادرة في 23/07/1995.

² الأمر رقم 95-20 المرجع نفسه.

مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية أو المالية عن ضياع أموال أو تبديد قيم أو مواد أو سرقتها ، ويتم وضع المحاسب في حالة مدان على إثر ذلك.

- ويمكن للمحاسب المكلف بالمالية الدفع بالقوة القاهرة أو يثبت عدم إرتكابه لأي مخالفة أو تهاونه، كما يمكنه أن يدفع بمسؤولية الأعوان الموضوعين تحت سلطته ورقابته¹.

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية.

أولاً : تعريف المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز دائم للرقابة المالية، ويعمل هذا الجهاز تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتتصب رقابته على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمارس هذه الرقابة أيضا على جميع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكل الهيئات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو هيئات عمومية².

وتبعا لما تقدم فإن البلدية كجماعة إقليمية تخضع للرقابة الخارجية من طرف المفتشية العامة للمالية.

ثانيا: الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية:

1-التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية:

بالإضافة إلى رئيس المفتشية العامة للمالية نجد عدد من الموظفين العاملين بها وكذا مجموعة من الهياكل والوحدات المختصة في الرقابة.

أ-رئيس المفتشية العامة للمالية: إن خضوع المفتشية العامة للمالية لسلطة الوزير المكلف بالمالية ، لا يمنع من وجود رئيس لها يعمل على تنفيذ الأعمال المتعلقة بالرقابة والدراسات وكذا تسيير المستخدمين والوسائل، ويمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين الخاضعين لسلطته³.

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 163

² مزيتي فاتح ، مرجع سابق ، ص 143.

³ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 169.

ب- **الهيكل العملية للرقابة والتقويم** : وهي بدورها لها أقسام متعددة.

-قسم الرقابة والتقويم في إدارة السلطة والوكالات المالية والقطاعات الصناعية وبهذا القسم نجد مديرية فرعية لإدارة السلطة ومديرية فرعية للجماعات الإقليمية ومديريات فرعية للصناعة والمناجم والطاقة.

- قسم رقابة أعمال التكوين والبحث والثقافة والإتصال والفلاحة والصيد البحري والغابات ، وبها مديريات فرعية في المجالات المذكورة.

- قسم رقابة الأعمال الإجتماعية والمالية والمصالح والإنجاز ، وتقويمها وهي الأخرى لها مديريات فرعية.

ج- **هياكل الدراسات والإدارة والتسيير** :وهي مجموعة من المديريات منها مديرية المناهج والتلخيص ومديرية المستخدمين ومديرية الميزانية والمحاسبة ومديرية الوسائل والشؤون العامة.

د- **الوحدات المتنقلة للتفتيش** : وهي وحدات متنقلة يشرف عليها رؤساء بعثات أو رؤساء فرق ،وهي تقوم بأعمال المعاينة والمراجعة بعين المكان على أساس الوثائق المقدمة.

هـ- **سلك المفتشين** : وبه نجد سلك المفتشين العامين للمالية ومفتشوا المالية، ويلزم هؤلاء المفتشون بعدة مهام تتمحور حول القيام بصلاحيات تقويم التسيير المالي والمحاسبي للمصالح والجماعات والهيئات العمومية ومراقبتها، ويلتزم المفتشون العامون بالسر المهني وكذا تجنب أي تدخل في الإدارة أو تسيير الهيئات والإدارات الخاضعة للرقابة ،وعلى العموم يكلف المفتشون العامون بمتابعة أعمال المراقبة داخل قطاع التدخل الخاص أو الإقليمي الذي قد يسند لهم، وبهذا يتولى المفتش العام للمالية المكلف بقطاع تدخل خاص بتقويم مصالح الدولة والجماعات والهيئات الخاصة لرقابة المفتشية العامة للمالية.

أما المفتش المكلف بقطاع تدخل إقليمي فيولى مراقبة مصالح وجماعات وهيئات خاضعة لرقابة المفتشية العامة المالية في حدود إقليمية، ويتولى كل مفتش مهمة إعداد تقرير سنوي عن نشاط قطاعه ويرسل إلى رئيس المفتشية .

و-تنظيم الهياكل الخارجية: طبقا لنص 02 من المرسوم 92 / 33 فإن المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية تتمثل في مديريات جهوية تتولى تنفيذ البرامج السنوية للمفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة والتقويم لتأتي مجموعة قرارات وزارية لتحديد مقرات هذه المديريات الجهوية، وآخرها القرار المؤرخ في 02 جانفي 1999 الذي حدد هذه المديريات بـ10 مديريات جهوية¹.

ثانيا: إختصاصات المفتشية في الرقابة الممارسة على مالية البلدية:

-تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها بناء على الوثائق وفي عين المكان وبصورة فجائية أو بعد إشعار مسبق ،وذلك عن طريق الانتقال إلى عين المكان للقيام بالزيارات الميدانية إلى مقر البلديات المبرمجة للقيام بعمليات المراقبة على ميزانياتها بعد تنفيذها، وقد تكون هذه الزيارة بإعلام أو بدون إعلام البلدية².

1-مجالات تدخل المفتشية العامة في الرقابة الممارسة على البلدية:

-نص المادة 10 من المرسوم 92- 78 على أنه يخول للمفتشين العاميين للمالية العامة التدخل فيمايلي:

- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة القيم والأموال والسندات ومراقبة النفقات و الإيرادات والمواد على إختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرين والأمر بالصرف البلدي أو المحاسب العمومي .
- طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية من البلدية تكون لازمة لمراجعتها.
- طلب كل المعلومات من رئيس البلدية أو أعوانه كتابيا و شفويا .
- القيام بأي بحث أو تدقيق في البلدية بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبينة على المحاسبة العمومية³.

المرسوم التنفيذي 92-33 المؤرخ في 20 يناير 1992 المحدد للمصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط إختصاصاتها، ج، ر رقم 6 مؤرخة في 26 يناير 1992.

² مزبقي فاتح ، مرجع سابق ، ص 142.

المادة 12 و13 من المرسوم التنفيذي 92- 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن تحديد إختصاصات المفتشية العامة للمالية ، ج ر رقم 15 ، 1992³.

- القيام بأي تدقيق في البلدية من أجل مراقبة أعمال التسيير التي قامت بها البلدية ذات الأثر المالي والتأكد من أن محاسبتها تمت على أسس صحيحة، وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الإقتضاء وأنها تستلزم صرف النفقة مقابل الخدمة المقدمة.
- الإطلاع على الملفات المالية والمعطيات أي كان سندها والتأكد من صحة السندات المسبقة المقدمة للمفتشية من طرف البلدية.
- وبهذه الصفة فإن المفتشين يمارسون حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها أمين الخزينة البلدية الذي يمارس مهام المحاسب العمومي للبلدية، لأنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي وقع تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.
- وأثناء قيام المفتشين العموميين بمهامهم يستوجب على مسؤولي البلدية التدخل لتوفير ظروف العمل الملائمة واللازمة لأداء المفتشين لمهامهم وتقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم وكل السجلات والأوراق والإثباتات، إضافة إلى الإجابة على مطالبهم المقدمة في شكل معلومات دون تأخير من طرف البلدية.
- كما يلتزم المفتشين عند تنفيذ مهامهم بمايلي:
- إجتتاب أي تدخل في التسيير المالي لميزانية البلدية وتقدير ملاءمة للنفقات.
- الحفاظ على السر المهني.
- القيام بمهمتهم بكل موضوعية وبناء ملاحظتهم على وقائع ثابتة أثناء القيام بعمليات التفتيش على مستوى البلدية¹.

ثالثا : صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

تتمثل صلاحيات المفتشية العامة للمالية على مالية البلدية فيمايلي:

1- الرقابة والتفتيش:

حيث تعتبر هذه الصلاحية الأصلية للمفتشية العامة للمالية والتي تخص الفحص والتحقيق والتدقيق الذي ينصب على التسيير المالي والمحاسبي لميزانية البلدية عن

¹ مزيتي فاتح ، مرجع سابق، ص 143.

طريق تدخلات بصفة مفاجئة أو بعد إشعار مسبق كما تسمح لها معاينة جميع العمليات الذي قام بها المحاسب العمومي من أجل التحقق من صدقها وصحتها ونظامها.

2- الدراسة والخبرة:

وتتمثل في القيام بتحليل مالية وإقتصادية لتقدير فعالية التسيير المالي لميزانية البلدية ونجاعتها في إطار الأهداف التي سطرته الدولة، وتضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات التي تسند إلى المفتشية العامة للمالية حسب نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي 92-78 بالاشتراك مع البلدية، وتعتبر صلاحية الدراسة والخبرة ثانوية مقارنة بصلاحية الرقابة والتفتيش التي تعد أساسية، وبالتالي فهي غير ملزمة بنص القانون طالما أنها محل ضبط بالإشتراك مع البلدية وبطلب منها¹.

3- التقويم الإقتصادي

نصت عليه المادة 04 من المرسوم التنفيذي 08-272²، ينصب التقويم على نوعية التسيير المالي والمحاسبي لميزانية البلدية الأمر الذي يجعله يختلف عن التحقيق الذي يهدف إيجاد الحلول اللازمة والممكنة لإخراج البلدية من الصعوبات المالية في حالة عجز الميزانية.

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 92-78 ، مرجع سابق.

² المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج، ر رقم 50 الصادرة بتاريخ 07/09/2008

الفصل الثاني
فعالية الرقابة المالية و
تأثيرها على الإستقلال
المالي للبلدية

الفصل الثاني: فعالية الرقابة المالية وتأثيرها على الإستقلالية المالية للبلدية.

تنص المادة الأولى من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وتضيف المادة 189 من نفس القانون على أن البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها إنطلاقا من أحكام المادتين سالفتي الذكر، يتبين لنا بأن البلدية تتمتع بالإستقلالية المالية من حيث تعبئة الموارد ومن حيث إنفاق تلك الموارد الأمر الذي يمنحها القدرة على التسيير وممارسة صلاحيتها في كل مجالات الإختصاص، بالمقابل تخضع مالية البلدية إلى نظام رقابي معقد تمارسه أجهزة رقابية مختلفة وسنقوم في فصلنا هذا بدراسة مظاهر وأوجه الإستقلالية المالية للبلدية، وذلك من خلال المبحث الأول ونخصص المبحث الثاني لجدوى الرقابة المالية وتأثيرها على إستقلالية البلدية¹.

المبحث الأول: مظاهر الإستقلالية المالية للبلدية.

لا يكفي المورد المالي لتحقيق الإستقلالية المالية للبلدية بل لابد أن تكون هناك دعائم أخرى تتمثل في تمتعها بسلطة إعداد الميزانية .

قبل الحديث عن مظاهر وأوجه الإستقلالية المالية للبلدية سنتناول في المطلب الأول مفهوم وخصائص الإستقلالية المالية ثم ننتقل إلى مسألة الإستقلالية من حيث إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الإستقلالية المالية للبلدية.

الإستقلالية المالية هي أساس لحرية التصرف في الشؤون المحلية بالنسبة للبلدية وهذا لا يعني عدم وجود علاقة بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية ، فالإستقلالية المالية يقصد بها إستقلالية مالية الجماعات المحلية عن مالية الدولة من جهة مع إرتباطها بنفس هذه المالية من جهة أخرى ولهذا اختلفت التعاريف المقدمة للإستقلالية المالية مع الإجماع على أهمية هذه

¹ المادة 1 من القانون 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ، ح، ر رقم 37 الصادرة بتاريخ 03/07/2011.

الأخيرة في تدعيم اللامركزية الإدارية و سنتحدث في هذا المطلب عن التعريف الإصطلاحي واللغوي لإستقلالية المالية للبلدية وكذا عن خصائص الإستقلالية.

الفرع الأول: تعريف الإستقلال المالي.

أولاً: التعريف اللغوي:

يعتبر المدلول اللغوي للإستقلالية في معجم اللغة العربية لفظ مشتق من الفعل استقل ويقال إستقل الشيء أي أعده وراءه قليلاً، وإستقلت شؤونها وانفردت بحكم نفسها ولم تشترك في ذلك غيرها.¹

كما تتصرف لفظ إستقلالية Autonomil المشتقة من اليونانية « AutonomilAutomos » إلى من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة.²

ثانياً: التعريف الإصطلاحي:

إختلف الفقهاء حول تعريف الإستقلالية المالية، فهي تمثل للأستاذ "مصطفى منار" توفير الوسائل المالية اللازمة التي تمكن الوحدة من مجابهة أعباء التكفل بإختصاصها.

أي موافقة الموارد المالية لحجم الصلاحيات الممنوحة للهيئة المحلية³

والإستقلالية المالية في مفهومها العام تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية وهناك من يراها حجز الزاوية التي تقوم عليه اللامركزية.⁴

كما يمكن اعتبار أن الإستقلالية المالية للبلدية تتمثل في موارد مالية خاصة بها وهي التي

تتحكم في مصادرها

¹ علي بن هادية، بلحسن البلبشي، القاموس الجديد للطلاب، معجم عربي مدرسي، ألفبائي، ط7، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991، ص 48.

² قديد ياقت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 75.

³ برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص القانون جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 33.

وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في إستعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسب لتحقيق المصالح المحلية¹.

ويظهر جليا من التعاريف السابقة أن معظمها تدور حول فكرة حرية الجماعات في إعداد ميزانيتها، وكذا وفرتها على موارد مالية ذاتية للنهوض بالمهام المحلية.

الفرع الثاني: خصائص الإستقلال المالي للبلدية.

إن عدم تقديم المشرع لمفهوم واضح للإستقلال المالي لم يمنح الفقه من تقديم بعض خصائصه وعناصره، حيث أعتبر أن يكون للجماعات المحلية إستقلال مالي². لا بد من وجود العناصر التالية.

- يجب أن تتوفر لدى الجماعات المحلية موارد مالية كافية وخاصة بها، حيث تتمكن من الإضطلاع بصلاحياتها دون صعوبة.

- أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها تحديد إيراداتها ونفقاتها عند إعداد ميزانيتها إلا في حالات يحددها القانون.

- يجب أن تخضع البلدية إلى رقابة بعيدة وكل رقابة قبلية لا تكون إلى في حالات إستثنائية.

- كما يحدد الأستاذ سعيد بن عيسى وجوب توفر شرطين حتى تحافظ البلدية على إستقلالها المالي وهما:

✓ أن يكون لها موارد مالية كافية وخاصة بها ومستقلة عن موارد الدولة.

✓ كما يجب أن يكون توزيع الموارد يتماشى مع الأعباء والصلاحيات التي تتمتع بها البلدية.

هكذا فإن الإستقلال المالي للبلدية يتطلب توفر موارد مالية كافية وخاصة بالجماعات المحلية وملائمة مع المهام التي تتولى الإضطلاع بها، وأن تحوز كذلك على حرية ولو نسبية في تسيير ماليتها المحلية، مع الإقرار بوجود رقابة بعيدة³. ولعل من أهم الإصلاحات التي كانت هدفا للمشرع دوما فيما يتعلق بالبلدية في الجزائر هو إصلاح ماليتها محليا عن طريق وضع آليات لتزويدها وتحسين مردوديتها وهذا ما نصت عليه المادة 04 من قانون البلدية

¹ قديد ياقوت، المرجع السابق، ص 75.

² -said lernissa, l'aide de l'état aux collectivite locales, OPU, 1983, P 341.

³ محمد أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 12.

بقولها: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام الموكلة لها قانونا في كل ميدان، يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة"¹

المطلب الثاني: إستقلالية البلدية من حيث إعداد وتنفيذ الميزانية.

تتمتع البلدية في الجزائر بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهذا ما يجعلها حرة في إعداد وتنفيذ الميزانية وهي من أبرز مظاهر الاستقلال المالي للبلدية وهي تختلف تماما عن ميزانية الدولة وهذا لا يعني أن البلديات لا تقوم بإعداد ميزانيتها تماشيا والتوجهات العامة للدولة وذلك بإدراج بعض النفقات الضرورية من أجل إشباع حاجات السكان على المستوى المحلي وذلك عن طريق إعداد وتنفيذ ميزانيتها بصورة متوازنة حسب برنامج دقيق في مدة زمنية محددة ولهذا سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم ميزانية البلدية في الفرع الأول ونتناول في الفرع الثاني مضمون ميزانية البلدية والفرع الثالث نخصه لإعداد ميزانية البلدية وتنفيذها.

الفرع الأول: مفهوم ميزانية البلدية.

سنتناول في هذا الفرع تعرف ميزانية البلدية ، خصائص ومبادئ الميزانية ثم نتطرق في الأخير إلى أشكالها .

أولا: تعريف ميزانية البلدية:

عرفت بأنها جرد النفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو هيئة ما، وهي تعني للبلدية مجموع الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أدائها، أو هي وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها لدورة معينة لسنة تقدر فيها الإعتمادات المالية لعمليات معينة، بمعنى تحديد أوجه الإنفاق والإيرادات التي سوف تغطي هذه المصاريف.²

وقد عرف قانون البلدية الميزانية في المادة 176 من قانون 10/11 "ميزانية البلدية هي جدول تقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والإستثمار"³

¹ المادة 04 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق .

² طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2008/2009، ص 26.

³ المادة 176 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق .

ثانياً: خصائص الميزانية:

1- الميزانية عمل تقديري:

تعتبر الميزانية من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بما تضمنه من تقديرات للحجم العام" والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة، وعليه تقوم البلدية بتجديد المراد تحقيقه، هذا العمل التقديري يحدد النفقات خلال سنة مالية كاملة بالإعتماد على نتائج السنة المالية السابقة.¹

2- الميزانية هي عمل علني:

هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى إستعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

3- الميزانية هي عمل دوري:

إن إعداد الميزانية بناء على تنظيمات وقوانين معمول بها بمعنى أن هناك ميزانية واحدة كل فترة (غالبا سنة).²

4- الميزانية عمل ذات طابع إداري:

تتطلب الميزانية مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية تتخذها السلطة التنفيذية من خلال تنفيذاتها المالية ويتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع البلدية فالميزانية من الناحية الإدارية والتنظيمية هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عمليات التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنظيمية بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف سلطة المجلس الشعبي البلدي.³

¹ بونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1984، ص 296.

² ربحي كريمة، بركان زهية، مداخلة تحت عنوان مراقبة ميزانية البلدية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البلدة، ص 21.

³ خالد شحادة وأحمد زهير سامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003، ص 274.

ثالثا: مبادئ الميزانية:

1- مبدأ السنوية:

يقتضي أن تكون المدة التي تعمل لها الميزانية سنة وقد جعلت هذه الميزانية سنة كاملة لأنه لو كان أكثر من ذلك لتعذر بما سيكون عليه المصروفات والإيرادات طول تلك المدة.¹

2- مبدأ وحدة الميزانية:

يقصد بذلك إدراج جميع نفقات البلدية وإيراداتها في ميزانية واحدة ما يسمح بمعرفة المركز المالي للبلدية بسهولة عن طريق مقارنة مجموع الإيرادات بمجموع النفقات وثم إظهار العجز أو الفائض أو التوازن المالي المحقق في الميزانية.²

3- مبدأ توازن الميزانية:

يقصد بهذا المبدأ المساواة، نفقات البلدية لإيراداتها المسجلة بالميزانية مساواة حسابية وتأسيسا على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة بمبدأ التوازن إذ زادت النفقات على الإيرادات، لأن ذلك يعد وجود عجز في الميزانية، وتعني حالة عدم توازن الميزانية.³

رابعا: أشكال الميزانية:

1- الميزانية الأولية:

هي أول ميزانية تعدها البلدية وهي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها تقدير جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها.⁴

2- الميزانية الإضافية:

ويتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تعديلها وتكميلها بإجراء معادلة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ السنة المالية السابقة.⁵

¹ قديد ياقوت، مرجع سابق، ص 70.

² قديد ياقوت، المرجع نفسه، ص 72.

³ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 111.

⁴ قديد ياقوت، مرجع سابق ص 72.

⁵ قديد ياقوت، المرجع نفسه، ص 73.

3- الحساب الإداري:

يعرف الحساب الإداري بأنه حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل بعد إنتهاء السنة المالية وتعمل وثيقة المحاسبة في أكتوبر من كل سنة التي تلي السنة المالية التي هي بصدد عرض ما أنجزته.¹

الفرع الثاني: مضمون الميزانية:

إن ميزانية البلدية هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية وتحتوي هذه الميزانية على قسمين هما: قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار وكل قسم ينقسم إلى إيرادات ونفقات.²

أولاً: نفقات البلدية: وهي مصنفة إلى قسمين:

1- **نفقات التسيير:** تحتوي هذه النفقات حسب المادة 198 من قانون البلدية، يحتوي قسم

التسيير في باب النفقات على ما يلي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الإنتخابية.
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية بموجب القوانين.
- نفقات صيانة طرق البلدية.
- المساهمات البلدية والأقساط المرتبطة عليها.³
- مصاريف تسيير المصالح البلدية.
- الأعباء السابقة.
- الإقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والإستثمار.
- فوائد القروض.
- أعباء تسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.

¹ قديد ياقوت، المرجع نفسه، ص 74.

² دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، ط2، الجزائر، 2014، ص 42.

³ المادة 198 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- نفقات التجهيز والإستثمار:

- نفقات التجهيز العمومي.
 - نفقات المساهمة برأس مال.
 - نفقات إعادة تهيئة المنشأة البلدية.¹
- ثانيا: إيرادات البلدية: تصنف إلى قسمين:
- 1- إيرادات التسيير: وهذا ما نصت عليه المادة 155 من قانون البلدية تتكون إيرادات قسم التجهيز من:
- نتائج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التنظيم والتشريع المعمول به.
 - المساهمات ونتائج التسيير الممنوحة من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
 - رسم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات.
 - ناتج ومداخل أملاك البلدية.²
- 2- إيرادات التجهيز: يخصص لتغطية قسم التسيير والإستثمار ما يلي:
- الإقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 198 أدناه.
 - نتائج إستغلال الإمتياز المرافق العامة.
 - الفائض الملحق من المصالح العمومية مسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري.
 - ناتج المساهمة في رأس المال.
 - إعانة الدولة والصندوق المشترك للجهات المحلية والولاية.
 - ناتج التملك.
 - الهبات والوصايا المقبولة.
 - كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.
 - ناتج القروض.¹

¹ المادة 198 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية المرجع نفسه .

² المادة 195 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق .

الفرع الثالث: إعداد ميزانية البلدية وتنفيذها.

تختص أعلى سلطة على المستوى المحلي بتحضير الميزانية المحلية ويصوت عليها المجلس الشعبي البلدي المختص وتصادق عليها السلطات الوصية.

أولاً: الإستقلالية من حيث إعداد ميزانية البلدية:

1- تحضير الميزانية:

يتولى رئيس المجلس بتحضير ميزانية البلدية التي يشرف عليها بمساعدة أمنائه العامين والمصالح المختصة، وفقاً لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ولتمكينه من تحضير الميزانية يبلغ مدير الضرائب كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحها بتحصيلها لفائدة الجماعات، ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل، وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه.²

وجاءت المادة 180 من قانون البلدية على أنه "يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية، يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه."³

2- التصويت على الميزانية:

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، ولقد ورد النص على هذا المبدأ في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية:

¹ المادة 195 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه .

² يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2013، ص ص 61، 62.

³ المادة 180 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية. مرجع سابق .

"تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.¹

كما أكدت على نفس المبدأ المادة 183: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذ لم تكن متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال 15 يوما التي تلي إستلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام".²

ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها.

ويجري التصويت على إعتمادات البلدية بابا بباب ومادة بمادة ويمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قراره ويخطر ذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة غير أنه لا يمكن إجراء تحويلات بالنسبة للإعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.³

3- المصادقة:

تقدم الميزانية للمصادقة عليها إلى السلطات الوصية⁴ إما الدائرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50,000 نسمة، أو الولايات في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 500,000 نسمة، وتكون هذه الميزانية مرفقة بمداولة المجلس والتقارير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي توضيح كل مادة، فيقوم الوالي بالمصادقة على الميزانية بعد مراجعتها ودراستها والتحقق ما إذا كانت متوازنة، أما إذا رفضتها السلطة الوصية لأسباب تتعلق بعدم توازن الميزانية فينبغي عرضها من جديد على المجلس خلال 15 يوما التي تلي رفضها من أجل تحقيق توازنها،⁵ وبالتالي تسويتها خلال 10 أيام فإذا إفترضنا أن المجلس بعد قراءة ثانية لم يستجب لملاحظات السلطات الوصية، فإن هذه الأخيرة تقوم بإعذار المجلس البلدي،

¹ المادة 179 من القانون رقم 10/11 المرجع نفسه .

² المادة 183 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق .

³ المادة 179 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية المرجع نفسه .

⁴ المادة 182 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية المرجع نفسه .

⁵ يلس شاوش ابراهيم، مرجع سابق، صص 165، 166.

وتقوم هي بنفسها بتسوية الميزانية، ثم تقوم بإجراء تحقيق توازنها بصورة مباشرة، دون أن يستطيع المجلس البلدي الطعن في قرار السلطة الوصية، وإذا صوت المجلس ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 من قانون 10/11 خلال 8 أيام التي تلي تاريخ الإعدار فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي.¹

ثانيا: عمليات تنفيذ ميزانية البلدية:

إن تنفيذ ميزانية البلدية يخضع لقواعد المحاسبة العمومية وكذلك يخضع إلى قانون البلدية، وإعتماد ميزانية خاصة بالبلدية يتطلب اللجوء إلى العمليات المالية سواء تعلق الأمر بعمليات الإيرادات أو النفقات.

1- تنفيذ نفقات البلدية: تمر عبر مرحلتين أساسيتين ومنتاليتين وهما:

أ/ المرحلة الإدارية: يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره أمر بالصرف وهذه المرحلة بدورها تمر عبر مراحل وهي:

- الإلتزام بالنفقة: حسب المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية² وبالتالي فهو التصرف الذي بموجبه تنشئ البلدية التزاما يقع على عاتقها، وقد يكون هذا الدين مصدره إرادي أو لا إرادي.³
- التصفية: تنص المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية "تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"⁴

ويقصد بذلك بتحديد المبلغ الذي تلتزم البلدية بدفعه نتيجة النفقة إلا بعد تحديد موضوعها، أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء للشروط الإلتزام بالنفقة، فلا تدفع البلدية النفقة للمستفيد إلا بعد الإنجاز الفعلي للخدمة.⁵

¹ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 108.

² المادة 19 من القانون 21/90 مرجع سابق .

³ عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2010-2011، ص 90.

⁴ المادة 20 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية مرجع سابق.

⁵ عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 43.

- الأمر بصرف النفقة: هو عبارة عن قرار إداري حيث يتلقى المحاسب العمومي أمر بالدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية حسب المادة 21 من قانون المحاسبة وهنا تظهر السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مسير قبل كل شيء.

ب- المرحلة المحاسبية:

- دفع النفقة: يقوم بها المحاسب البلدي بصفته محاسب عمومي وتمر بفترة وحيدة تسمى بدفع مبلغ النفقة للدائن الحقيقي للبلدية.¹ حيث تنص المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الدفع لإجراء التي يتم بموجبه إبراء الدين العام" غير أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمر بالصرف بل تتعداها بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحيته.²

- المحاسب العمومي أميناً للصندوق: حيث يتحقق من صدور الحوالة لفائدة صاحب الدين الحقيقي أو ممثله الشرعي وفي حالة توفر الشروط ومطابقتها للقوانين يجب على المحاسب العمومي القيام بعمليات الدفع في أجل أقصاه 10 أيام وذلك من يوم إستلام ملف النفقة (الأمر بالصرف) وفي حالة ما إذا كان هناك رفض يقوم المحاسب العمومي بالرد كتابيا على الأمر بالصرف رفضه القانوني لدفع النفقة ضمن أجل أقصاه 26 يوما منذ يوم تسلمه الأمر بالصرف.³

- تسخير المحاسب العمومي: هي عملية قانونية إختصها المشرع للأمر بالصرف قصد صرف نظر المحاسب عن رفضه للدفع حسب نص المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية: "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف بعد تلقيه لقرار الرفض بالكتابة إلى المحاسب طالبا منه التنازل وصرف النظر عن قرار صرف الدفع وذلك تحت مسؤولية الأمر بالصرف.

ودور المحاسب في هذه الحالة بعد تلقيه لقرار التسخير يتمثل في رفع تقرير إلى وزير المالية خلال 15 يوما من تاريخ إرسال تاريخ قرار التسخير، حيث يوضح فيه الأسباب التي أدت إلى رفع الدفع ويرفق ذلك بالوثائق المحاسبية.⁴

¹ المادة 22 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية مرجع سابق .

² عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 49.

³ عباس عبد الحفيظ، المرجع نفسه، ص 51.

⁴ عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 51.

2- تنفيذ إيرادات البلدية:

تمتلك البلدية إيرادات تختلف وتتنوع وبالتالي فإنها تسجل في الميزانية، وعلى الأمر بالصرف إصدار سندات الإيرادات التي تحمل المعلومات المتعلقة بتطبيق الإيرادات وإرسالها إلى المحاسب العمومي سواء تعلق الأمر بمراجعة الدين، تاريخ الإستحقاق، مدة السند رفع مادة الميزانية التي يعود إليها الإيراد.

وتمر عملية التنفيذ بمرحلتين هما:

أ/ المرحلة الإدارية:

- **الإثبات:** حسب المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية بعد إثبات الإجراء التي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، والدائن العمومي هو البلدية، إذا فالإثبات يتعلق بنشأة الحقوق ومعاينتها.¹

- **التصفية:** حيث يحدد مبلغ الدين المستحق للبلدية والقابل للتحويل والإثبات والتصفية هما عمليتان متكاملتان، وعادة ما يتم إجراءهما في وقت واحد وإذا كان إجراء إثبات وتصفية إيرادات البلدية مبدئياً وقانونياً من إختصاص الأمر بالصرف حسب المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، فهذا لا يعني أنها تتم بمعرفتهم وتحت مسؤوليتهم المباشرة، فإيرادات الضريبة مثلاً لا يتم إثباتها وتصفيتهما من طرف أعوان المصالح الجبائية الذين هم في حقيقة الأمر أمرين بالصرف كما أن بعض الإيرادات لا تتطلب تدخل الأمرين بالصرف أو غيرهم من الأعوان العموميين لإثباتها وتصفيتهما، يمثل الغرامات والعقوبات المحكوم لها لفائدة البلدية.²

- ب / المرحلة المحاسبية:

وهو التحصيل الذي يقصد به الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي³ بحيث يقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية عملية تحصيل المبلغ المحدد في السند، غير أن هناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال المبلغ المحدد في السند، ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقداً مثل الهبات بعد التحصيل للإيراد الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومية.

¹ المادة 16 من قانون رقم 21/90، المتعلق بالمحاسبة العمومية مرجع سابق .

² عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 54.

³ المادة 18 من قانون 21/90، المتعلق بالمحاسبة العمومية مرجع سابق .

وتعتبر عملية التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي المتمثل في المحاسب البلدي، فبعد وصول سند التحصيل إلى مكتبه يتحقق من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون والأنظمة للتحصل ثم يقوم بتسجيل هذا السند ويلتزم بمتابعة السندات والمداويل وجميع المبالغ التي ترجع إلى البلديات.¹

¹ عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 54.

المبحث الثاني: جدوى الرقابة المالية و حدود تأثيرها على الإستقلال المالي للبلدية.

تتميز الرقابة المالية بتعددتها و تشابكها الى حد كبير الأمر الذي أصبح له تأثيرا كبيرا على البلدية بصفقتها جهة خاضعة للرقابة، و ما يهمننا في هذا المبحث هو فعالية تلك الرقابة و تأثيرها على الإستقلال المالي للبلدية حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى فعالية الرقابة السابقة و أثرها و نخصص المطلب الثاني لدراسة فعالية و تأثير الرقابة المالية اللاحقة.

المطلب الأول: فعالية الرقابة المالية السابقة ومدى تأثيرها.

يتخذ هذا النوع من الرقابة صورة الموافقة المسبقة من أجهزة الرقابة سواء كان الشخص عام أو هيئة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة، أي صرفها و إنفاقها في الأوجه المستحقة قبل التنفيذ ، يجدر التوضيح هنا بأن الرقابة السابقة تطبق بشكل أساسي على عنصر النفقات فقط و سنتناول في مايلي فعالية هذا النوع من الرقابة و مدى تأثيرها على إستقلالية البلدية من جهة أخرى.

الفرع الأول: الآثار المترتبة عن الرقابة المالية السابقة.

قبل إستخلاص الآثار المترتبة على الرقابة المالية السابقة ،يتعين علينا التطرق أولا للإجراءات التي تقوم بها جهتي هذا النوع من الرقابة و المتمثلة في المراقب المالي و المحاسب العمومي.

أولا: المراقب المالي:

بعد إكمال جميع الشروط القانونية على المراقب المالي أن يقوم بمنح التأشيرة أو رفض تسليمها مع تعليل الرفض و يكون هذا الرفض مؤقتا أو نهائيا، كما يحق للأمر بالصرف القيام بإجراء التفاوضي .

1- منح التأشيرة:

من أجل توضيح مسؤولية المراقب المالي في منح تأشيرته نتطرق قبل ذلك إلى مفهوم الإلتزام المالي في مادة النفقات العمومية، و الذي يقصد به المرحلة الأولية في تنفيذ النفقة حيث يعتبر التصرف أو العمل الذي يؤدي إلى إنشاء أو زيادة في نفقة ما ، مما يجعل النفقة الملتمزم بها واجبة التسديد و الدفع.

و ينقسم الإلتزام إلى إلتزام قانوني يتم بموجبه إثبات نشوء الدين ، كما أنه يوجد هناك إلتزام آخر تم إدراجه في هذا الإلتزام دون أي مبرر و هو الإلتزام الإحتياطي يسمح للأمر بالصرف بالإلتزام بالنفقات دون تبرير سابق، و إلتزام محاسبي يخصص قسم من الإعتمادات المالية المرخص بها قصد تحقيق أو تسديد نفقة ناتجة عن الإلتزام القانوني¹ .

و يشمل ملف الإلتزام المالي الوثيقة المثبتة للإلتزام على شكل مشروع ممضية من طرف الأمر بالصرف، بالإضافة إلى بطاقة الإلتزام التي يتم تحدد شكلها بقرار من الوزير المكلف بالميزانية و يجب أن تتضمن مجموعة من المعلومات و البيانات المحددة عن طريق التنظيم .

و من أهم العمليات التي تخضع للإلتزام:

- القرارات المتعلقة بتعيين و ترسيم الأعوان العموميين.
- الجداول الإسمية لآخر السنة.
- الجداول الأصلية و التكميلية التي تحدد الأجرور في بداية السنة .
- نفقات التسيير .
- نفقات التجهيز .
- التغيير في الإعتماد² .

تتمثل تأشيرة المراقب المالي في إثبات صحة النفقات من خلال وضع تأشيرته على الوثائق الخاصة بالنفقات ،أو على بطاقة الإلتزام في الأجال المحددة لذلك³ كما تخضع مشاريع القرارات المذكورة سلفا لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها طبقا للشروط التالية:

- يقوم المراقب المالي بالتحقيق في العناصر الشكلية ، الميزانيات و المحاسبة لمفات بطاقات الإلتزام التي يرسلها الأمر بالصرف⁴ و هذا طبقا لأحكام المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 و كذا أحكام المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

1عبد اللاوي النخلة، المركز القانوني للمراقب المالي في الجزائر،مذكرة ماستر إدارة و مالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة 2016/2017، ص 15.

2- ناصر ياسين ، المراقب المالي في التشريع الجزائري،مذكرة ماستر كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2013/2014، ص 77.

3المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مرجع سابق.

4المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مرجع سابق .

- كما يقوم بمراقبة و فحص ملف الإلتزام و مدى مطابقته للنظام التشريعي المعمول به حيث تعتمد أساسا على نوع الأمر بالصرف حيث يتم التأكد من أهليته¹.
- يجب أن يتأكد من شرعية و مطابقة وثيقة الإلتزام للقوانين المعمول بها، و كذا التأكد من وجود التأشيرة أو الرأي المسبق الذي تمنحه السلطات المختصة ، و التي يشترطها القانون خاصة منها لجنة الصفقات العمومية ، بالإضافة إلى مراقبة مطابقة الميزانية بحيث يجب مراقبة تسجيل النفقات في الباب أو المادة المخصصة لذلك في الميزانية و توفر الإعتمادات المالية.

2- رفض التأشيرة:

- الرفض هو إجراء مكتوب يعبر بموجبه المراقب المالي عدم قبوله إلتزاما بالنفقة لعدم شرعيته، يكون إجراء الرفض على شكل مذكرة رفض و هي وثيقة يرسلها أو يبلغها المراقب المالي للأمين بالصرف و يجب أن تتضمن جميع الملاحظات و المراجع التي أستند عليها الرفض أي المراجع القانونية و التنظيمية التي تم على أساسها رفض الإلتزام المالي و ينقسم الرفض إلى حالتين:

أ- حالة الرفض المؤقت:

يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية:

- إقتراح إلتزام مشوب بمخالفات التنظيم للتصحيح «يمكن تصحيحها» .
 - عدم كفاية أو إنعدام الوثائق المثبتة للإلتزام بالنفقة و المطلوبة قانونا .
 - إغفال أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة للإلتزام.
- وعليه يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سببا كافيا لإصدار الرفض المؤقت لمنح التأشيرة ، و تعد هذه المخالفات غير جوهرية تعطي للأمر بالصرف فرصة تعديل أو مراجعة الإلتزام بالنفقة ، و تصحيح الخلل الوارد أو إرفاق الوثائق الناقصة²
- كما أن الرفض المؤقت يؤدي إلى تعليق آجال الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها.

1المادة 123 من القانون 90-21 مرجع سابق.

2يلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 260.

ب- حالة الرفض النهائي:

يتخذ المراقب المالي قرار الرفض النهائي للتأشير على الإلتزامات بالنفقات في الحالات الآتية:

- عدم تطابق الإقتراح بالإلتزام للقوانين و التنظيمات السارية المفعول.
- عدم توفر الإعتمادات اللازمة أو المناصب المالية.
- عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المسجلة بخصوص مذكرة الرفض المؤقت.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية و الجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها، و بهذا لا يمكن مراجعة أو تعديل الإلتزام بالنفقة، غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة، حتى لا يكون متعسفا في إختصاصه الرقابي¹.

ثانيا: المحاسب العمومي:

من أهم الآثار القانونية المترتبة على رقابة المحاسب العمومي في إطار تأدية مهامه:

التأشيرة على الأمر بالدفع:

في حالة توافق الأمر بالدفع مع جميع الجوانب القانونية للعملية المالية، فإن النتيجة هي قبول تسديد ذلك الأمر من طرف المحاسب العمومي و ذلك عن طريق وضع التأشيرة «قابل للدفع» على حوالة الدفع التي تم إعدادها من طرف الأمر بالصرف، و من ثم فإن كل معاملة مالية لم تقترن بهذه التأشيرة تعتبر غير نافذة إلا في الحالات الإستثنائية التي حددها القانون كحالات الإستعجال.

1- عملية الدفع:

في هذه المرحلة يدقق المحاسب العمومي من أن الطرف المستفيد يتمتع بالصفة التي توهله لإبراء ذمة البلدية و من ثم يقوم المحاسب العمومي بهذه الوظيفة بوصفه أمين الصندوق، و قد يتم التسديد نقدا في حالة المبالغ الصغيرة أو عن طريق التحويل لحسابات بنكية أو بريدية في حالة المبالغ الكبيرة².

¹ يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع و آفاق، مذكرة ماجستير فرع دولة و مؤسسات، كلية الحقوق جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2013/2012 ص 26.

² قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 1992/11/17.

2- حالة رفض الدفع:

إن من واجبات المحاسب العمومي ألا يقبل صرف أي أمر بالدفع يكون معيباً أو ناقصاً غير مطابق للقوانين و اللوائح الجاري العمل بها، و يجب أن يكون هذا الرفض عن طريق رسالة مكتوبة و مسببة في الآجال القانونية المحددة لذلك (المادة 10 من قانون المحاسبة العمومية). و قد يكون هذا الرفض مؤقتاً حين يقوم الأمر بالصرف بتكملة أو تصحيح الأمر بالصرف المرفوض من طرف المحاسب العمومي وفقاً للقانون ثم يأمر بدفعه من جديد¹.

ثالثاً: فعالية الرقابة المالية السابقة:

1- فعالية رقابة المراقب المالي:

لا شك في أن رقابة المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها و إلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين و التنظيمات الساري بها العمل، و لأجل هذا إعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية، تمكن من إكتشاف الخطأ قبل أو فور وقوعه و السعي مباشرة إلى تصحيحه و تداركه في الحين. كما تعمل هذه الرقابة على لفت إنتباه الأمر بالصرف في حالة الخطأ عن حسن أو سوء نية، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات كأن يقدم وثيقة إلتزام خاصة بإقتناء أدوات تجهيزية معينة و بعد التأشير عليها من طرق المراقب المالي يغير إتجاه هذا التخصيص فيقتني غير ما أشر عليه. و الملاحظ على رقابة المراقب المالي أنها في الغالب تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداها إلى رقابة الملاءمة التي تعحص العمليات المالية من بدايتها إلى حين إنتهائها² و الجدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.

1- فعالية رقابة المحاسب العمومي:

يقوم المحاسب العمومي بعد التحقق من جميع الشروط الواردة في المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية بمنح التأشير على دفع النفقة الملتزم بها، و هو من خلال ذلك يقوم بإبراء

1 عبد القادر موفق، مرجع سابق ، ص154.

2 بن داود إبراهيم، مرجع سابق ، ص 138.

الدين العمومي في آجال محددة عن طريق التنظيم، و في حالة ما إذا لاحظ هذا الأخير عدم قانونية و شرعية النفقة يمكن له أن يرفضها بالرغم من تحصله على أمر تسديد ها من طرف الأمر بالصرف، بحيث يقوم المحاسب العمومي بترجمة أمر رفضه كتابيا و يرسله إلى الأمر بالصرف في آجال قانونية محددة عن طريق التنظيم.

تجدر الإشارة إلى أنه و عكس المراقب المالي لم يلزم المشرع المحاسب العمومي كما سبق لنا ذكره بتعليل رفضه على المشاريع أو الإلتزامات الصادرة من طرف الأمر بالصرف¹

الفرع الثاني: عراقيل و محدودية الرقابة المالية السابقة.

سندرس في هذا الفرع إكراهات و حدود الرقابة المالية السابقة، أي مجموع الإجراءات و بالرغم من كونها إجراءات قانونية إلا أنها تعرقل و تحد من سلطات أجهزة الرقابة المالية و يمكن حصر هذه الإجراءات في ما يلي:

أولاً: سلطة التفاوض بالنسبة للأمر بالصرف في مواجهة المراقب المالي:

يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بالتفاوض في حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشير على الإلتزام بالنفقة، و في هذه الحالة ترفع مسؤولية المراقب المالي، و تقوم مسؤولية الأمر بالصرف و يقوم الأمر بالصرف بالتفاوض عن طريق إصدار قرار معلل، و يجب أن يقوم بإعلام الوزير أو الوالي المعني .

لا يمكن حصول التفاوض في حالة الرفض النهائي للأسباب التالية:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات المالية.
- إنعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به
- إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام.
- التخصيص غير القانوني للإلتزام بهدف إخفاء تجاوز الإعتمادات أو تعديلها أو تجاوزا للمساعدات المالية في الميزانية².

1 بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص145.

2 بلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 261.

في هذه الحالة تسقط مسؤولية المراقب المالي و مسؤولية المراقب المالي المساعد و تتحول إلى الأمر بالصرف المتعاضى، حيث يرسل الإلتزام مرفقا بقرار التعاضى إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التعاضى و تاريخه¹.
يجب على المراقب المالي بعد التأشير إرسال نسخة من ملف الإلتزام الذي كان موضوع التعاضى مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية .
بالإضافة إلى ما سبق ذكره يمكن الإشارة إلى بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي على سبيل الذكر:

- نظرا للطبيعة المرنة لقاعدة تخصيص النفقات يقوم الأمر بالصرف المتمثل في رئيس البلدية بالقيام بحركات الإعتمادات المالية ،و ذلك بالنقل أو التحويل و هذا ما يعقد و يضاعف مهام المراقب المالي.
- عدم تقيد الأمرين بالصرف بالآجال القانونية المحددة لإيداع المدونات الخاصة بالإعتمادات المالية من أجل مراقبتها حيث أصبحت هذه الظاهرة تقليدا سنويا يؤدي إلى عدم التحكم في تسيير النفقات خاصة مع تعلق مدتها بالميزانيات و الإعتمادات الإضافية ، و بالتالي في نهاية كل سنة مالية يرتفع حجم الملفات المقدمة للتأشير و بالنتيجة تتراكم بطاقات الإلتزام الموجودة للرقابة المسبقة ،بالإضافة إلى مشاريع القرارات الفردية التي تخص تسيير المسارات المهنية للموظفين و الأعوان العموميين التابعين للإدارة الإقليمية.
- عدم إحترام الأمر بالصرف لمبدأ المنافسة ،عندما يتم اللجوء إلى إبرام إتفاقيات عبر الإستشارات حيث لا تقوم هذه العمليات على أسس قانونية من حيث إختيار أحسن عرض أو أقل سعر، بل تتضمن في أغلب الأحيان عرضا واحدا و هو ما يتناقض مع مبدأ المنافسة².

1 المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 ، مرجع سابق .

2 المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، ج ر رقم 50 الصادرة بتاريخ 2015/09/20.

- أغلب البلديات تتميز بضعف التأطير ، رغم أنه من مبادئ اللامركزية إمتلاك القدرة على التسييرو الإشراف على الجماعات المحلية و إرتفاع مستوى التأطير للمسؤولين المحليين حتى يمتلكو القدرة على التسيير و الإشراف على الجماعات المحلية.
- إن تعيين مراقب مالي على رأس كل بلدية لمراقبة نفقاتها، و أمام التفاوت الفاضح ما بين إمكانات البلديات نجد أن بعض المراقبين قد تتراكم أمامهم مشاريع الإلتزامات ،بينما آخرون لا توجد لديهم الكثير من الأعمال ليؤدونها أمام ضعف أنشطة هذه البلديات .
- ضعف الطاقم المسير للبلديات، من حيث التكوين الإداري خاصة فيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بالصفقات العمومية و تسيير الموارد البشرية، مما يؤدي إلى ضعف التحكم في تلك النصوص القانونية.
- دعوة المراقب المالي لحضور لجان الصفقات العمومية دون أن يتم إعلامه بجدول الأعمال مما يصعب عملية الرقابة و يجعلها عديمة الجدوى¹.

ثانيا: سلطة إتخاذ التسخيرة في مواجهة المحاسب العمومي:

يعتبر العمل الرقابي الذي يجريه المحاسب العمومي بالغ الأهمية ،إلا أنه في حالة رفض هذا الأخير وضع التأشيرة بصفة نهائية على الأوامر بالدفع يمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة أن يستغل إجراء آخر لتحرير النفقة و إبراء ذمة البلدية و تحمل مسؤوليته و يسمى هذا الإجراء «التسخير»، حيث يسخر رئيس البلدية المحاسب العمومي لتنفيذ النفقة و تبرأ ذمة هذا الأخير من المسؤولية الشخصية و المالية ، فالتسخير الممنوح للأمر بالصرف ناتج عن تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي² حيث أكدت المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية³ بنصها «إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع ،يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض » ، كما أكدت المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 314/91 بقولها «يمكن

1 محمد بلقاسم أحسن بجلول، الإستثمار و إشكالية التوازن الجهوي مثال الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1990 ، ص 375.

2 Henri Michele Grucis, Droit Des Controles Financiers Territoire , Ajda, Paris, 1998, P298

3 قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 مرجع سابق.

للأمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية الدفع أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته دفع النفقة»¹

الفرع الثالث: أثر الرقابة المالية السابقة على إستقلالية البلدية.

رغم التنصيص القانوني على تمتع الجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية بذمة مالية مستقلة، إلا أن المشرع لم يساير هذا التوجه في تعامله مع موضوع التسيير المالي و عملية تنفيذ الميزانية، فدور المنتخبين دور هامشي في تنفيذ و تسيير ميزانية البلدية، إذ لم يكتفي المشرع بتهميش دور البلدية في إعداد وضبط الميزانية فحسب، بل أن هذا التقييد طال حتى مرحلة التنفيذ و ذلك من خلال الرقابة المالية السابقة المعقدة التي تخضع لها عملية تنفيذ الميزانية² حيث أن البلدية شخص من أشخاص القانون العام، وبالتالي فهي تشارك الدولة في السلطة العامة ومن ثم فهي تتمتع بجميع امتيازات السلطة التي قررها القانون للهيئات الإدارية فلها الحق في اتخاذ القرارات الملزمة في مواجهة الأفراد و لها حق تنفيذها دون اللجوء إلى القضاء، كما يمكنها نزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو الإستيلاء المباشر وكذا إبرام العقود الإدارية، كل هذه الإمتيازات تدعم استقلالية البلدية كونها تمكن هذه الأخيرة من القيام بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه و تواجه الصعوبات التي تتلقاها من دون اللجوء إلى الدولة كونها هي الأخرى تتمتع بإمتيازات مماثلة لتلك التي تملكها الدولة³

إن الأمر بالصرف المتمثل في رئيس البلدية أو ممثله المؤهل قانونا هو الشخص الأول في البلدية، و نظريا هو المسؤول الأول و الأخير عن أداء و تحقيق و إنجاز ما هو مخطط من برامج، وهذا كله يتطلب أن يكون له صلاحيات و سلطات القرار الذي من شأنه تمكينه من تحقيق نشاطات و برامج البلدية، غير أن الواقع العملي يدل على عكس ذلك، فالأمر بالصرف للبلدية مكبل و يوجد بينه وبين أموال البلدية جدار يتمثل في المراقب المالي و المحاسب العمومي، فرئيس البلدية ينتمي إلى وصاية والمراقب المالي و المحاسب العمومي ينتميان إلى وصاية أخرى، ومن تم فإن طرف تسييرهما للبلدية تختلف و تتصادم في أمور كثيرة وذلك أن

1 المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف، ج، ر رقم 43 الصادرة بتاريخ 1991/09/18

2 برازة وهيبه مرجع سابق، ص 170

3 محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام و القانون الإداري، منشورات الكلية الحقوقية، لبنان، 2005، ص 108.

رؤية رئيس البلدية كآمر بالصرف و تقديره لتحقيق أهداف البلدية، لا تتوافق مع نفس رؤية المراقب المالي و المحاسب العمومي التي تهدف بقدر الإمكان الى التقليل من صرف الأموال أو تبرير هذا الصرف على الأقل، و بذلك فإن رئيس البلدية بصفته أمر بالصرف للبلدية لا يستطيع التصرف فعليا في الإعتمادات الموضوعة تحت تصرفه، كما لا يستطيع بمفرده إجراء تحويل الإعتمادات من فصل لآخر بالشكل الذي يراه مناسبا أو ضروريا لتسوية بعض الوضعيات المالية¹

وهذا ما يؤثر سلبا على الإختصاصات الأصلية للبلدية و حريتها في إدارة الشؤون المحلية و حقها في المبادرة بالصرف في اتخاذ العمل المناسب تقريرا و تنفيذا سواء كان العمل بالايجاب أو بالسلب و يجعل من السلطات مخولة بالحلول محل البلدية مباشرة، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ استقلالية البلدية و الذي يتعارض أيضا مع واجب الطاعة و الخضوع للإدارة المركزية و السلطات الرقابية²، كما أن فرض رقابة مفرطة من طرف الدولة على البلدية يفرغ مبدأ الإستقلالية من مغزاه و يدخل البلدية في دائرة التبعية، رغم إطلاق اختصاصاتها الواسعة في مجال التصرف لإشباع حاجات المواطنين المتغيرة و المتطورة كلما تغيرت الظروف و المصالح³

ومن أهم صور تدخل أجهزة الرقابة المالية السابقة و تأثيرها على إستقلالية البلدية مايلي:

- خضوع جميع القرارات المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي قبل توقيعها من طرف رئيس البلدية، أي أنها تبلغ للمراقب المالي على شكل مشروع قرار و بعد تأشيرها من طرف هذا الأخير، تأخذ شكل القرار بالإضافة إلى التحفظات التي يسجلها المراقب المالي قبل التأشير على هذه القرارات و التي تأخذ في أغلب الأحيان وقتا طويلا ، و تتركز أغلبها على الجانب الشكلي، الأمر الذي يؤثر مباشرة على السير الحسن للمصالح الإدارية للبلدية و كذلك يعقد إجراءات التوظيف و الترقية بكافة أشكالها.

1 عبد القادر موفق ، مرجع سابق ، ص 200.

2 عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى، الجزائر 2010 ، ص13.

3 عادل بوعمران، المرجع نفسه، ص29.

- يخضع لتأشيرة المراقب المالي الإلتزام بالنفقات المختلفة، سواء كانت نفقات تسيير أو تجهيز أو استثمار، الأمر الذي يؤدي الى تعطيل المشاريع و التأثير على إلتزامات البلدية التعاقدية مع مختلف الهيئات.
- يخضع للتأشيرة أيضا كل مقرر يتضمن تحويل الإعتمادات المالية التي يلجأ لها رئيس البلدية في الظروف الإستثنائية.
- التأشير على مشاريع الصفقات، التي خضعت إلى مصادقة اللجنة البلدية للصفقات الأمر الذي يؤخر تنفيذ هذه الصفقات و بالتالي التكفل بحاجات المواطنين.
- بعد كل هذه الرقابة المعقدة و التي تأخذ وقتا طويلا، يأتي دور المحاسب العمومي الذي يقوم تقريبا بنفس دور المراقب المالي الذي يؤدي إلى الإزدواجية و التعدد، اللذان يطبعان دور هاذين الجهازين و اللذين يكلفان الكثير من الجهد و الوقت و المال.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن الرقابة المالية اللاحقة.

بعد تناولنا في المبحث الثاني من الفصل الأول لأنواع الرقابة المالية و صلاحياتها و مجال تدخلها سندرس في هذا المطلب فعالية هذه الأجهزة الرقابية (الفرع الأول) و نتطرق في الفرع الثاني لحدود و عراقيل هذه الرقابة ، و في الأخير (الفرع الثالث) سنحاول إستخلاص تأثير هذه الرقابة على إستقلالية البلدية.

الفرع الأول: فعالية الرقابة اللاحقة.

كما سبق ذكره أسندت الرقابة اللاحقة لهيئات إدارية و هيئات قضائية مستقلة، تتمثل في مجلس المحاسبة الذي يتمتع بصلاحيات إصدار قرارات قضائية ،في حالة الإخلال بقواعد شرعية النفقة و ملاءمتها ، أو القواعد المحاسبية التي نص عليها القانون و الملاحظ أن هذه الرقابة رغم أنها رقابة ردعية إلا أنها لم تحد من ظاهرة الفساد الذي طال البلديات ، أما رقابة المفتشية العامة للمالية، يتضح لنا من خلال عمليات التفتيش التي تقوم بها بناء على تدخلات بصفة فجائية أو بعد إشعار مسبق وفقا للبرنامج السنوي الذي تعده هذه الأخيرة ،إلا أن هذه الرقابة مازالت بعيدة على النتائج المرجوة منها حيث توجد بلديات لم تخضع للتفتيش منذ الإستقلال إلى يومنا هذا نظرا لحجم الأعمال التي تخضع لرقابة هذه الأخيرة في جميع القطاعات.

من جهة أخرى من خلال التعرض لإختصاصات مجلس المحاسبة ، يتبين بأن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية و إصلاحية، فهي بهذا تهدف إلى حماية الأموال العامة بوجه عام و كفاءات الإنفاق العام بوجه خاص، و ما يتعلق منها بالقواعد المحاسبية و المالية. و تعد هذه الرقابة إصلاحية ،و هذا ما هو ملاحظ من خلال النتائج التي تسفر عنها عملية التحري و المراقبة، و كذا الإقتراحات و التقارير التي يقدمها للهيئات و المصالح العمومية المعنية ،و ذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المالي و المحاسبي ، و بالتالي ضمان المحافظة على الأموال.¹

كما تعد المفتشية العامة المالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية، و لا يمكن الإستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة و التقويم الإقتصادي و كذا الدراسات و التحاليل.²

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 167.

² بن داود إبراهيم ، المرجع نفسه ، ص 174.

و لها الحق في المبادرة بأي إقتراحات أو آراء تخص إجراءات أي تقنيات يتطلب إستخدامها في مجال الفعالية و النجاعة ، كما تقدم تقارير سنوية مدعمة بإقتراحات و آراء تهدف إلى تحسين سير المصالح و تطوير مناهج الضبط المالي و المحاسبي.¹

الفرع الثاني: عراقيل و محدودية الرقابة اللاحقة.

أولاً: عراقيل تتعلق بالموارد البشرية لأجهزة الرقابة اللاحقة:

تعاني أجهزة الرقابة اللاحقة على غرار أجهزة الرقابة السابقة من مشاكل عدّة ،تحد من فعاليتها أهمها محدودية الموارد البشرية المتمثلة في عدم توفر الأعداد الكافية من الإطارات المؤهلة المتخصصة ، مما يؤدي حتما إلى محدودية الرقابة المؤدات من طرف هذه الهيئات الرقابية، فنجد مثلا بالنسبة لمجلس المحاسبة و من خلال الغرفة الجهوية للمحاسبة بقسنطينة و التي يدخل في مجال إختصاصاتها 07 ولايات 247 بلدية و هذا ما يمثل 501 حسابا منها 254 حسابا إداريا (247 حساب إداري للبلديات 07 للولايات) بالإضافة إلى 247 حساب تسيير للمحاسبين العموميين للبلديات و تتسع صلاحية الغرفة الجهوية لمجلس المحاسبة بقسنطينة إلى مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية المحلية و التي تساهم الدولة في رأس مالها، و رغم هذه المهام الثقيلة التي أوكلت للغرفة الجهوية فإن عدد مستخدميها من مختلف الفئات لا تشير إطلاقا بالتفاؤل حيث يبلغ عددهم الإجمالي ثلاثون فردا فقط.²

كما أن المفتشية العامة للمالية و بالرغم من كثافة نشاطاتها و مهامها و خاصة بعد إضافة صلاحيات جديدة لها تتمثل في تقويم أعمال المؤسسات العمومية الإقتصادية الى مهامهم القديمة، إلا أن مشكل الموارد البشرية يبقى قائما على غرار مجلس المحاسبة، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى إجراء رقابة إختيارية غير شاملة من طرف المفتشية العامة للمالية.

ثانياً: معوقات تتعلق بالموارد البشرية للبلديات:

يعتبر مشكل الموارد البشرية على مستوى البلديات من أبرز معوقات الرقابة المالية اللاحقة، إذ سببه إنسداد أبواب الترقية و غياب المحفزات في الإدارة البلدية إلى ضعف مستوى التأطير الناجم عن إفتقار البلديات لمستخدمين دون كفاءات علمية و مهنية و شهادات جامعية

¹رياض العابد ، الرقابة على نفقات البلدية ، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014/2013 ، ص 100 .

² عبد القادر موفق ، مرجع سابق ، ص 151 .

بالإضافة إلى غياب برامج التكوين و تحسين المستوى، و تجديد المعلومات لفائدة مستخدمي البلدية.¹

ثالثا: معوقات تتعلق بالهيكل التنظيمي للبلديات:

يخلو الهيكل التنظيمي للبلديات في الجزائر من وحدة للرقابة الداخلية رغم الأهمية التي تكتسيها هذه الأخيرة في تقييم الدور الرقابي التي سوف تقوم به ، و يرجع ذلك أساسا إلى أن قانون البلدية لا ينص على إلزامية توفر وحدة إدارية أو مصلحة للرقابة الداخلية في البلدية تتمتع بالإستقلالية عن رئيس البلدية ، و إنما ترك قانون البلدية ذلك لحرية رئيس البلدية و مجلسها في إنشاء أية مصالح يراها ضرورية كما أن الهيكل التنظيمي للبلدية الحالي لا يعكس إحتياجات الواقع المحلي و لا يحدد بدقة توزيع المهام و الوظائف، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى جو مشحون بصدمات و النزاعات فيما بين الموظفين من جهة و بين الموظفين و المنتخبين من جهة أخرى.

الفرع الثالث: أثر الرقابة المالية اللاحقة على إستقلالية البلدية.

أولا: أثر الرقابة المالية لمجلس المحاسبة على إستقلالية البلدية:

بالرغم للطبيعة الردعية لرقابة مجلس المحاسبة و هذا ما توضحه أحكام المادة 27 من الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في في 17 جويلية سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة و التي تنص على " إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا ، يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا يغرض المتابعات القضائية و يطلع وزير العدل على ذلك ، يشعر مجلس المحاسبة هذا الإرسال الأشخاص المعنيين و السلطة التي يتبعونها إلا أن ذلك لا يؤثر بصورة كبيرة على إستقلالية البلدية نظرا لكون عملية الرقابة التي يقوم بها من حيث العامل الزمني تأتي بعد عملية تنفيذ الميزانية ، أي بعد صرف النفقات و تحقيق الأهداف المرجوة من تلك النفقات ، و على إعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتصرف طبقا للقانون كقاعدة عامة فإن الجانب الردعي السالف الذكر لا يؤثر على إستقلاليته كما لا يتدخل في قراراته المتعلقة بتسيير المال العام.²

¹ الطاهر محمد لكلالدة ، الإتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية ، دار البازوري للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2013 ، ص 124.

² المادة 27 من الأمر رقم 95 - 20 ؛ مرجع سابق .

كما أن دور مجلس المحاسبة لا يقتصر على الجانب الردعي فقط بل يشمل أيضا تقديم توصيات و ملاحظات لا غير حيث تنص المادة 26 من الأمر 95 - 20 سالف الذكر على أنه " إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته نقائص في النصوص التي تسري على شروط إستعمال المالية و الوسائل الخاصة بالهيئات ،التي كانت محل رقابته و تسييرها و محاسبتها و مراقبتها يطلع السلطات المعنية بمعایناته و ملاحظاته مصحوبة بالتوصيات التي يعتقد أنه من واجبه تقديمها " و عليه يمكن لرئيس البلدية بصفته أمر بالصرف بالأخذ بعين الإعتبار لهذه التوصيات و الملاحظات في تصرفاته المقبلة، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى قيامه بالتسيير المالي بكل أريحية و حرية بعد رفعه للملاحظات أو التحفظات التي تسجلها الهيئات التابعة لمجلس المحاسبة.¹

ثانيا : أثر رقابة المفتشية العامة للمالية على إستقلالية البلدية:

تنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية على " عند إنتهاء مهام الرقابة يعد تقريرا أساسيا يبرر المعاینات و التقديرات حول التسيير المالي المحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة و كذا حول فعالية التسيير بصفة عامة.

يتضمن هذا التقرير إقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم و تسيير و كذا نتائج المؤسسات و الهيئات المراقبة، و يمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل إقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكمها " .

كما تنص المادة 22 من نفس المرسوم التنفيذي " يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة و كذا وصاياته بالتقرير الأساسي المذكور بلمادة 27 " .

و عليه و نظرا للطبيعة اللاحقة لهذا النوع من الرقابة فإنها لا تؤثر تأثير مباشر على إستقلالية القرار عند رئيس البلدية في جانبه المتعلق بتسيير مالية البلدية، إذ يمكن تلخيص دور هذه الهيئة في إعداد تقييم و خبرة ذات طابع إقتصادي و مالي و محاسبي.

كما تقوم بدراسات و تحاليل مالية و إقتصادية، من أجل تقدير فعالية إدارة و تسيير الموارد المالية للبلدية²

¹ المادة 26 من الأمر رقم 95 - 20 ، المرجع نفسه .

² المواد 04 ، 21 ، 22 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مرجع سابق .

خاتمة

الخاتمة

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع الرقابة المالية و أثرها على استقلالية البلدية تبين لنا بان مهام الرقابة تتركز حول جانب النفقات دون الإيرادات و أن هناك نوعان من الرقابة المالية وقد قمنا بالفصل ما بين هاذين النوعين من الرقابة على أساس العنصر الزمني لعملية صرف النفقة العمومية ، فالرقابة التي ترد قبل تنفيذ النفقة تدخل في إطار الرقابة السابقة ، و الرقابة التي تتم بعد صرف النفقة يطلق عليها الرقابة اللاحقة.

و قد حصر المشرع الجزائري هيئات الرقابة المالية في المراقب المالي و المحاسب العمومي بصفتها جهازين يمارسان عملية الرقابة السابقة ، و مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية بصفتها هيئتان مخولتان بإجراء الرقابة اللاحقة .

و قد حاولنا تبين تاريخ ظهور هذه الرقابة في الجزائر حيث إستخلصنا بأن هذه الأخيرة إقتصرت في بداية الأمر على الجانب الخارجي اللاحق و ذلك من خلال مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و هذا مع بداية الثمانينات ، لتمتد في أواخر سنة 2009 إلى شكل آخر من أشكال الرقابة و هي الرقابة السابقة بالرغم من كون هذا النوع من الرقابة كان سائدا قبل هذا التاريخ أي في بداية التسعينات حيث كان يمارسه المحاسب العمومي إلا أن تكريس هذا النوع من الرقابة تم بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

حيث أن الرقابة السابقة لم تكن تشمل الإدارة البلدية في أول الأمر أي قبل 2009 و بعد تعديل أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المشار إليه سلفا أصبحت الإدارة البلدية و على غرار باقي الهيئات العمومية تخضع إلى رقابة سابقة يمارسها جهاز يسمى المراقب المالي البلدي و هي بذلك رقابة حديثة العهد في الإدارة البلدية .

الخاتمة

و من خلال تحليلنا لواقع الرقابة المالية في التشريع الجزائري الحالي و كذلك في ظل الظروف الراهنة تبين لنا بأنها تواجه صعوبات و إكراهات عديدة تؤثر مباشرة على مدى فعاليتها و تجعل منها رقابة ذات محدودية ، بالرغم م تأثيرها تأثيرا واضحا على إستقلالية البلدية في تسيير شؤونها المالية.

فقد نصت المادة الأولى من قانون البلدية بأن هذه الأخيرة هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، كما أشارت المادة 169 من نفس القانون بأن البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها و هي مسؤولة أيضا على تعبئة مواردها.

من هذا المنطلق ومن خلال دراستنا توصلنا إلى النتائج التالية :

- تتمتع البلدية نظريا بإستقلالية كبيرة إلا أن الواقع يبين عكس ذلك و السبب يرجع في رأينا إلى ضعف الميزانية، و نقص موارد البلدية و في مقابل ذلك تزداد حاجيات المواطنين الأمر الذي يؤدي إلى تدخل الدولة و ذلك من خلال تقديم إعانات للبلدية حيث تشكل هذه الإعانات أغلب موارد الميزانية، و مادامت الدولة صاحبة المال فقد أنشأت آليات رقابية كما سبق الإشارة إليه آنفا من جل حماية هذا المال و مراقبة صرفه من طرف مصالح البلدية.

- كما أن المشرع الجزائري و من خلال الإعتراف بالإستقلالية المالية للجماعات المحلية إلا أنه أخضع مالية هذه الأخيرة لعملية رقابة ، ذلك أن الإستقلالية المالية للبلدية لا تعني أن هذه الأخيرة مستقلة تماما عن الدولة فهي في حقيقتها تبقى جزء من المال العام و الهدف وراء تقرير هذه الرقابة هو حسن إدارة و تسيير هذه المالية.

- و بالرغم من الأهمية الكبيرة التي تكتسيها الرقابة المالية إلا أن هذه الأخيرة في نظرنا و بسبب تشدها و المغالات فيها و إزدواجيتها و تعقدها في بعض الحالات تؤثر على إستقلالية القرار في الإدارة البلدية، و هذا من شأنه أن يعطل إمكانية المبادرة و الإبتكار

الخاتمة

و الإبداع من جانبها كما يؤدي إلى البطء و الروتين في إنجاز عملها و في التأخر في تلبية حاجيات المواطنين ، كما يؤخر ذلك إنجاز المشاريع العمومية الإستثمارية التي تساهم في التنمية المحلية كما يؤثر على تسوية الكثير من الوضعيات المالية مع المتعاملين المتعاقدين مع الإدارة البلدية ، أي أن الرقابة المالية بشكلها الحالي تشكل عائقا أمام ممارسة البلدية للمهام المسندة إليها بموجب القانون.

- و عليه و من أجل تفعيل دور الرقابة المالية و جعلها أداة مرافقة و مساعدة للإدارة البلدية و ليست أداة معطلة و كذا قصد تحقيق الإستقلالية المحلية في تسيير الشؤون المالية للبلدية و من خلال تجربتنا الشخصية في هذا الإطار يمكن تقديم التوصيات التالية:

• كمرحلة أولى :

- مراجعة الأنظمة القانونية المتعلقة بمصادر تمويل الميزانية البلدية ، و ذلك من خلال منح هامش كبير يعطي للبلدية الحرية في البحث عن مصادر تمويل أخرى غير الإعانات الخارجية ، و كذا حرية التصرف في الجباية و فرضها و بالتالي يمنحها الحرية في تسيير مواردها المالية.
- عقلنة و تبسيط الرقابة الممارسة على مالية البلدية ، و ذلك من خلال تقليص مجال تطبيق الرقابة السابقة و جعل القرارات المتعلقة بتدابير الميزانية قابلة للتنفيذ دون اللجوء إلى المصادقة القبلية لهيئات الرقابة.
- التقليص من عدد المتدخلين في الرقابة المالية المحلية ، و لاسيما القبلية منها حيث يمكن الإكتفاء برقابة المحاسب العمومي و إلغاء رقابة المراقب المالي.
- ضرورة إعتناء أجهزة الرقابة و كذا إدارة البلدية على التقنية الحديثة ، و ذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة و تجاوز الرقابة التقليدية (ضرورة تعميم إستعمال وسائل التكنولوجيات الحديثة).

الخاتمة

- مراجعة النصوص القانونية و لاسيما القانون العضوي المتعلق بالانتخابات خاصة الأحكام المتعلقة بشروط الترشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ،حيث يجب أن يتمتع المترشح لهذا المنصب بقدر مقبول من العلم و الكفاءة.
- تدعيم أجهزة الرقابة و كذلك مصالح الإدارة البلدية بالإمكانات البشرية كما و نوعا ،و الإهتمام بالتكوين و تحسين المستوى و تجديد المعلومات لفائدة الأعوان العاملين بتلك المصالح .

• كمرحلة ثانية:

- مراجعة التنظيم الهيكلي لإدارة البلدية، و ذلك من خلال إحداث مصالح مهمتها الرقابة الداخلية على مالية البلدية.
- تفعيل رقابة الأجهزة الشبه قضائية والقضائية أي الرقابة اللاحقة وكذا الرقابة السياسية الممارسة من طرف الأحزاب السياسية و المجتمع المدني و وسائل الإعلام و توسيع من لهم الصفة في رفع الدعاوى و حق اللجوء إلى القضاء و الطعن في مشروعية أعمال البلدية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

قائمة المراجع و المصادر :

✓ المراجع باللغة العربية:

أولا الكتب:

- 1- الطاهر مُحمَّد لكلالدة ، الإتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية ، دار اليازوري للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2013.
- 2- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتنا الحديث، القاهرة 2010.
- 3- خالد شحادة وأحمد زهير سامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان ، الأردن.
- 4- دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، ط2، الجزائر، 2014.
- 5- عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى، الجزائر 2010.
- 6- علاء الدين علي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 7- عبد الفتاح الصحن، الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الكلي والجزئي، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية 1999
- 8- علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الانشطة الغير مشروعة , مكتبة بستان المعرفة , الإسكندرية ، 2008.
- 9- عوف مُحمَّد الكفراوي، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق ، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ، 1989.
- 10- مُحمَّد بلقاسم أحسن بملول، الإستثمار و إشكالية التوازن الجهوي مثال الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1990.
- 11- مُحمَّد أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.

قائمة المراجع

- 12- مصطفى صالح سلامة، مفاهيم حديثة في الرقابة الداخلية والمالية، الطبعة الأولى دار البداية، عمان، الأردن 2010.
- 13- نعيم دهمس ، الرقابة المالية الحكومة بين المفهومين التقليدي والحديث، المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1983.
- 14- يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان 1984.
- 15- يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2013.

ثانيا: المقالات العلمية

بن يريح ياسين، آليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البلدية 2 عدد 10.

ثالثا: الرسائل الجامعية

1- رسائل الدكتوراه

- 1- برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص القانون جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- 2- طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2009/2008.
- 3- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ، مذكرة دكتوراه في علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014.
- 4- لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية ، مذكرة دكتوراه ، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2015/2014.

2- رسائل الماجستير:

- 1-عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
- 2-مزيتي فاتح، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير ، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013/2014.
- 3-يزيد مُجّد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع و آفاق ، مذكرة ماجستير فرع دولة و مؤسسات ، كلية الحقوق جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر 1 ، 2012/2013.

3- مذكرات الماستر:

- 1-رياض العابد، الرقابة على نفقات البلدية ، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مُجّد خيضر بسكرة 2013/2014.
- 2-زهرة سلاك، يمينة برواين، آليات الرقابة على مالية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماستر ، المركز الجامعي عين تيمشنت ، 2015/2016.
- 3-عبد اللاوي النخلة، المركز القانوني للمراقب المالي في الجزائر،مذكرة ماستر إدارة و مالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة 2016/2017.
- 4-قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
- 5-ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري،مذكرة ماستر كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مُجّد خيضر، بسكرة 2013/2014.

رابعا: المداخلات :

- ربحي كريمة، بركان زهية، مداخلت تحت عنوان مراقبة ميزانية البلدية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ،جامعة سعد دحلب،البليدة.

قائمة المراجع

خامسا: المنشورات

- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام و القانون الاداري، منشورات الكلية الحقوقية، لبنان 2005.

سادسا: المعاجم

- علي بن هادية، بلحسن البلبشي، القاموس الجديد للطلاب، معجم عربي مدرسي، ألفبائي، ط7، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991.

سابعا: النصوص القانونية:

1-القوانين و الاوامر:

1- القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية، ج، ر رقم 35 الصادرة بتاريخ 15/08/1990.

2- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس الحاسبة ، ج، ر رقم 39 الصادرة في 23/07/1995.

3- القانون 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ، ج، ر رقم 37 الصادرة بتاريخ 03/07/2011.

2-المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، ج ر رقم 50 الصادرة بتاريخ 20/09/2015.

3-المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف، ج، ر رقم 43 الصادرة بتاريخ 18/09/1991.

2- المرسوم التنفيذي 92-33 المؤرخ في 20 يناير 1992 المحدد للمصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط إختصاصاتها، ج، ر رقم 6 مؤرخة في 26 يناير 1992.

قائمة المراجع

- 3- المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن تحديد إختصاصات المفتشية العامة للمالية ، ج ر رقم 15 ، 1992.
- 4- المرسوم تنفيذي 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ج ، ر رقم 82 الصادرة بتاريخ 15/11/1992.
- 5- المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج، ر رقم 50 الصادرة بتاريخ 07/09/2008.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009 ، ج، ر رقم 67 الصادرة بتاريخ 19/11/2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
- 7- المرسوم تنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية ج، ر رقم 64 الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

4- القرارات الوزارية:

- 1- قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 17/11/1992.
- 2- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09/05/2010 المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلدية ، ج، ر رقم 37 الصادرة في 09/06/2010.

✓ المراجع باللغة الفرنسية

1-Henri Michele Grucis, Droit Des Controles Financiers Territoire ,Ajda,Paris,1998,P298.

2-said lernsissa, l'aide de létat aux collectivite locales, OPU, 1983.

توثيق الشهادات
والمؤهلات وكشوف النقاط

توثيق الشهادات والمؤهلات وكشوف النقاط
التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات
مخططات – مقرارات فتح دورات تكوين .

فہرس

الفهرس

رقم الصفحة	المحتوى
01	المقدمة
05	الفصل الأول: ماهية الرقابة المالية و أنواعها
05	المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية
05	المطلب الأول: نشأة الرقابة المالية
05	الفرع الأول : لمحة تاريخية حول تطور الرقابة المالية
08	الفرع الثاني:تعريف الرقابة المالية و أهميتها
11	المطلب الثاني: خصائص وأسس الرقابة المالية
11	الفرع الأول : خصائص الرقابة المالية
13	الفرع الثاني:الأساس القانوني للرقابة المالية في التشريع الجزائري
15	المطلب الثالث:أهداف الرقابة المالية
15	الفرع الأول :أهداف مالية
16	الفرع الثاني: أهداف إدارية و تنظيمية
16	الفرع الثالث:أهداف قانونية و إجتماعية
17	المبحث الثاني:أنواع الرقابة المالية
17	المطلب الأول:الرقابة المالية السابقة
18	الفرع الأول :رقابة المراقب المالي
20	الفرع الثاني:المحاسب العمومي
22	المطلب الثاني:الرقابة المالية اللاحقة
23	الفرع الأول:مجلس المحاسبة
29	الفرع الثاني:رقابة المفتشية العامة للمالية
35	الفصل الثاني:فعالية الرقابة المالية و تأثيرها على الإستقلالية المالية للبلدية
35	المبحث الأول:مظاهر الإستقلالية المالية للبلدية
35	المطلب الأول:مفهوم الإستقلالية المالية للبلدية
36	الفرع الأول:تعريف الإستقلالية المالية
37	الفرع الثاني:خصائص الإستقلالية المالية للبلدية
38	المطلب الثاني:إستقلالية البلدية من حيث إعداد تنفيذ الميزانية
38	الفرع الأول: مفهوم ميزانية البلدية
41	الفرع الثاني:مضمون الميزانية
43	الفرع الثالث:إعداد ميزانية البلدية وتنفيذها
49	المبحث الثاني: جدوى الرقابة المالية ومحدودية تأثيرها على الإستقلال المالي للبلدية
49	المطلب الأول: فعالية الرقابة المالية السابقة و مدى تأثيرها

50	الفرع الأول: الآثار المترتبة على الرقابة المالية السابقة
54	الفرع الثاني: عراقيل و محدودية الرقابة المالية السابقة
57	الفرع الثالث: أثر الرقابة المالية السابقة
60	المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الرقابة المالية اللاحقة
60	الفرع الأول: فعالية الرقابة المالية اللاحقة
61	الفرع الثاني: عراقيل و محدودية الرقابة المالية اللاحقة
62	الفرع الثالث: أثر الرقابة اللاحقة على إستقلالية البلدية
65	خاتمة
70	قائمة المراجع
77	الفهرس