

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عنوان المذكرة:

الرقابة المالية على الإدارة المحلية

مذكرة مقدمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذة:

• صولي الزهرة

إعداد الطالب:

• حمامة معتز

السنة الجامعية: 2014/2013 م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلَيْهِ

صَلَاةُ الْعَظِيمِ

سورة يوسف - آية (76)

شكر

نشكر الله سبحانه وتعالى على فضله وتوفيقه لنا ، والقائل في محكم تنزيل

﴿ لئن شكرتم لأزيدنكم ﴾

وتتقدم مصداقا لقول النبي ﷺ :

﴿ من لم يشكر الناس لم يشكر الله ﴾

بالشكر إلى من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل .

ثم الشكر الوافر الجزيل لسعادة المشرف على هذه الدراسة الأستاذة صولي

الزهرة التي ساعدتني ودعمتني في جميع خطوات هذه الدراسة، فلم تبخل علي بمشورة

ولقد أقلقناها أوقات راحتها، فلم نجد منها إلا الصدر الرحب والخلق الطيب، فجزاها

الله تعالى خيراً، وأدام عليها الفضل العظيم.

كما لا يفوتنا أن نوجه بالشكر والتقدير إلى جميع أساتذة و عمال قسم الحقوق

العلوم السياسية بجامعة محمد خيضر ، كما نقدم بالشكر أيضا إلى كل من ساعدنا من

قريب أو بعيد ولو بكلمة تشجيع في إنجاز هذا البحث حتى أكتمل بعون الله على هذا

الوجه .

الإهداء

أهدي خالص عملي لله عز وجل سبحانه والغني عن عباده ورسوله ولصالح المؤمنين.

إلى من أعطاني كل شيء دون ملل، وعرفت منه أن بالإرادة والعمل يتحقق الأمل.

إلى الذي كان في الحياة قدوتي، إلى أغلى وأكبر قلب في الدنيا

إليك أبي الغالي: محمد الصالح أطال الله في عمرك ورعاك.

إلى التي حملتني وهنا على وهن والتي لو وفيت جميع أهل الأرض حقهم ما وفيت حقها

أمي الحبيبة حياة نبع الطيبة ومدرسة الحنان.

إلى أخي وصديقي وتوأم روحي لزهوري.

إلى حبيبات قلبي أخواتي: فاتن، شرق، ابتسام، لينة، سلسبيل.

إلى مديرية الإدارة المحلية على مستوى ولاية بسكرة وأخص بالذكر: وسيلة، حازم ومحمد.

وإلى كل من قدم لي دعما ماديا ومعنويا ولو بدعاء من بعيد لإتمام هذا العمل.

يتبنى التنظيم الاداري في الجزائر نظام اللامركزية الادارية والذي يقوم على توزيع الوظائف الادارية بين السلطات المركزية وبين الجماعات المحلية (البلدية والولاية) ممثلة في جهازها التداولي والتنفيذي والتي تجسد هيئات الادارة المحلية، حيث تتمتع هاته الاخيرة بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث تسهر على تقديم خدمات عمومية محلية في العديد من المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها ، و حتى تتمكن من تقديم هذه الخدمات وجب ان توفر اموال ولكي تتوفر لها هذه الاموال كان لابد من وجود مورد لهذه الاموال باعتبارها المحرك الرئيسي لمختلف نشاطاتها ووظائفها في شكل نفقات وايرادات ، والتي تجسدها ميزانية الادارة المحلية.

وحتى تضمن السير الحسن والتنفيذ الجيد للميزانية وجب ايجاد آليات لضمان التسيير الجيد لها مما فرض عليها رقابة طبقا للنصوص القانونية، حتى تكون أكثر فاعلية لضمان حسن استعمال هذه الاموال وتسييرها، فالرقابة تعتبر وسيلة من وسائل الدفاع عن المال العام فهي بذلك اصبحت تنظيما قائما بذاته، فالرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من صور الرقابة الاخرى فهي تحتوي على عدة جوانب، فهي تهدف إلى حماية الاموال العمومية من ناحية الايرادات والنفقات من خلال متابعة الميزانية في جميع مراحلها .

و حتى يتم تفعيل وتنشيط عملية الرقابة وجب تدخل جهات مختصة سواء داخلية أو خارجية، تقوم هذه الجهات بتطبيق القانون بهدف التعامل مع المخالفات طبقا للقوانين والتنظيمات التي تقر العقوبات، فهذه الجهات قد تكون ادارية او غير ادارية او قضائية، تعمل هذه الاجهزة للتحقق من مدى مطابقة العمليات للقانون من بداية عملية الاعداد الى التنفيذ وبصفة ملزمة .

ان اهمية الموضوع تستمد من اهمية الرقابة المالية والتي تسمح بالاشراف والمراجعة من قبل الجهات المختصة، والتي لها سلطة الاطلاع على كيفية سير الميزانية والتأكد من استخدام الوسائل المادية بشفافية والحد من الاخطاء وايجاد الحلول بغرض المحافظة على الاموال العمومية .

ان الدافع نحو اختيار هذا الموضوع مع الصعوبات التي واجهتنا من حيث طبيعة الموضوع التقنية و عدم امكانية الحصول على نماذج للوثائق المستعملة في عملية الرقابة من طرف الهيئات المكلفة بالرقابة او حتى من البلدية والولاية وكذلك تقارير رقابة ميدانية والتي تساعد في عملية تحليل النصوص القانونية ، وذلك لخوف الادارات والطابع السري لها، كون الرقابة المالية من اهم الدراسات والموضوعات التي يبنى عليها الهيكل التنظيمي للدولة فهي حتمية لا بد منها لحماية الاموال العامة، وما للمال من اهمية في استقرار الجماعات المحلية، ثم ان دراسة الرقابة المالية تؤدي بنا إلى معرفة واتباع انجع السبل المتوفرة لترشيد ادارة المال المحلي.

ان الهدف من الدراسة هو التعرف على الهيئات والاجهزة المكلفة بالرقابة على ميزانية الجماعات المحلية باختلاف انواعها و معرفة كيفية عملها، كذلك معرفة الاجراءات المتبعة في عملية الرقابة من طرف هذه الهيئات والتي من خلالها نبرز طبيعة الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات التي اقر لها القانون مهمة مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، من اجل ضمان تنفيذ الميزانية ومتابعتها من الاعداد الى التنفيذ مرورا بالمصادقة عليها، بالاضافة إلى كيفية استعمالها بعقلانية ونزاهة وشفافية من قبل الجماعات المحلية، كذلك الوقوف على مدى مطابقة عمليات التنفيذ للقانون .

وبين رقابة المشروعات التي تقف عند احترام الاجراءات الشكلية والروتينية وفقا للخطة الموضوعية والتي تجسدها وثائق الميزانية ورقابة الملاءمة التي تبحث في مدى فعالية هاته الخطة وتجسيدها لأهداف التنمية المحلية تتجلى اشكالية بحثنا في :

هل يمكن اعتبار الرقابة المالية الممارسة على الادارة المحلية رقابة مشروعية ام رقابة ملاءمة ؟

و للاجابة على هذه الاشكالية اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الانسب للدراسة، من خلال تحليل النصوص القانونية التي عالجت الموضوع. وقد جاء تقسيم الخطة وفق ما يلي :

مبحث تمهيدي يتضمن اطارا مفاهيميا للموضوع من خلال الوقوف عند المفاهيم الاساسية المتعلقة بالرقابة على المالية المحلية من خلال مطلبين الأول يتعلق بمفهوم الرقابة المالية أما الثاني مفهوم المالية المحلية.

الفصل الأول الرقابة المالية السابقة على الإدارة المحلية ضم مبحثين:

المبحث الأول الرقابة المالية عند وضع الميزانية.

المبحث الثاني الرقابة المالية عند تنفيذ الميزانية

أما الفصل الثاني الرقابة المالية اللاحقة على الإدارة المحلية ،ضم مبحثين:

المبحث الأول: رقابة المفتشية العامة للمالي.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة.

المبحث التمهيدي

الإطار المفاهيمي للموضوع

تمهيد:

ينصب بحثنا على الرقابة المالية على الإدارة المحلية سواء كانت بلدية أو ولاية ولهذا كان لزاما علينا التطرق إلى المفاهيم الأساسية المتعلقة بالرقابة المالية و بالمالية المحلية والتي يشملها مجال الرقابة، وسنتناول هذا المبحث من خلال مطلبين:

المطلب الأول يتعلق بمفهوم الرقابة المالية.

أما المطلب الثاني يتعلق بمفهوم المالية المحلية

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية

إن محاولة فهم الرقابة المالية يعني التعرف على مظاهرها وآلياتها وطرق ممارستها وأيضا انعكاساتها، لهذا كان لزاما علينا تعريف الرقابة المالية وذكر خصائصها وتبيان الأهداف المرجوة منها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية وخصائصها.

في هذا الفرع سنتطرق إلى تعريف الرقابة المالية وذكر أهم الخصائص التي تتميز بها.

أولا: تعريف الرقابة المالية

عرفها الدكتور عوف محمود الكفراوي:

"الرقابة المالية هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة وللتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها ومن أن الموارد تحصل طبقا للوائح والتعليمات المعمول بها وللتأكد من أن المشروع يهدف لغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة

تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا" (1)

ثانيا/ خصائص الرقابة المالية: انطلاقا من التعريف السابق يمكن استخلاص مايلي:

*تعتبر رقابة مرتبطة بالجانب المالي: أي تمس أموال الإدارة المحلية من خلال مراقبة كل من النفقات والإيرادات المكونة لميزانية الإدارات المحلية.

*ممارسة الرقابة مرتبطة بالتوقيت الزمني لأحداثها: هناك رقابة يتم ممارستها في مراحل الإعداد وقبل التنفيذ وتسد إلى المجالس المنتخبة والسلطات الوصية وهناك رقابة لاحقة يتم ممارستها بعد تنفيذ الميزانية ويتولاها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.(2)

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية وأهدافها

تنقسم الرقابة المالية إلى عدة أنواع الرقابة باختلاف زوايا النظر إليها ، وكل هذه الأنواع من الرقابة تحتوي على أهداف مشتركة تسعى إلى تحقيقها، وسنوضح ذلك فيما يلي:

أولا: أنواع الرقابة المالية تنقسم الرقابة المالية إلى عدة أنواع الرقابة أهمها:

1- الرقابة من حيث الزمن يمكن أن تكون الرقابة سابقة لتنفيذ الميزانية أو بعد التنفيذ ويمكن ممارستها أثناء التنفيذ.

(1) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الثانية، جامعة الإسكندرية، 1998، ص 17.

(2) بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى عين مليلة الجزائر، ص 122.2010

أ- **الرقابة المسبقة**: هي الرقابة الوقائية أو المانعة بمعنى أنها تمنع الأخطاء أو التجاوزات قبل وقوعها حيث يتم هذا النوع من الوقاية قبل استكمال عملية الصرف وعليه فإنها تقوم بالوقاية من الانحراف منذ البداية⁽¹⁾

ب- **الرقابة أثناء التنفيذ**: يتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار وتقوم به الهيئات والإدارات حتى تتأكد من سلامة ما يجري بداخلها ومن التنفيذ للعمليات المتعلقة بالنفقات والإيرادات من أنها تسير وفقاً للقوانين والتوجيهات والتنظيمات الجاري العمل بها، وهي رقابة تمتاز بالشمول والاستمرار وهي رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة ذاتها⁽²⁾

ج- **الرقابة اللاحقة**: تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وتشمل هنا على جانبي الموازنة العامة وهي تعني مراقبة عمليات تنفيذ الموازنة بعد إتمامها فهي تكشف للمخالفات المالية التي تقع⁽³⁾.

2- **الرقابة من حيث الجهة التي تتولاها**: من خلال هذا المعيار هناك نوعين من الرقابة المالية الممارسة على الإدارة المحلية رقابة داخلية وأخرى خارجية.

أ- **الرقابة الداخلية**: تعني الخطة التنظيمية والوسائل والإجراءات الموضوعية من قبل الإدارة للمساعدة في تحقيق الأهداف والتأكد من سلامة وكفاءة تنفيذ الأعمال والمحافظة على الأصول والممتلكات ومنع واكتشاف الغش والخطأ وكذلك التأكد من صحة اكتمال السجلات المحاسبية وإعداد البيانات المالية السليمة في الوقت المحدد لها⁽⁴⁾.

(1) أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 29.

(2) المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الدار الجامعية، مصر، 2009، ص 95.

(3) مصطفى الفار، الإدارة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 91.

(4) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جامعة الإسكندرية، 2002، ص 25.

ب-الرقابة الخارجية: وهي تلك التي تمارسها الجهات التي لا تتبع السلطة التنفيذية كالرقابة القضائية وتتمثل في أجهزة رقابة متخصصة مثل رقابة مجلس المحاسبة، والتي تنظر في الشكاوى التي ترد على بعض الموظفين واتخاذ القرارات المناسبة لتصويب القرارات غير المشروعة⁽¹⁾ وتعتمد الرقابة الخارجية إلى ما يلي:

*فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات ومراقبتها.

*فحص ومتابعة نتائج البرامج من أجل بيان مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من السلطة التشريعية.

3-الرقابة المحاسبية والرقابة الاقتصادية

أ-الرقابة المحاسبية: تتم الرقابة المحاسبية بشكل يقيس مشروعية وكفاءة العمليات التي يتم تنفيذها بغرض التأكد من تنفيذ الإجراءات واللوائح والتعليمات والقوانين الموضوعة وتمثل هذه الرقابة جزء من الجهاز المركزي للمحاسبات⁽²⁾

ب-الرقابة الاقتصادية: وتعني التأكد من تحقيق الأهداف الموضوعة وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها في الخطة وإجراء ما قد يلزم من التعديلات لتحسين معدلات الأداء وتصحيح ما يقع من انحرافات، ومن أهداف الرقابة الاقتصادية ما يلي:

(1) عائشة بن ناصر، الرقابة المالية والنفقات العمومية، دراسة حالة المراقبة المالية (ولاية بسكرة)، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012، 2013.

(2) عبد الفاتح محمد الحصن، محمد السيد سرايا، الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الجزئي والكلبي، الدار الجامعية، مصر، 2003، ص 393.

* التعرف على مدى قدرة المنظمة على تحقيق أهدافها الموضوعية وعلى تحقيق الاستخدام الأمثل لمواردها المالية والبشرية وبما يعينها الهدر والتبذير و اتخاذ الخطوات اللازمة لتجنب حدوث الانحرافات في المستقبل⁽¹⁾.

ثانيا: **أهداف الرقابة المالية:** تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتخلص هذه الأهداف في النقاط الرئيسية التالية:

أ/التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقا للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.

ب/التحقق من أن الانفاق تم وفقا لما هو مقرر له والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات.

ج/متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للسياسات الموضوعية ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق هذه الوحدات (الإدارات) لأهدافها المرسومة والكشف عن ما يحدث من انحرافات وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وللتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء.

د/التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق فيها واقتراح وسائل العلاج التي تكفل ضبط الإيرادات والنفقات وإحكام الرقابة عليها دون تشدد في الإجراءات أو تسبب يؤدي إلى كثرة وقوع حوادث الاختلاس.

⁽¹⁾ عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 18.

غير أنه مهما اختلفت أهداف الرقابة المالية وتنوعت فإنها تنحصر في هدفين رئيسين:

الأول التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له.

الثاني: أن الموارد حصلت كما هو مقرر واستخدمت أفضل استخدام⁽¹⁾

المطلب الثاني: مفهوم المالية المحلية

بما أن مفهوم المالية المحلية من الناحية الفنية يرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم الميزانية سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق الى ميزانية الادارة المحلية من خلال تحديد مفهومها مبادئها وكذلك الأقسام والوثائق التي تحوي عليها هذه الميزانية، والاعوان المكلفون بتنفيذها.

الفرع الأول: مفهوم ميزانية الإدارة المحلية

تقيد الإيرادات والنفقات الجماعات المحلية في وثيقة تسمى الميزانية، لكي تيسر على الاعوان المكلفين بالتنفيذ في الإدارة المحلية تحصيل الإيرادات وإجراء النفقات وفق برنامج وقواعد مرسومة، وفيما يلي سنتطرق إلى تعريفها وخصائصها وأهم المبادئ التي تتميز بها.

أولاً: تعريف ميزانية الإدارة المحلية: نتطرق فيما يلي إلى تعريف ميزانية البلدية وكذلك

تعريف ميزانية الولاية ثم إلى التعريف الجامع.

أ-تعريف ميزانية البلدية: عرفت المادة 176 من قانون البلدية⁽²⁾

⁽¹⁾ عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ص 25. 26.

⁽²⁾ القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 3-07-2011.

"ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

يحدد شكل ميزانية البلدية مضمونها عن طريق التنظيم"

ب-تعريف ميزانية الولاية: عرفت المادة 157 من قانون الولاية (1)

"ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"

ج-التعريف الجامع: تعرف الميزانية المحلية بأنها "وثيقة معتمدة تتضمن ترتيبا للإيرادات المقدر والمصروفات المقدر لفترة زمنية للهيئة المحلية عادة تكون سنة(2)

ثانيا: خصائص ميزانية الإدارة المحلية ومبادئها: انطلاقا من التعاريف السابقة يمكن اجمال خصائص ومبادئ ميزانية الإدارة المحلية فيما يلي:

1/خصائص ميزانية الإدارة المحلية

أ-عمل تقديري:تعتبر الميزانية من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بنا تتضمنه من تقديرات لحجم النفقات ، والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة وعليه تقوم الإدارة المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها ، خلال سنة كاملة بالاعتماد على نتائج السنة السابقة نظرا لأن نتائج السنة الجارية غير معروفة بعد.(3)

(1) القانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 29-02-2012.

(2) عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 51.

(3) يونس أحمد البطريق، أصول المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 296.

ج-الميزانية عمل دوري: إن إعداد الميزانية بناء على تنظيمات وقوانين معمول بها يعني أن هناك ميزانية واحدة كل فترة غالبا سنة تعد بشكل دوري.

د-الميزانية عمل ذو طابع إداري:الميزانية هي وثيقة تتضمن الإيرادات والنفقات وهي عمل ذو طابع إداري يسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعة المحلية، حيث أن الميزانية تقدم معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الإداري والمالي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فبدون هذه المعلومات لا تستطيع الجماعات المحلية الوصول إلى وضعيتها الحقيقية.¹

هـ-الميزانية عمل مرخص:الميزانية هي رخصة مقدمة من المجلس المنتخب للرئيس (الآمر بالصرف) للقيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات في إطار تنفيذ الميزانية، فالمجلس المنتخب هو الذي يبت في مسائل النفقات والإيرادات بما يراه مناسبا⁽²⁾

2/ مبادئ ميزانية الإدارة المحلية:تخضع الميزانية المحلية مثل ميزانية الدولة إلى أسس وقواعد تحكمها وفيما يلي سنوضح هذه المبادئ.

أ/مبدأ السنوية:وهو يقضي أن تسطر الميزانية على مدار سنة كاملة وهي بالضبط المدة المقررة للعمل بها حيث أن إيرادات الهيئات المحلية ونفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة وذلك لأن فترة سنة معقولة للتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات⁽³⁾ ،

¹ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص76.

⁽²⁾ قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2010-2011، ص 70.

⁽³⁾ بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 53-54.

ان الهدف من ارساء هذا المبدأ فهو من ناحية وضع ميزانية تتسم أكثر ما يمكن بالواقعية وصدق التوقعات خاصة بالنسبة لتحقيق الإيرادات، ومن ناحية أخرى ضمان المراقبة المستمرة على مالية الجماعات المحلية، وهذا المبدأ ليس مطلقا يمكن أن ترد عليه بعض الاستثناءات مثل نظام الميزانية الاثني عشرة في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية، حيث يرخص بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية اللاحقة¹ ، و قد نصت عليه المادة 164 من قانون الولاية والمادة 177 من قانون البلدية.

ب/ مبدأ وحدة الميزانية : ولقد نصت عليه كل من المادة 158 من قانون الولاية والمادة 179 من قانون البلدية ،و تعنى وحدة الميزانية أن تدرج تقديرات نفقات الدولة وجميع إيراداتها في ميزانية واحدة، ويفيد ذلك في سهولة معرفة مركز الدولة المالي وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات لتبين ان كان هناك عجز أو فائض أو توازن في الميزانية، كما يفيد أيضاً في تحقيق رقابة فعالة من الهيئة النيابية على الميزانية، وفي الجزائر فان لهيئات الادارة المحلية (البلدية والولاية) ميزانيتها نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، كما ان المادة 44 من القانون رقم 84-17 تسمح بانشاء ميزانيات ملحقه²

¹ محمد الصغير بعلي، يسري ابو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر، 2003، ص 91-92.

² المادة 44 من القانون 84-17، المرجع السابق.

ج/ مبدأ توازن الميزانية.: ويقصد به تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة والا اعتبرت الميزانية غير محققة لمبدأ التوازن، وإذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، وفي هذا الصدد لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها¹، كما أن ميزانية الولاية يصوت عليها وهي متوازنة وجوبا²، كذلك بالنسبة لميزانية البلدية³.

د/ مبدأ التخصيص: على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية الجماعات المحلية (الولاية، البلدية) هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار أو الإيرادات المقيدة بتخصيصها معينة (مكفوفين، عجرة، بناء مدارس ...) ⁴. لقد نصت عليه المادة 159 من قانون الولاية والمادة 179

هـ / مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: حسب ما جاء في قانون المحاسبة العمومية " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي " ⁵.

¹ المادة 121 من دستور 1996.

² المادة 161 من القانون رقم 07-12، من قانون الولاية، ص23

³ المادة 183 من القانون رقم 10-11، من قانون البلدية. ص25

⁴ عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة ماجستير في الاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012.

⁵ المادة 55 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر رقم 35، 15 غشت 1990. ص07

ولذا يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري، والمحاسب العمومي حساب التسيير، وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وامين الخزينة الولاية من جهة، ومن جهة اخرى، رئيس المجلس الشعبي البلدي وامين خزينة البلدية .

الفرع الثاني: أقسام ميزانية الإدارة المحلية وأنواعها

نتطرق في هذا الفرع الى اقسام ميزانية الادارة المحلية وانواعها وفقا لمايلي:

اولا/اقسام ميزانية الادارة المحلية:تتكون ميزانية الإدارة المحلية من قسمين هما قسم التسيير العمومي وقسم التسيير والتجهيز وينقسم كلى من هذين القسمين إلى نفقات وائردادات¹.

1/ الإيرادات: ²الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في اداء دورها في التدخل لتحقيق الاشباع العام وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها طبقا للاعتبارات الواقعية التي تسود الجماعات بأسرها، ولمواجهة النفقات وتنقسم الايرادات بدورها إلى قسمين هما ايرادات جبائيه وائردادات غير جبائيه³ .

أ - الأيرادات الجبائية للإدارة المحلية: وتنقسم الى ضرائب مباشرة وغير مباشرة

ب- الأيرادات غير الجبائية للإدارة المحلية: وتتمثل في :

*ايرادات الدومين (الاملاك): تتكون من الدومين العقاري المملوكة للجماعات المحلية ، أما الدومين الصناعي والتجاري

¹ المادة 179 من القانون رقم 11-10، من قانون البلدية.ص24

المادة 158 من القانون 12-07 من قانون الولاية، ص25

³ عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية مصر، 1996، ص125.

- * إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹.
- * صندوق التضامن².
- * صندوق الضمان
- * الإعانات الحكومية للإدارة المحلية.
- * القروض : ان القرض مورد تلجأ اليه الجماعات المحلية من أجل تغطية نفقاتها، من أجل عدم تعريض ميزانيتها للعجز³.
- 2/ النفقات: وتتكون من:

أ- نفقات قسم التسيير العمومي: هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية⁴

ب- نفقات قسم التجهيز والاستثمار: هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك الإدارات المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات وكذلك تسديد قروض الجماعات المحلية⁵

¹ المادة 176 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.ص24

² ارجع الى المادتين 177 و المادة 178 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.ص24

³ عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة، الدار الجامعية ببيروت، لبنان، 1986، ص178.

⁴ تنقسم نفقات التسيير الى نفقات اجبارية: هي النفقات الملزمة غير قابلة للتخفيض تنص عليها القوانين لتسيير المصالح العمومية كل أجور وأعباء المستخدمين وإعانات المكفوفين المسنين وغيرها من النفقات الاجبارية.

*- نفقات ضرورية: وهي تلك النفقات التي تؤدي إلى التسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية كالكهرباء والماء والغاز والهاتف ولوازم الطرق.

*- نفقات اختيارية: وهي تلك النفقات المتعلقة بالمكافئات والمساعدات والجوائز والمنح حيث تلتزم بها الجماعات المحلية اذا كانت وضعيتها المالية حسنة وتسمح لها بذلك. ارجع الى حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية،

الطبعة الاولى1، دار العمدية، الجزائر، 1990، ص 36.

⁵ حسين الصغير، المرجع السابق، ص36.

ثانيا/ أنواع ميزانية الإدارة المحلية تحتوي ميزانية الإدارة المحلية ثلاث أنواع وهي الميزانية الأولية والميزانية الإضافية بالإضافة إلى الحساب الإداري والتي سنوضحها فيما يلي:

1/ الميزانية الأولية: هي تلك الوثيقة التي يتم تحضيرها قبل بدء السنة المالية وهي وثيقة تقديرية تحتوي على إيرادات ونفقات تقريبية يتم تعديلها خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة السابقة، وتنقسم إلى قسمين قسم خاص بالتجهيز والاستثمار وقسم خاص بالتسيير.

حيث ينقسم كل قسم إلى مجموعات توزع في أبواب ومواد محددة تصنف كل منها في جدول لكي يسهل للسلطات الوصية متابعة مدى صحة المبالغ المخصصة مع تطوير الاحتياجات من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الحالية. (1)

2/ الميزانية الإضافية: ويتمثل دورها في إجراء تعديلات على الميزانية الأولية سواء تعلق الأمر بإضافة نفقات جديدة بسبب ظهور احتياجات جديدة إضافية كذلك ظهور إيرادات لم تكن معرفة أثناء إعداد الميزانية الأولية.

تنقسم هي أيضا إلى قسمين: قسم خاص بالتسيير وقسم خاص بالتجهيز والاستثمار كما هو الشأن في الميزانية الأولية والجدير بالذكر أن الميزانية الإضافية تنقل لها نتيجة الحساب الإداري للسنة السالفة لها مباشرة سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات.

3/ الحساب الإداري: يعرف الحساب الإداري على أنه الحساب الذي ينطوي على النفقات الفعلية والإيرادات الفعلية والذي يتم إعداده عن سنة مالية منتهية فالحساب الإداري إذن يشكل الإطار المفضل للإيرادات والنفقات المنجزة باستخراج كل ما يتم تحصيله بصفة فعلية

(1) أنظر المادة 177 والمادة 165 من قانون البلدية والولاية على التوالي. ص.23، ص.24

وإنفاقه بصفة فعلية وهو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للإدارة المحلية بشبه ضبط الميزانية بالنسبة لميزانية الدولة ويقدم لنا كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت وكل البواقي التي سجلت من قيم التجهيز والاستثمار وقسم التسيير⁽¹⁾

الفرع الثالث: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الإدارة المحلية

يشرف على عمليات التنفيذ جهازين مستقلين ومنفصلين عن بعضها وهما الأمر بالصرف، والمحاسب العمومي.

أولاً: الأمر بالصرف: يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية⁽²⁾.

كما عرفته المادة 02 من المرسوم التنفيذي 97-268 بأنه هو الموظف المعين قانوناً في منصب مسؤول الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي تفوض له السلطة وفقاً للمواد، 26، 28، 29 من قانون 90-21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ويكون معتمداً قانوناً طبقاً للتنظيم الجاري به العمل⁽³⁾.

(1) سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص إدارة مالية، جامعة بن عكنون الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002، ص 12.

(2) علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 131.

(3) المادة 2 من المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 21 يوليو 1997، يحدد الاجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج ر رقم 23، 48 يوليو 1997

ويكون الوالي هو الأمر بالصرف الأساسي بالولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالبلدية¹.

أ- دور الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية : يقوم الوالي بتنفيذ ميزانية الولاية وهو صاحب القرار فيها، فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية²، والوالي مكلف بتحقيق العمليات الثلاث الخاصة بتنفيذ الميزانية، والتي تدخل في المرحلة الادارية وهي من حيث النفقات "الالتزام بالنفقات، التصفية والامر بدفعها" ومن جهة الايرادات "اثبات الايرادات، التصفية، والامر بتحصيلها"³، ويمكن للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، وفي حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب الى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي غير أنه لا يجوز اجراء اي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص⁴.

ب- دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف بالنسبة للبلدية : إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمر بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الادارة العليا بما يلي:

- الحفاظ على أموال البلدية وادارتها .
- تسيير ايرادات البلدية، تحرير الامر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية.
- عقد الصفقات وابرام عقود الايجار .
- تمثيل البلدية أمام القضاء .

1- المادة 26 من القانون رقم 90-21 من قانون المحاسبة العمومية، ص4

2- المادة 2/107 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.ص19

3- عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص40-41 .

4- المادة 170 من القانون 12-07، المرجع السابق.ص24

- القيام بكل الاجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الاجل القانوني .
- منح سندات المداخيل وحوالات الدفع .
- كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات، ومتخلفات النفقات.
- يقوم بإعداد الحساب الاداري للسنة المالية المنتهية .¹

ثانيا /المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو عون مكلف بتنفيذ الميزانية، و يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة، من تحصيل الإيرادات، حراسة الاموال وغيرها، أو كل من يكلف قانونيا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية، ويتم تعيين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية.

يمارس مهام محاسب عمومي بالنسبة للبلدية أمين خزينة البلدية، وهو محاسب رئيسي بالنسبة للبلدية حيث يتولى تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وتصفياتها بالإضافة فهو مكلف بتحصيل مداخيل البلدية، وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بصرفها، أما بالنسبة للولاية فهناك أمين خزينة الولاية .²

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 80

² - المادة 18 من القانون 90-21 مرجع سابق ص4

الفصل الأول:

الرقابة المالية السابقة

على الإدارة المحلية

تمهيد :

تمر ميزانية الادارة المحلية كأى ميزانية بمرحلتين اساسيتين :مرحلة وضع ومرحلة تنفيذ الميزانية ، بحيث تختص المجالس المنتخبة والجهة الوصية على الاشراف على المرحلة الاولى فيما توكل المرحلة الثانية الى موظفين تابعين الى وزارة المالية، وتتصب الرقابة المالية القبلية باعتبارها رقابة وقائية على هاتين مرحلتين بحيث لا تستطيع اجهزة الادارة المحلية تنفيذ التزاماتها ودفع المبالغ التي على عاتقها الا بعد موافقة الجهات المشرفة على الرقابة ، ونحاول من خلال هذا الفصل الوقوف على هاته الاجهزة ومجال رقابتها وعليه تقسم الدراسة في هذا الفصل الى مبحثين:

المبحث الاول: الرقابة المالية عند وضع الميزانية.

المبحث الثاني: الرقابة المالية عند تنفيذ الميزانية.

المبحث الأول: الرقابة المالية عند وضع الميزانية

تخضع مرحلة وضع ميزانية الإدارة المحلية سواء كانت بلدية أو ولاية إلى رقابة تمارس من قبل المجالس المحلية من جهة ، باعتبارها اجهزة منتخبة كمظهر من مظاهر الرقابة الشعبية، غير ان استقلالية هاته المجالس غير مطلق بالنظر الى اعتبارها تجسد اللامركزية الادارية ولهذا تخضع هي الاخرى لرقابة تمارسها السلطة الوصية من جهة ثانية، ونحاول من خلال هذا المبحث الوقوف عند مجال رقابة كل المجالس المحلية والسلطة الوصية .

المطلب الأول: رقابة المجالس المحلية

لقد جاء الدستور الجزائري لسنة 1996 ليقر بحق المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة "المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، ويعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة"¹، تمثل المجالس المنتخبة التي تضطلع بموضوع الرقابة على مدلولها الشعبي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، وتمثل قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين لتسيير الشؤون العمومية، نتطرق في هذا المطلب الى الرقابة على وضع الميزانية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة وهما المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي وفقا لما يلي:

الفرع الاول :رقابة المجلس الشعبي الولائي

عملية تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية يعتبر في حد ذاته رقابة تمارس على الميزانية قبل تنفيذها، وهذا بعد أن يتم اعدادها من طرف الوالي²، فحسب نص

¹المادة 159 من دستور 1996.

²عماد بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 224.

المادة 161 من قانون الولاية والتي نصت على أن المجلس الشعبي الولائي يصوت على الميزانية، ويكون التصويت بابا بابا وعلى أساس التوازن مع إمكانية السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية من التسجيل التلقائي للنفقات الاجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية.

عند ظهور عجز من خلال تنفيذ الميزانية يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة من أجل امتصاص العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الاضافية بالنسبة للسنة الموالية، وفي حالة تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير اللازمة لاستدراك العجز يقوم الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما إعطاء الاذن بامتصاص العجز في مدة سنتين أو عدة سنوات مالية¹.

كما أنه للوالي حق نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، كما يمكنه نقل اعتمادات من باب إلى آخر في حالة الضرورة بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي بشرط أن يخطره في أول دورة قادمة لانعقاده، إلا أنه لا يجوز إجراء أي نقل اعتمادات مقيدة بتخصيص خاص.

إن المصادقة على الحساب الاداري تعتبر أداة مراقبة تسمح للمجلس الشعبي الولائي بتقدير التسيير المالي للولاية، حيث يعد الوالي الحساب الاداري ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه².

¹ المادة 169 من القانون 07-12، نفس المرجع، ص24

² المادة 170 من القانون 07-12، نفس المرجع، ص24

يتم كذلك عن طريق لجان التحقيق، وهذا ما ذهبت إليه المادة 35 من قانون الولاية على أن المجلس الشعبي الولائي بإمكانه إنشاء لجنة تحقيق بطلب من الرئيس أو ثلثي الأعضاء.

وفقا لنص المادة 160 من قانون الولاية 12-07 يتولى الوالي اعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية الاولى قبل 31 اكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويجب ان يصوت على الميزانية الاضافية قبل 15 جوان من السنة المالية الجارية ، وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لامتناع العجز و ضمان التوازن اللازم للميزانية، كما أنه لا يمكن تنفيذ الميزانية الا بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي صراحة بعد تفحصها بابا وفصلا (1)

كما تتجسد رقابة المجلس الشعبي الولائي من خلال مناقشة الحسابات الادارية المقدمة له من طرف الوالي عند نهاية السنة المالية والتحقق ما اذا كانت النتائج المعروضة متطابقة مع ترخيصات الميزانية (2)

الفرع الثاني : رقابة المجلس الشعبي البلدي

تتصب رقابة المجلس الشعبي البلدي على مالية البلدية من خلال مايلي:

*التصويت على ميزانية البلدية الاولى والاضافية مادة مادة ، وبابا باب ، مع امكانية اجراء تحويلات من مادة لآخرى ومن باب لباب في نفس القسم، وهذا ما جاء في المادة

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ، ص 237

(2) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 122 . 123.

181 من قانون البلدية الجديد حيث للمجلس الشعبي البلدي صلاحية التصويت على ميزانية الاولية للبلدية قبل البدء في عملية تنفيذها، وكذلك إعداد الميزانية الاضافية وطرحها للتصويت¹.

*مراجعة الحساب الاداري للسنة المالية المختومة قبل التصويت على الميزانية الاضافية للسنة الجارية وتتم هذه المراجعة بمقارنة تقديرات النفقات والايادات مع الانجازات والنتائج المتحصل عليها فعلا وتعد عملية المراجعة للحساب الاداري المقدم من طرف رئيس البلدية باعتباره أمرا بالصرف، أداة رقابية فعالة يتم بموجبها تقويم التسيير المالي البلدي قبل اي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الاولية عن طريق الميزانية الاضافية، ونصت المادة 188 من قانون البلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقدم الحساب الاداري للسنة المختومة إلى المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها².

*الرقابة عن طريق اللجان الدائمة والمؤقتة التابعة للمجلس بحيث توكل لتلك اللجان مهمة التحقيق والتدقيق في مسألة ذات أهمية خاصة فيما يتعلق بالمجال الاقتصادي والمالي على غرار اللجان البرلمانية، وإذا كان مجال تدخل الرقابة على ميزانية البلدية عن طريق التصويت عليها، فإنه يتم كذلك عن طريق لجان خاصة، هذا ما ذهبت إليه المادة 33 من

قانون البلدية على أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجان خاصة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية ومن اختصاصاته³

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010 ص122.

² المادة 188 من القانون 11-10 من قانون البلدية.ص25

³ علاء الدين عيشي، شرح قانون البلدية (القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 109.

المطلب الثاني: رقابة السلطات الوصية على مالية الإدارة المحلية

نحاول في هذا المطلب التعرف على الجهات الموكلة لهم مهمة الوصاية الإدارية على مالية كل من الولاية والبلدية وكذلك الوسائل التي يتم استعمالها والأهداف المرجوة من ممارسة هذه الوصاية.

الفرع الأول: الجهات التي أسندت لها مهمة الوصاية

تعتبر الوصاية الإدارية مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة⁽¹⁾.

أولاً: الوصاية الإدارية على مالية البلدية تسند الوصاية الإدارية على البلدية إلى كل من الوالي، من خلال مايلي:

أ/المصادقة على الميزانية: لا تدخل ميزانية البلدية حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي كجهة وصاية بالنسبة للبلدية.

ب/ضبط الميزانية: يحق لجهة الوصاية المتمثلة في الوالي أن تتدخل تلقائيا لضبط الميزانية البلدية متى تم التصويت عليها من الجهاز التداولي بصفة مضطربة وغير قانونية (متوازنة) رغم إعلامه بذلك مسبقا.

(1) عمار بوضياف شوح قانون الولاية (القانون 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 41.

ج/تأمين التوازن المالي الدقيق للميزانية الإضافية

إذ أنه إذا تخلل الميزانية الإضافية عجز عند تنفيذها ولم يتحرك المجلس لامتناعه جاز للوالي أن يحل محله ويأمر باتخاذ إجراءات الضبط اللازمة لتأمين التوازن وامتناع ذلك العجز.

د/تسجيل النفقات الإجبارية

إذ أنه متى أهمل المجلس تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية أو تعدد إهمال ذلك جاز للوالي تسجيلها بصفة تلقائية⁽¹⁾

ثانيا: الوصاية الإدارية على مالية الولاية: يعتبر الوزير المكلف بالداخلية جهة وصايا بالنسبة للولاية ويكون تدخله كما يلي:

أ- لا تنفذ ميزانية الولاية إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي.

*الميزانيات والحسابات.

*التنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله.

*اتفاقيات التوأمة.

*الهبات والوصايا الأجنبية⁽²⁾

(1) علاء الدين عيشي، شرح قانون البلدية (القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 109.

(2) المادة 55 والمادة 169 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على التوالي. ص 14، ص 23

ب- عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة عادية للمصادقة عليه وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير اللازمة لضبطها وامتصاص العجز إن وجد.⁽¹⁾

الفرع الثاني: وسائل الوصاية الإدارية

تستخدم جهات الوصاية الإدارية أساليب متنوعة من أجل تسهيل وبسط رقابتها على الإدارة المحلية فقد تتعلق بالأشخاص وقد تتعلق بالهيئة وقد تتعلق بالأعمال، وبما أن موضوع دراستنا ينص على الجانب المالي من أعمال الإدارة المحلية، فسننظر إلى أنواع الوصايا المتعلقة بهذا الجانب والتي من أهمها المصادقة، الإلغاء، الحل.

أولاً: المصادقة: يقصد بالمصادقة الإقرار المسبق للعمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطات المركزية، تصديق ضمني أو مريح، فبالتصديق فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه، وتعد المصادقة أحد الآليات المتقدمة جداً للتدخل في الشؤون المحلية، وقد تؤدي في نهاية المطاف إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية⁽²⁾، وتأخذ المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي شكلين تصديق ضمني وتصديق صريح:

أ/المصادقة الضمنية: الأصل أن مداوات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي قابلة للتنفيذ ذاتياً بعد إيداعها لدى الجهات الوصية دون الرجوع إلى موافقتها.

(2) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، (مجلة الاجتهاد القضائي)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، 2010، ص 108.

فبالنسبة للبلدية عندما يخطر الوالي بموضوع المداولة ولم يعلن قراره خلال 21 يوم ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها والمدة الممنوحة للوالي من أجل إبداء رأيه أو قراره.

ويرى الأستاذ عمار بوضياف أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولية يقدمها الوالي بصدد مداولة فيطلب قبل إصدار القرار من إعفاء المجلس إعادة النظر في المداولة والتزام الشرعية، أما القرار فيلجأ إليه الوالي في حالة إعدام المداولة⁽¹⁾

ب/المصادقة الصريحة: نصت المادة 55 من قانون الولاية لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

*الميزانيات والحسابات.

*التنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله: وهذه حالة جديدة فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة وحسنا فعل.

*اتفاقيات التوأمة ولم ترد في قانون 1990.

*الهبات والوصايا الأجنبية وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية⁽²⁾

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 224.

(2) عمار بوضياف شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 336.

ثانيا/ سلطة الحلول : إن السلطة الوصية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المحلية ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما لا تبادر القيام ببعض الواجبات التي فرضت عليها قانونا.

ومن أمثلة الحلول ما نصت عليه المادة 183 من قانون البلدية:

*إذا لم تكن ميزانية البلدية متوازنة.

*إذا لم تنص الميزانية على النفقات الإلزامية ولم يتم تصحيحها في الآجال القانونية يتم ضبطها تلقائيا من طرف الوالي.

*في حالة حدوث اختلال بين المجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي هو من يضمن المصادقة عليها وتنفيذها⁽¹⁾

المبحث الثاني: الرقابة المالية عند تنفيذ الميزانية

تتولى الإدارة المحلية سواء كانت ولاية أو بلدية تنفيذ ميزانيتها عن طريق أعوانها الموكلة لهم هذه المهمة (رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والوالي بالنسبة للولاية).

ونظرا للأهمية البالغة لهذه المرحلة وضعت قواعد عديدة تحكم وتنظم العمليات المالية من إنفاق وجباية كما وضعت آليات تضمن احترام هذه القواعد والمتمثلة في الرقابة المفروضة على الإدارة المحلية عند تنفيذ ميزانيتها والمتمثلة في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي لأن عدم التقيد بما ورد في الميزانية يجعل هذه الأخيرة تقعد الغاية التي أنجزت من أجلها، وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة المالية المفروضة من طرف المراقب

⁽¹⁾ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 116.

المالي بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي كجهات تتولى الرقابة المالية السابقة بعد معرفة مراحل تنفيذ ميزانية الإدارة المحلية.

المطلب الأول : خطوات تنفيذ ميزانية الإدارة المحلية

المطلب الثاني: الجهات المكلفة بالرقابة على التنفيذ

المطلب الاول :خطوات تنفيذ ميزانية الادارة المحلية:

وعلى الصعيد المحلي تنفذ ميزانية الإدارة المحلية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية والذي يسمى الأمر بالصرف إضافة إلى القابض البلدي وهو المحاسب العمومي، أما على مستوى الولاية فالمكلف بالتنفيذ هو الوالي والذي يسمى بدوره الأمر بالصرف إضافة إلى أمين الخزينة باعتباره محاسب عمومي سنتطرق لهم على النحو التالي ، يقصد بالتنفيذ هو عملية تحصيل الإيرادات وصرف النفقات والتي سنتطرق لكل واحدة منها في فرع.

الفرع الاول: مراحل تحصيل الإيرادات.

يمكن تعريف الإيرادات العمومية من الناحية القانونية بأنها كل دين مستحق لهيئة عمومية ما، كما يمكن تعريفها من الناحية المحاسبية بأنها مجموع الموارد المقابلة لمجموع الأعباء المقدرة في الميزانية والتي تحقق توازنها.

تصنف عادة ديون الهيئات العمومية إلى صنفين هما ديون القانون العام حيث يتعلق الأمر أساسا بالضرائب والرسوم والحقوق التي تفرضها الدولة كسلطة عمومية على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ولا يمكن فرضها إلا عن طريق التشريع¹، كإداء الضرائب المنصوص عليها دستوريا².

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط2، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2003، ص58-60.

² المادة 64 من دستور 1996.

أما ديون القانون الخاص وسميت هكذا لأن مصدرها في الغالب القانون المدني أو التجاري الذي يتحكم معاملات الافراد والهيئات، فيتم الحصول على هذه الايرادات نتيجة لتصرف الهيئات العمومية بأموالها الخاصة (البيع والكرء مثلا) .

تمر عملية تنفيذ الايرادات بثلاث مراحل وهي الاثبات، التصفية، التحصيل .

أ- **الاثبات:** عرفته المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية بأنه الاجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة المتمثلة في الخزينة العمومية، فهي اذا المرحلة التي ينشأ فيها ويثبت فيها حق الخزينة العمومية على الغير، وفي الوقت تختلف هذه المرحلة حسب نوع أو طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا ويخضع لقواعد الجبائية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة، وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع اراضي للمواطنين وما ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الاشخاص.

ب- **التصفية :** وهي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الخزينة، وفي الواقع اثبات وتصفية الايرادات، فهي من اختصاص الأمرين بالصرف ويتم اجراؤهما معا.

ج- **التحصيل :** وهو الاجراء الذي يتم بموجبه إبراء ذمة الافراد تجاه الخزينة العمومية، فهي مرحلة محاسبية حيث يتكفل المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبته شرعيا، ويكمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند من المدنيين طوعا أو بعد متابعتهم قضائيا¹.

¹المادة 16 و 17 و 18 من القانون 90-21،مرجع سابق.ص4

الفرع الثاني: مراحل صرف النفقات

النفقات العمومية عبارة عن ديون مستحقة على الهيئات العمومية أو هي النفقات المنجزة بواسطة الأموال العمومية أو هي مجموع الاعباء المقررة في ميزانية هيئة عمومية ما، ولذلك فإن الترخيص بإنجاز النفقات لا يتطلب سوى المصادقة على ميزانية الهيئة العمومية المعنية، ولا تتضمن النفقات في عملية صرفها سوى فكرة السماح بالإنجاز ضمن حدود الاعتمادات المفتوحة في الميزانية، حيث أن عدم القيام بذلك لا يعتبر في حد ذاته تقصيرا من جانب الأمرين بالصرف، فالترخيص الميزاني للنفقات يعتبر شكلا ضروريا لا نجازها ولكن ليس هو مصدر نشوئها، إذ أن المصدر يتمثل في وجود الديون العمومية التي يتم اثبات نشوئها وبراءتها في حدود ترخيصات الميزانية ووفقا للإجراءات المقررة قانونا، حيث يجب أن تنفذ في حدود الغرض والمبلغ المقرر لها في الميزانية حيث أن الاعتمادات المفتوحة تكون ذات طابع حصري لا يمكن مبدئيا تجاوز مبلغها المحدد في الميزانية ويمكن تعديلها عند الضرورة وذلك وفقا للإجراءات التنظيمية المعمول بها¹.

يتم تنفيذ النفقات عبر أربع مراحل هي:

أ- الالتزام: يعرف بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ لهيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما ينتج عليه عبء، وهو ما جاء به قانون المحاسبة العمومية.

فحسب مصدر هذا الدين يمكن ان نفرق بين الالتزام الارادي والذي يتمثل في التصرف القانوني الذي تقوم به الجماعات المحلية لا نشاء التزام عليها مثل طلب شراء لوازم مكتبية أو إمضاء عقد أشغال أو توظيف مستخدم، وبين التزام لإرادي وهو نشوء دين خارج

¹ محمد مسعي، المرجع السابق، ص73-74

عن ارادة الجماعات المحلية، ومثاله تعويض ضرر ناشئ عن قيام المسؤولية المدنية للهيئات العمومية¹.

ب- **التصفية:** لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلية إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة، وعليه فإن موضوع التصفية هو التحقق من وجوب الدين وضبط المبلغ الصحيح النفقات².

فلا يمكن صرف النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها، أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الاداء لشروط الالتزام بالنفقات فلا تدفع الجماعة المحلية النفقة للمستفيد إلا بعد الانجاز الفعلي للخدمة، فلا يمكن للموظف العام تسلم الراتب الشهري إلا في نهاية الشهر، أو دفع نفقة سلعة للتاجر إلا بعد استلام السلعة باستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونيا مثل :

- التسبيقات المقدمة للمتعاملين المتعاقدين في اطار الصفقات العمومية .
- مصاريف المهمات الممنوحة لموظفي الإدارات العمومية .
- المعاشات.
- الاعانة المالية.
- الاغاثة.
- نفقات الاشتراكات في بعض المجالات³.

¹ عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص45-46.

² المادة 20 من القانون 90-21، المرجع السابق.ص4

³ عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص46.

ج- الامر بالصرف: عبارة عن قرار اداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية سابقتين طبقا لقانون المحاسبة العمومية، "يعد الامر بالصرف أو تحرير الحوالات الاجراء الذي يامر بموجبه دفع النفقات العمومية"¹.

فالامر بالصرف بتعبير أدق هو بمثابة طلب دفع المبلغ المحدد من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ الدين المحدد مقداراه وماهيته صراحة إلى صاحب الحق².

التصفية وإن كانت تقرر حق الدائن في استيفاء دينه إلا أنها تبقى دون قوى تنفيذية قبل صدور الامر بصرف النفقة، وهنا تتجلى السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مديرا أو مسيرا قبل كل شيء حيث يستطيع أن يرفض أو يعلق الامر بدفع النفقة اذا قدر ذلك .

والامر بالصرف هو اختصاص مطلق للآمرين بالصرف، فلا يمكن مثلا للأعوان الذين هم تحت سلطتهم القيام به إلا عن طريق تفويض رسمي بالتوقيع وتحت مسؤوليتهم، ولا يصح الحلول ولو من قبل السلطات القضائية المختصة³.

د- الدفع: هو الاجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية⁴، حيث أن حوالات الدفع التي يصدرها الأمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المختصين أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبالغها، لكن دور

¹ المادة 21 من القانون 90-21، مرجع سابق، ص.4

² حسن عواضة، المرجع السابق، ص.220

³ محمد مسعي، المرجع السابق، ص.81-84

⁴ المادة 22 من القانون 90-21، المرجع السابق، ص.4

المحاسبين هنا لا يقتصر على انجاز العمليات المالية المتمثلة في اخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات، بل يتمتعون بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الامرين بالصرف وهذه الرقابة تكون في حدود الصلاحيات وطبقا للإجراءات المقررة قانونا، فهم لا يملكون اي سلطة تقديرية فاذا تحققوا من شرعية النفقات وجب عليهم دفعها وعليه فان المحاسبون ملزمون تحت طائلة مسؤوليتهم المالية الشخصية بالتحقق من شرعية النفقات قبل قبول دفعها وذلك بمراقبة مايلي:

- صفة الأمر بالصرف او المفوض عنه.
- توفر الاعتمادات.
- صحة حسم النفقة.
- وجود تأشيرات الرقابة القبلية.
- تبرير أداء الخدمة.
- صحة حساب عمليات التصفية.
- التقادم المسقط.
- الصحة القانونية للدفع.
- توفر أموال الخزينة.

في حالة التحقق من شرعية النفقة المأمور بدفعها فإنه يقوم بالتأشير على حوالة الدفع بعبارة "مقبول الدفع" كإقرار منه بقبول دفعها وهو ملزم في هذه الحالة بتسديدها،¹ أما اذا لاحظ عدم شرعية النفقة أو أي نقص في تبريرها أو غياب بعض البيانات الجوهرية فإنه

¹محمد مسعي، المرجع السابق، ص 85-86

يعلق دفعها، ويقوم بإخطار الأمر بالصرف رسمياً بذلك في هذه الحالة يستجيب الأمر بالصرف لملاحظات المحاسب العمومي بتدارك النقائص ثم يأمر بدفعها من جديد¹.

لقد تدارك نظام المحاسبة العمومية حالة الانسداد بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف بأن أقر إجراءات استثنائية يعد بمثابة صمام الأمان وهذه الآلية هي نظام التسخير، التي تبرئ مسؤولية المحاسب العمومي².

المطلب الثاني الجهات المكلفة بالرقابة على تنفيذ الميزانية

تتولى الإدارة المحلية سواء كانت ولاية أو بلدية تنفيذ ميزانيتها عن طريق أعوانها الموكلة لهم هذه المهمة (رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والوالي بالنسبة للولاية).

ونظراً للأهمية البالغة لهذه المرحلة وضعت قواعد عديدة تحكم وتنظم العمليات المالية من إنفاق وجباية كما وضعت آليات تضمن احترام هذه القواعد والمتمثلة في الرقابة المفروضة على الإدارة المحلية عند تنفيذ ميزانيتها والمتمثلة في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي لأن عدم التقيد بما ورد في الميزانية يجعل هذه الأخيرة تفقد الغاية التي أنجزت من أجلها، و سنتطرق في هذا المطلب إلى الرقابة المالية المفروضة من طرف المراقب المالي بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي إضافة لرقابة لجان الصفقات

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

يمارس المراقب المالي رقابته السابقة على النفقات الملتزم بها رغم اعتبار أنها من أنواع الرقابة السابقة إلا أنها تباشر عملياً عند البدء في تنفيذ الميزانية والقيام بمختلف التصرفات

¹ محمد مسعي، المرجع السابق، ص 85-86

² المادة 48 من القانون 90-21، المرجع السابق، ص 6

المالية، وسنتناول هذه الرقابة من خلال التعريف بالمراقب المالي، ومجال الرقابة التي يمارسها على المالية المحلية وكذلك كيفية الرقابة والنتائج المترتبة عنها وأخيرا مسؤولية المراقب المالي.

اولا/التعريف بالمراقب المالي

المراقب المالي: هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام الذي يحرره الأمر بالصرف وله صلاحيات رفض بعض العمليات المخالفة للقانون.

ويوجد على المستوى المحلي مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالرقابة المالية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية والولايات دون البلديات حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها. (1)

إلا أنه بصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 يعدل ويتم المرسوم 92-414 السالف الذكر فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك خاضعة لهذه الرقابة وهذا وفقا لما نصت عليه المادة الثانية "تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات

(1) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها الجريدة الرسمية 82 ، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 الجريدة الرسمية 67، 19 نوفمبر 2009

الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات وميزانيات البلديات" ، وتطبيقا لذلك صدر القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 09 ماي 2010 لا سيما المادة 2 منه والتي حددت رزمة خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية وفقا لما يلي: الرقابة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية وفقا للرزامة التالية:

-ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.

-ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر

المقاطعات الإدارية

الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين.

-ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.⁽¹⁾

ويضطلع المراقب المالي بالمهام التالية:

* القيام بجميع أعمال الرقابة والتفتيش بناء على تكليف وزير المالية لضمان حسن تنفيذ النفقات وتسيير الأموال العمومية.

* المشاركة والتنسيق مع الأمرين بالصرف ومصالح تقدير الميزانية في أعمال التحضير والمناقشة من خلال اقتراح الإجراءات الضرورية التي تمكن من التسيير الدقيق والفعال للأموال العمومية ولهذا فإنه يلعب دور المستشار المالي للأمر بالصرف.

⁽¹⁾ شيخ عبد الصديق ، مرجع سابق، ص ص 8،9

*مراقبة نظامية ملفات (بطاقات) الالتزام الخاصة بالنفقات المنفذة في ميزانية التسيير أو ميزانية التجهيز أو الحسابات الخاصة للخزينة، وبصفة عامة كل الالتزامات بالنفقة العمومية.

*ضمان مسك المحاسبة الالتزامات ووضعية الاعتمادات ومنح التأشيرة بالموافقة أو الرفض.

*تمثيل وزير المالية أمام لجنة الصفقات العمومية، واقتراح آراء لضمان حسن التنفيذ.

* تمثيل وزير المالية أمام مجلس الإدارة أو المجلس التوجيهي للهيئات العمومية.

*تحضير تقرير سنوي شامل يقدم إلى وزير المالية يتضمن على الخصوص الوضعية العامة للاعتمادات والنفقات (1).

إضافة إلى مسؤولياتهم العامة عن سير مصالحهم فإن المراقبين الماليين يتحملون مسؤولية خاصة ليس فقط التأشير التي يمنحونها بل حتى عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات وذلك طبقاً لأحكام الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

حيث تعتبر مخالفات قواعد الانضباط الميزاني والمالي الرفض غير المؤسس للتأشيرات والعراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية يعاقب مرتكبوها بغرامة مالية (2).

(1) سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، دراسة المفتشية العامة للمالية، مذكرة ماجستير، اقتصاد ومالية، سطيف، السنة الجامعية، 2005، 2006.

(2) محمد مسعى، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 141.

ثانيا/ نطاق رقابة المراقب المالي ونتائجها

تتصب رقابة المراقب المالي على النفقات فهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها، وبذلك يستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة خلافا لرقابة المحاسب العمومي التي سنتناولها لاحقا

1/ نطاق رقابة المراقب المالي يتدخل المراقب المالي في مجال الرقابة القبلية اثناء تنفيذ الميزانية من خلال القرارات والعناصر الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي

تنفذ رقابة المراقب المالي في اجل اقصاه 10 أيام طبقا لاحكام المادة 9 من المرسوم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 ، غير أنه يمكن أن تمتد إلى عشرين يوما (20 يوما) عندما تتطلب الملفات دراسة معمقة (1)

أ/ قرارات الالتزام بالنفقة الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي: هناك العديد من القرارات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي وهي:

*القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم وتثبيتهم ودفوع رواتبهم عدا ما كان مرتبطا بالترقية في الدرجات.

*القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة والثابتة بموجب فواتير نهائية(2).

*الجدول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية والجدول الأصلية الأولية والتي تعد في بداية السنة، والجدول الأصلية المعدلة والتي تطرح أثناء قفل السنة.

(1) المادة 9 تعدل وتنتم المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414 الصادر في 14 نوفمبر 1992 الجريدة الرسمية 82

(2) محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الطبعة الثانية، الجزائر، 2003، ص 135.

*القرارات المتضمنة لنفقات التسيير أو التجهيز والنفقات برأس مال.

ب/ العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

لقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق الذكر العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي وهي محددة على سبيل الحصر:

*صحة الصفة بالنسبة للأمر بالصرف⁽¹⁾.

*التأكد فيما إذا كان فيه تكليف أو تفويض الإمضاء من طرف الأمر بالصرف لشخص.

*مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.

*وجود اعتمادات كافية لتغطية الالتزامات.

*التخصيص القانوني للنفقة: فلا يكفي وجود الاعتماد بل لا بد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة وذلك بالتدقيق في الفصل والمادة والفقرة.

*تطابق جميع الوثائق الخاصة بالالتزام مع مبلغ الالتزام.

*التأكد من وجود التأشير والتراخيص والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون إلزاميتها ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات دورا بارزا بمنح أو رفض التأشيرة.

⁽¹⁾ يعد الأمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحويل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف فيما يتعلق بالنفقات، ويعد الوالي أمرا بالصرف للولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي أمرا بالصرف بالنسبة للبلدية. من اين مصدر هذا التعريف.

وهذا نجد أن المراقب المالي يسعى للتأكد من وجود العناصر السابقة الذكر فإذا توافرت أشار بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة أو يقوم برفض التأشيرة

لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق 20 يوما (1)

2/ نتائج رقابة المراقب المالي

يترتب على رقابة المراقب المالي اما التأشير على الوثائق الخاصة بالنفقة او الرفض وفقا لما يلي:

أ/ **تأشيرة المراقب المالي:** إذا كانت النفقات صحيحة من حيث توظيفها ومطابقتها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما فإن المراقب المالي يصادق على ذلك بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بها وهي ضرورية لتنفيذها خلال المرحلة المحاسبية.

ب/**الرفض:** يمكن للمراقب المالي أن يرفض التأشير على الالتزامات غير القانونية التي هي غير مطابقة للإجراءات المعمول بها وهذا إما بصفة مؤقتة أو نهائية.

* **الرفض المؤقت:** يكون رفض منح التأشيرة مؤقتا في حالة مخالفات قابلة للتصحيح أو انعدام سندات الإثبات الضرورية أو عدم كفايتها، أو في حالة إغفال بيانات جوهرية على بطاقات الالتزام أو الوثائق الملحقة بها، فإن الرفض يكون مؤقتا إذ يمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة أن يتدارك النقائص المسجلة في الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي وبعد تصحيح الأخطاء يحصل على التأشيرة(2).

(1) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 131.

(2) زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 113.

* **الرفض النهائي:** يعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف وضمان تصحيح الأخطاء وأخذ ملاحظات وتحفظات الرفض المؤقت بعين الاعتبار، وهو يكون في الحالات التالية:

* عدم مطابقة الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

* عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية إلا إذا تعلق الأمر بنفقات الدولة.

* عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المقدمة له خلال الرفض المؤقت⁽¹⁾

وفي حالة الرفض النهائي يكون الأمر بالصرف أمام حالتين:

إما أن يتنازل عن الالتزام بالنفقة.

أو يؤكد رأيه ويلجأ إلى وسيلة قانونية وهي عملية التفاوض وذلك لتجاوز الرفض النهائي لكن على مسؤولية الأمر بالصرف وهذا بواسطة قرار معلل، ويجب إعلام وزير المالية بذلك. حيث يتم إرفاق الالتزام بقرار تجاوز الرفض وإرسالهما إلى المراقب المالي يضع تأشيرة تتضمن معلومات ورقم وتاريخ التجاوز، ويتم إرسال نسخة من ذلك إلى وزير المالية وكل هيئات الرقابة المؤهلة لكن هناك حالات لا يمكن معها تجاوز قرار الرفض، وهي تدخل في مجملها ضمن ما يلي:

* عدم توافر الاعتمادات المالية أو انعدامها أصلاً

* انعدام الوثائق الثبوتية المتعلقة بالالتزام بالنفقة... الفواتير، سندات الطلب... التسجيل غير النظامي للالتزامات بهدف التستر والاختلاس، سواء تعلق الأمر بتعديل الاعتمادات الميزانية أو إخفائها.

⁽¹⁾ سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مرجع سابق، ص 21.

* عدم توافر صفة الأمر بالصرف القانونية

* انعدام التأشيرات أو الآراء السابقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به

* التخصيص غير القانوني للالتزام

ثالثاً/ تقييم رقابة المراقب المالي: لا شك أن الرقابة للالتزام بالنفقة تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري العمل بها ولهذا اعتبرت هذه الرقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء قبل أو فور وقوعها والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حالة خطئه على حسن أو سوء نية أو في حالة التغير للتخصيص القانوني للنفقات، والملاحظ أن رقابة المراقب المالي تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملاءمة كذلك يعتبر حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي. (1)

جدير بالذكر انه لقد لجأت كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة المالية إلى التنصيب الجزئي وعلى عدة مراحل للمراقبين الماليين على مستوى البلديات لعدة أسباب، أهمها عدم توفر المناصب المالية لتعيينهم، وعدم توفر العدد الكافي من المراقبين الماليين إذ يتطلب الأمر تعيين 1541 مراقبا عبر كامل بلديات الوطن.(2)

(1) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 138.

(2) شيخ عبد الصديق، مرجع سابق ص 9

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

إن الرقابة المالية الموكلة إلى المحاسب العمومي تدخل ضمن سياسة عدم التركيز وتتصب على المرحلة الأخيرة التي تمر بها عملية الصرف وهي مرحلة الدفع حيث منح القانون المحاسب العمومي سلطة ممارسة الرقابة على الأمر بالصرف من أجل التحقق من مدى شرعية النفقات سواء على المستوى الولائي أو على المستوى البلدي، سنتطرق إلى هذا الدور الرقابي للمحاسب العمومي من خلال: التعريف بالمحاسب العمومي، طبيعة علاقته بالأمر بالصرف، وتقييم دوره الرقابي

أولاً/ التعريف بالمحاسب العمومي وصلاحياته

سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف المحاسب العمومي وتحديد الصلاحيات التي يتمتع بها في المجال الرقابي على مستوى الإدارة المحلية

1/ تعريف المحاسب العمومي يعد محاسباً عمومياً وفقاً للمادة 18-22 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء المكلف بها وحفظها
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حساب الموجودات. (1)

(1) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، جامعة المدية، 2013، ص 3.

ويتم تعيينه من طرف وزير المالية الذي يخضع لسلطته جميع المحاسبين العموميين، كما يمكن أن يعتمد محاسبين عموميين آخرين، على ان تحدد كفاءات تعيين المحاسبين العموميين عن طريق التنظيم، ويتعين على المحاسب العمومي أن يكتتب تأميناً على مسؤوليته قبل مباشرة وظيفته (1).

ولم يميز القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر بين فئات المحاسبين العموميين، حيث أنه وخلافاً للآمرين بالصرف فقد نصت المادة 25 منه على ان "يكون الآمر بالصرف ابتدائيين أو أساسيين، وإما أمرين بالصرف ثانويين" وهو الأمر الذي تم تداركه بموجب المرسوم رقم 91-313 المؤرخ في 07-09-1991 (2) الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون.

2/صلاحيات المحاسب العمومي: يتعين على المحاسب العمومي ما يلي:

*متابعة الحسابات.

*المحافظة على الوثائق المبررة للنفقات والإيرادات وكذلك الوثائق المحاسبية فبالنسبة للإيرادات يتكفل بجميع السندات الخاصة بالتحصيل، فهو غير مطالب بالتحصيل الحقيقي ولكن يبذل مجهوده في ذلك، وعليه أن يتأكد من صحة القرارات الملغية لبعض الإيرادات أما بخصوص النفقات فيجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من صحة الإنفاق وذلك عملاً بالنقاط الثمانية التي جاءت بها المادة 36 من القانون 90-21.

*مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

(1) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 4.

(2) تنص المادة 9 من المرسوم 91-313 "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض".

*صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

*شرعية عمليات تصفية النفقات.

*توفر الاعتمادات.

*أن الديون لم تسقط آجالها وأنها محل معارضة.

*الطابع الإبرائي للدفع.

*تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها خاصة بما يتعلق بتأشيرة المراقب المالي.

*الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، أي التحقق من صلاحية الدفع⁽¹⁾

يمارس مهام محاسب عمومي بالنسبة للبلدية أمين خزينة البلدية، وهو محاسب رئيسي بالنسبة للبلدية⁽²⁾ حيث يتولى تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وتصفياتها بالإضافة فهو مكلف بتحصيل مداخيل البلدية، وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بصرفها، أما بالنسبة للولاية فهناك أمين خزينة الولاية .

(1) بولرواح محمد، دروس المحاسبة العمومية، الفصل الأول، أعوان المحاسبة العمومية، 2004-2005، <http://etudiantdz.com.vb/t9446.Html>.

(2) تم تغيير تسمية القابض البلدي إلى أمين الخزينة بموجب القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

أ/ دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية

يقوم المحاسب العمومي للولاية بالمهام التالية:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجربها المحاسبون الثانويون التابعون له تنفيذ الإيرادات والنفقات كميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- يتكفل بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.
- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسببها تداول الأموال والقيم والسندات ودراستها ويقوم بحسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات التي يجربها⁽¹⁾.

ب/ دور أمين الخزينة البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية

يقوم المحاسب العمومي للبلدية بالمهام التالية:

- القيم تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهيئات والعطايا والموارد الأخرى.
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.⁽²⁾

(1) عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة ماجستير في الاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012، ص 46.

(2) الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 102.

يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويحدد مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها كما يحدد في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويحدد عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمصالح البلدية وإعفاءات الديون الفاقدة⁽¹⁾

ثانيا/ علاقة المحاسب العمومي بالأمر بالصرف

تشتمل الميزانية على جانب الإيرادات و جانب النفقات و يمر كلا الجانبين بمرحلتين اساسيتين مرحلة ادارية ومرحلة محاسبية ، فأما بالنسبة لجانب النفقات تكون المرحلة الادارية تحت اشراف الأمر بالصرف اي رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والوالي بالنسبة للولاية،أما المرحلة المحاسبية والتي تنفذ من طرف المحاسب البلدي وامين خزينة الولاية بصفتها محاسبين عموميين من خلال دفع النفقة للدائن الحقيقي، وأما بالنسبة لجانب الإيرادات فتمر هاته الاخرى بمرحلتين مرحلة ادارية تثبت من خلالها حقوق الجماعات المحلية ومرحلة التحصيل كمرحلة محاسبية

وعلى ضوء ما سبق تتحدد طبيعة العلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي على اساس تمايز كل من دوريهما ، ويحكم هذا التمايز مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، والذي على اساسه تتحدد المسؤوليات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.⁽²⁾

(1) الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، مرجع سابق، ص 103.

(2) عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 50-53

1/مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف

حسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية "تتألف وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، ولهذا يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري والمحاسب العمومي حساب التسيير"⁽¹⁾.

وهذا المبدأ يعني أن تنفيذ العمليات للهيئات العمومية يتم بمرحلتين متميزتين ومن طرف فئتين مختلفتين ومنفصلتين .

المرحلة الإدارية: يقوم فيها الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات وتصفياتها والأمر بتحصيلها من جهة أخرى.

المرحلة المحاسبية: يضطلع أثناءها المحاسبون العموميون بدفع النفقات وتحصيل الإيرادات.

2/تحديد المسؤوليات بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف

يتعين على المحاسب العمومي ما يلي:

*متابعة الحسابات.

*المحافظة على الوثائق المبررة للنفقات والإيرادات وكذلك الوثائق المحاسبية فبالنسبة للإيرادات يتكفل بجميع السندات الخاصة بالتحصيل، فهو غير مطالب بالتحصيل الحقيقي

(1) حساب التسيير يقوم بإعداده أمين الخزينة البلدي أو الولائي وهو يقترب من الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري لتضمنه حساب مفصل للميزانية و هو يخضع للرقابة المسبقة لإدارة الضرائب و يقدم لأمانة الضبط لدى مجلس المحاسبة المختص إقليميا قبل 06/30 من السنة الموالية. مقابلة شخصية مع رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية زريبة الوادي، في يوم 2014/05/23، على الساعة 19.43.

ولكن يبذل مجهوده في ذلك، وعليه أن يتأكد من صحة القرارات الملغية لبعض الإيرادات أما بخصوص النفقات فيجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من صحة الإنفاق وذلك عملاً بالنقاط الثمانية التي جاءت بها المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

*مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

*صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

*شرعية عمليات تصفية النفقات.

*توفر الاعتمادات.

*أن الديون لم تسقط آجالها وأنها محل معارضة.

*الطابع الإبرائي للدفع.

*تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها خاصة بما يتعلق بتأشيرة المراقب المالي.

*الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، أي التحقق من صلاحية الدفع⁽¹⁾

إن من واجبات المحاسب العمومي ألا يقبل صرف نفقة يكون الأمر بصرفها معيباً أو ناقصاً أو غير مطابق للقوانين واللوائح الجاري العمل بها، ويكون هذا الرفض عن طريق السكوت وقد يكون مكتوباً، وبإمكان الأمر بالصرف تصحيحه أو تكملة الأمر بالصرف المرفوض من طرف المحاسب إذا رفض المحاسب ذلك بإمكان الأمر بالصرف اللجوء إلى التسخير⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية: "إذا رفض

(1) بولرواح محمد، دروس المحاسبة العمومية، الفصل الأول، أعوان المحاسبة العمومية، 2004-2005، <http://etudiantdz.com.vb/t9446.html>.

(2) شويخي سامية، أهمية الاستعادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير اقتصاد ومالية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2010-2011، ص 26.

المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته ان يصرف النظر عن هذا الرفض"، وبالتالي اذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير هذا فستبرأ ذمته من اي مسؤولية شخصية أو مالية (1)

وعلى أساس ما سبق تقوم المسؤولية الشخصية والمالية، للمحاسبين العموميين على جميع العمليات الموكلة إليهم وتطبق على جميع عمليات القسم الذي يريدونه من تاريخ تنصيبهم فيه إلى غاية انتهاء مهامهم، ولا يمكن إقحام هذه المسؤولية بسبب تسيير أسلافه، إلا أن العمليات التي يتكفل بها بعد التحقق دون تحفظ أو اعتراض منه عند تسليم المصلحة، وتكون المسؤولية مالية عندما يثبت نقص في الأموال والقيم، وشخصية عند ارتكاب مخالفات في تنفيذ العمليات المشار إليها في كل من المادة 35، 36 من القانون 90-21، وتقوم مسؤولية المحاسبين العموميين شخصيا وماليا عن مسك المحاسبة والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات المبينة في المادة 35، 36 من نفس القانون.

غير انه لا يكون المحاسبون العموميون مسؤولين عن الأخطاء المرتكبة عند تصفية الحقوق التي يتولون تحصيلها، كما تنتفي مسؤوليتهم إذا امتثلوا للتسخير وتبرأ ذمتهم، وعليهم إرسال تقرير إلى وزير المالية خلال 15 يوما (خمسة عشر يوما) التي تلي عملية التسخير، وفي جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين إلا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة(2).

(1) بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 146

(2) شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص ص 6-7.

ثالثاً/ تقييم رقابة المحاسب العمومي: لقد أصبحت الجماعات المحلية اليوم بحاجة إلى قواعد ميزانية حسابية ومراقبة خارجية حديثة وشفافة، تستجيب لأهداف تسيير مستقل يتوافق مع متطلبات الديمقراطية المحلية الحديثة.

وتتميز المحاسبة العمومية بأنها محاسبة من النوع الشكلي فهي ليست إلا أداة لمراقبة مشروعية العمليات الحسابية ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات ولا تمتد إلى ملاءمتها التي ليست من اختصاصاتها وهذا يقف عائقاً أمامها ، فالمحاسبة العمومية وبحكم الطابع البيروقراطي الذي أصبحت تتميز به ستبقى محلاً للانحرافات لا سيما الانحرافات الميزانية منها، فالمحاسب بات يفضل الاتفاق الشكلي على حساب مردودية ونوعية الخدمة العمومية، وهذا ما يؤدي إلى كبح روح المبادرة بحكم المراقبة الشديدة للمسيرين المحليين وتدفع بهم إلى التنفيذ الحرفي عوض تحسين مستواهم.⁽¹⁾

(1) شيخ عبد الصديق ، مرجع سابق ، ص7

الفصل الثاني:

الرقابة المالية اللاحقة

على الإدارة المحلية

تمهيد:

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرارات بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهي لا تتم دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذا كما هو الحال بالنسبة لرقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي.

وبهذا تكون هذه الرقابة لاحقة لعملية التنفيذ ولا تكون إلا بعد استيفاء الإجراءات القانونية اللازمة، وتمارس من طرف المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة.

وتعتبر الرقابة اللاحقة أكثر أهمية بين أنواع الرقابة المالية، لأنه في الواقع فإن الرقابة الفعلية لميزانية الجماعات المحلية، لا تتم إلا بمناسبة الإطلاع على الحساب الإداري، وحتى تتم هذه الرقابة وتكون لها النجاعة اللازمة يجب أن تتوفر لدى فرق المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة الوسائل البشرية والمادية والتقنية اللازمة التي تمكنها من أداء مهامها بصورة سلمية وفعالة، باعتبار هذه الرقابة ردية وليست وقائية وعليه سيتم تناول هذه الرقابة في بحثين: الأول متعلق برقابة المفتشية العامة للمالية.

أما الثاني فمتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

المبحث الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة المحلية

أحدثت المفتشية العامة للمالية كإحدى الأجهزة التي تضطلع بالرقابة المالية اللاحقة ، بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980 المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية⁽¹⁾، حيث تضطلع هاته الأخيرة بالرقابة على التسيير المالي والمحاسبي واستعمال الموارد طبقا للمواد 3،2 من المرسوم التنفيذي 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وتعتبر الجماعات المحلية احد الهيئات المشمولة برقابة هذا الجهاز ومن اجل تشخيص الدور الرقابي لهذا الجهاز على المستوى المحلي سنتطرق الى التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية وكذا مجال رقابتها من خلال مايلي:

المطلب الاول: تنظيم للمفتشية العامة للمالية

المطلب الثاني: نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية وتقييمها

⁽¹⁾ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22-02-1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية والذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية

ان الوقوف عند الدور الرقابي الذي تضطلع به المفتشية لا يتأتى الا من خلال معرفة الوسائل والاليات التي سخرها له القانون من اجل تنفيذ الخطة الرقابية من خلال معرفة تنظيم المفتشية العامة للمالية من حيث الهيكل والمهام

الفرع الاول : تنظيم المفتشية العامة للمالية من حيث الهياكل

تتكون المفتشية العامة للمالية من هياكل موزعة على المستويين المركزي والجهوي وفقا للتالي: (1)

1. هياكل عملية الرقابة و التدقيق و التقييم :توكل مهام الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالمراقب العام للمالية و عددهم أربعة (04) و يمارسون اختصاصا على عدة قطاعات نشاط موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية.
- . ويضطلع احدهم بمهمة الرقابة على الجماعات المحلية طبقا لنص المادة 1/6 من المرسوم التنفيذي 08-273 الذي يحدد تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية²
- كما يخضع تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-274 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و وتمثل هذه

(1) المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الادارة المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر رقم 50، 7 سبتمبر 2008.

² شويخي سامية، مرجع سابق، ص 66

المصالح في 10 مفتشيات جهوية وهي تتكون من وحدات عملية ومكلفين بالتفتيش⁽¹⁾ يتولون عملية المراقبة الموكلة الى المفتشية الجهوية ويديرها مفتش جهوي

***الوحدات العملية:** يديرها مديرو بعثات و مكلفون بالتفتيش.

***مديرو البعثات:** يتمثل عددهم في 20 مدير و يعملون تحت إشراف المراقبين العاميين للمالية، حيث يسهر على التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية و في هذا الاطار يسهر على تحضير أشغال المهمات و تنظيمها و تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام مدة و مناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية، وتوزيع الأعمال بينها⁽²⁾

***المكلفون بالتفتيش:** يدير فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين (30) و يمارسون تحت ادارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة ، حيث يسهرون على توزيع المهام وتنظيمها ومتابعتها.

2. هياكل الدراسات و التقييس و الإدارة و التسيير:

و هي تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء و مديريات فرعية و هي كالتالي:

-مديرية البرامج و التحليل و التلخيص

- مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي

-مديرية الوسائل.

⁽¹⁾ يحدد عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية حسب جدول موضح في الفقرة الثانية من المادة 6 من المرسوم

⁽²⁾ ارجع الى المادة 10 من المرسوم التنفيذي 273-08 المؤرخ في 06-09-2008 يحدد تنظيم الهياكل المركزية

للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية 50، المؤرخة في 7 سبتمبر 2008

الفرع الثاني: تنظيم المفتشية العامة للمالية من حيث المهام

ظلت المفتشية العامة للمالية جهازا رقابيا فقط منذ تأسست سنة 1980 وحتى نهاية الثمانينات وهذا بالنظر إلى الوضعية المستقرة التي كانت تميز الاقتصاد الوطني المخطط والمالية العمومية، لكن الهزة البترولية لسنة 1986 أثبتت غير ذلك وهذا ما أدى إلى تحرير الاقتصاد والتخلي عن الاشتراكية مما يعني ظهور مفاهيم ومعطيات جديدة تتطلب تطور جميع أجهزة الدولة ووظائفها بما في ذلك مهام المفتشية العامة للمالية.

أولاً: المهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية

نقصد بالمهام الكلاسيكية العامة للمالية تلك التي كانت معتمدة في ظل النظام الاشتراكي قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 92-78 وهي منحصرة أساسا في الرقابة المالية والمحاسبية على الهيئات العمومية ومهمة الدراسات والخبرات.

1- مهمة الرقابة والتدقيق

تعتبر مراقبة التسيير هي المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية وهي تهدف إلى التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية، وتمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات والهيئات العمومية ذات الطابع العمومي.¹

كما تمارس رقابتها أيضا على الهيئات العمومية ذات الطابع التجاري الصناعي والمستثمرات الفلاحية العمومية وصناديق الضمان الاجتماعي أو الثقافي التي تستفيد من

¹ أنظر للمادة 5 من المرسوم 272-08

إعانات الدولة أو الهيئات العمومية، أو أي شخص معنوي يستفيد من مساهمات مالية للدولة أو الجماعات المحلية أو أي هيئة عمومية.

2- مهمة التحقيقات والخبرات

بالإضافة إلى مهمة الرقابة والتدقيق يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بإنجاز تحقيقات وخبرات عن مختلف المجالات الاقتصادية المالية، الميزانية، المحاسبة والتقنية، وحيث يمكن الاستعانة بخبراء وتقنيين مؤهلين تابعين لباقي الإدارات العمومية⁽¹⁾.

*مهمة التحقيقات: يتم تكليف المفتشية العامة للمالية بمهمة التحقيقات بطلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) أو أعضائها للسلطة السلمية من أجل تهيئة الظروف وتوفير المعلومات الكافية لاتخاذ القرارات الملائمة.

وقد سبق وتم تكليفها في نفس الإطار بالقيام بعدة دراسات، نذكر منها:

- التحقق في وضعية استيراد وتخزين الحبوب وطبيعة الدور الذي يلعبه الديوان الوطني للحبوب في هذا الإطار.
 - التحقيق في تكاليف ونتائج عمليات استيراد المواد الأولية التي تقوم بها الشركات العمومية الاقتصادية.
- *مهمة الخبرات.

⁽¹⁾ شويخي سامية، مرجع سابق، ص 68.

يتم تسخير المفتشية العامة للمالية للقيام بخبرات من السلطات القضائية، حيث يتولى التحقيق والتقييم في مختلف القضايا من أجل السماح لها بالنطق بالقرارات والأحكام القضائية وتسييل العقوبات الملائمة وفق ما ينص عليه القانون. (1).

ثانيا: تطور مهام المفتشية العامة للمالية

بسبب التطورات الاقتصادية والمالية التي شهدتها الجزائر أصبح من الضروري تطوير وظائف الدولة وتفعيل أجهزتها وفي هذا الإطار عرفت المفتشية أنواعا جديدة من المهام حيث أصبحت تقوم بما يلي:

1- مهمة التقييم

تشمل هذه المهمة مجالات متعددة حددتها المادة 4 من المرسوم 272-08:

- تقييم أداء أنظمة الميزانية.
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل، قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.
- تقييم شروط واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها. (2)

2- تقييم السياسات العمومية

تقوم المفتشية العامة للمالية أيضا بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، ذلك أن الرقابة على الأموال بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة

(1) سناطور خالد، مرجع سابق، ص 39.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06-09-2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 50 المؤرخة في 06-09-2008.

المستندات الحسابية ومشروعيتها يمكن أن لا تحقق الفعالية المطلوبة لذلك يصبح من الضروري تجاوزه لتقييم النشاط العمومي نفسه، وهو التصور المستقبلي للمهمة التي يفترض أن تقوم بها المفتشية العامة للمالية..

3- التدقيق في القروض الدولية

في هذا الإطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتنمية والبنك الإفريقي للتنمية، وهي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال الاعتمادات المتخصصة والمتابعة الصارمة والدقيقة والمنتظمة للأرصدة الموجهة للمشروع.

المطلب الثاني: نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية وتقييمها

سنتطرق في هذا المطلب إلى النتائج المحققة من الرقابة الممارسة على مالية الإدارة المحلية، بالإضافة إلى أهم المزايا والعيوب أو المعوقات التي تقف في وجه هذه الرقابة.

الفرع الأول: نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية

تكون عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق في عين المكان، وتتم إما بطريقة فجائية بالنسبة للفحوصات والتحقيقات،⁽¹⁾ وإما عن طريق التبليغ المسبق بالنسبة للدراسات والتقييمات أو الخبرات.

ويتعين على مسؤولي المصالح، أو الهيئات المعنية بعملية الرقابة ضمان شروط العمل الضرورية لوحدات المفتشية العامة للمالية، وذلك بالقيام بما يأتي:

⁽¹⁾ المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق..

- السماح لوحدات المفتشية العامة للمالية بالدخول إلى جميع المجالات التي تستعملها أو تشغلها المصالح والهيئات المعنية بالرقابة.
- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم واطلاعهم على كل الدفاتر، أو الوثائق، أو التبريرات أو المستندات المطلوبة.
- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة.
- إبقاء المحادثين في مناصبهم طيلة مدة المهمة.

ولتسهيل مهام المفتشية العامة للمالية، لا يمكن لمسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة للرقابة، أو الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم التملص من الواجبات المذكورة أعلاه، والتحجج باحترام الطريق السلمي أو الطابع السري للمستندات أو العمليات التي يلزم رقابتها.

وفي إطار أعمال التحقيق يمكن لوحدات المفتشية العامة للمالية أن تطلب من مسؤولي الإدارات والهيئات العمومية، وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم والاطلاع على كل المستندات والمعلومات المتعلقة بموضوع الرقابة⁽¹⁾.

بمجرد انتهاء الرقابة على ميزانية الإدارة المحلية 'ولاية، بلدية) تحرر المفتشية تقريراً تسجل فيه ملاحظاتهم والمعاينات التي قاموا بجمعها أثناء القيام بممارسة مهامهم في كل من مقر البلديات أو الولايات حيث يحتوي هذا التقرير على اقتراح تدابير من شأنها أن تحسن تنظيم المصالح والهيئات موضوع الرقابة وتسييرها ونتائجها، كما يمكن أن يحتوي على اقتراح من طبيعته أن يحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها، ويبلغ هذا

(1) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص ص 16-17.

التقرير لمسيرى المصالح والهيئات المعنية بالأمر، الذين بدورهم يقومون بالإجابة عليه من خلال مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هذه المدة من طرف الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال الوقاية والتقويم، وكذا الدراسات والتحليل، ولكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية، والتعديلات التي شهدتها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها ودورها، إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها ومن بينها:

* وما يعاب عليها أيضا أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجر لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي، وما يلاحظ أيضا أن المفتشية العامة للمالية ينحصر دورها في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أية أحكام أو قرارات.

* كذلك رقابة المفتشية العامة رقابة مشروعية، ولا يمكن أن تمتد لرقابة الملاءمة لأنها من اختصاص السلطة الوصية⁽²⁾.

(1) زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 117.

(2) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص ص 174-175.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة "العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"، تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية للأموال العامة التي تدخل نطاق اختصاصه، وقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁽¹⁾.

وباعتبار مجلس المحاسبة هيئة قضائية ذات كفاءة قضائية وإدارية ، يتولى الرقابة اللاحقة أو البعدية على ميزانية الجماعات المحلية، ، وتهدف هذه الرقابة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات، وتطوير شفافية تسيير المالية المحلية. وستنطبق إلى هذه الرقابة من خلال تنظيم مجلس المحاسبة والنتائج المترتبة عنها وكذلك تقييم هذه الرقابة من خلال ما يلي:

المطلب الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

المطلب الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة وتقييمها

المطلب الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

نتطرق في هذا المطلب الى الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة والذي يضطلع بدور الرقابة على مالية الإدارة المحلية، وصلاحياته اثناء ممارسة الرقابة من خلال ما يلي:

(1) المادة 2 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، سنة 1995، ص 3، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02. المؤرخ في 26 اوت 2010

الفرع الاول : الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة

يضم الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة في اطار ممارسة العمل الرقابي غرف وطنية وغرف اقليمية وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وسنركز على الاخيرتين باعتبار ان مجال الغرفة الوطنية يخرج عن اطار دراستنا

1-الغرف الإقليمية : تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات

الإقليمية "الولايات والبلديات" التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات و تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية¹.

2-غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: تختص غرفة الانضباط في إصدار

الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون والأعوان المشابهون الذين ألقوا ضرر أكيدا بالخزينة العمومية أو بأملك الهيئات العمومية.

3-نظارة عامة: تتولى - النظارة العامة دور النيابة العامة في مجلس المحاسبة، يشرف

عليها ناظر عام و يساعده نظار، و تتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و السهر على التطبيق السليم للقوانين و التنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة².

4-كتابة ضبط: و يتولى رئاستها كاتب ضبط رئيسي يكلف باستلام و تسجيل قضايا

المجلس من جهة و تحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى³.

¹ - أموج أنوار، جلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مكرة ماجستير، في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006-2007، ص 27

² - المادة 33 من الامر 95-20، مرجع سابق.ص6

³ - المادة 34 من الامر 95-20، مرجع سابق.ص6

5-مكتب المقررين العامين: ينشأ لدى رئيس مجلس المحاسبة لجنة البرامج و التقارير، مكتب للمقررين العامين) عددهم ثلاثة (يكلفون على التوالي بالأشغال المرتبطة بالتحضير ل: مشروع التقرير السنوي؛

• مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية
*المشروع التمهيدي للبرنامج السنوي لمجلس المحاسبة و حصيلته.

الفرع الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة من حيث الصلاحيات

تتعدد أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية تبعا لطبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة والتي يمكن تصنيفها الى صلاحيات قضائية واخرى ادارية :

اولا/الصلاحيات القضائية : وتتمثل فيما يلي

1/ حق الاطلاع وسلطة التحري: يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، ويجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة، بالاتصال مع إدارات الجماعات المحلية، كما يتمتع قضاء المجلس بحق الدخول إلى المحلات التي تشملها أملاك الجماعة، ويمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما يكن وضعها القانوني الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تملكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها.¹

¹ أنظر المادة 55 من القانون 90-25 ص9

فضلا عن إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها⁽¹⁾.

وللمجلس بصفته الجهة التي يخول لها القانون رقابة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية عدة صلاحيات في مجال الرقابة ويساعده في ذلك الحسابات الختامية، الحساب الإداري وحساب التسيير المودعة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين التابعين للجماعة المحلية بعد الانتهاء من الحساب الإداري وحساب التسيير بالنسبة للولاية أو البلدية، ترسل نسخة واحدة من كل حساب إلى مجلس المحاسبة التابع لهم يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة و الاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء. كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الشكل.

2/ مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

من بين أهم اختصاصات مجلس المحاسبة هو مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وإصدار أحكام بشأنها، حيث يدقق في صحة العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية، عن طريق المقرر المكلف بحسابات التسيير أو بمساعدة قضاة أو مساعدين تقنيين، ويقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي أو وكلاء أو الأعوان الموضوعون تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي الشخصية أو المالية، في حالات السرقة أو الضياع للأموال والمواد، ويمكن لهذا الأخير أن يحتج على ذلك بعامل القوة القاهرة، أو بأن يثبت بأنه لم يرتكب أي أخطاء أو إهمال في ممارسة وظيفته. وفي حالة عدم تسجيل أي مخالفة بصدد التسيير على مسؤولية

(1) عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 75.

المحاسب العمومي، يمنحه مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي، أو يضعه في حالة مدين، إذا سجل على ذمته نقص مبلغ ما، أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة، أو إيراد غير محصل.

كما يرجع مجلس المحاسبة، حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون، وهم كل شخص يقبض إيراد أو يدفع نفقة، ويحوز ويتداول أموالاً أو قيماً، تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لتواعد المحاسبة العمومية، دون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بالمفهوم القانوني ويصدر بشأنهم أحكاماً حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين⁽¹⁾.

3/ رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية الحالية

يسهر مجلس المحاسبة على مراقبة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للجماعة المحلية، وذلك بمراقبة الأخطاء أو المخالفات التي تكون فرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال أموال الجماعات المحلية⁽²⁾ أو الوسائل المادية وتلحق ضرراً بخزينة الجماعة ومن بين هذه المخالفات يمكن للمجلس في هذا الإطار أن يعاقب:

* خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

* استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الجماعات المحلية بضمان من الأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها بصراحة.

(1) شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص ص 22-23.

(2) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 152.

*الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقها للقواعد المطبقة في مجال الرقابة
القبلية.

ثانيا/ الصلاحيات الادارية

رقابة نوعية التسيير يسمى هذا النوع من الرقابة كذلك رقابة الأداء⁽¹⁾ أي تقييم مدى
فعالية وكفاءة الاقتصاد في تسيير هيئة أو مؤسسة أو مرفق عمومي أو أحد جوانب هذا
التسيير وفق مؤشرات ومعايير محددة

تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في مراقبة نوعية التسيير لمختلف
الهيئات والمرافق والمسؤوليات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك من تقييم شروط استعمالها
للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد
بالرجوع المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

المطلب الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة على مالية الإدارة المحلية وتقييمها

نتطرق في هذا المطلب الى النتائج المترتبة على الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على
مالية الإدارة المحلية والتي تجسد صلاحيات مجلس المحاسبة في المجال القضائي والاداري
ثم نقيم هذا الدور الرقابي.

⁽¹⁾ شويخي سامية، مرجع سابق، ص 92.

الفرع الاول: نتائج رقابة مجلس المحاسبة على الإدارة المحلية

اولا/ النتائج القضائية

- يعاقب مجلس المحاسبة كل مسؤول أو عون ممثل للجماعة المحلية التي كانت خاضعة لرقابته أو قام بخرق حكم من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الهيئة المحلية بغرامات مالية ، حيث يصدر غرامات ضد المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف في حالة تأخير ايداع الحسابات والمستندات الثبوتية⁽¹⁾

يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي بإبراء مسؤولية المحاسب العمومي اذا لم يسجل أية مخالفة أو أثبت تسديد المبالغ المترتبة عنها في ذمته ، غير انه وفي الحالة العكسية يبت أولا بقرار مؤقت يتضمن أوامر او تحفظات الى المحاسب المعني الذي يكون ملزما بالرد عليها كتابيا، و ذلك بتقديم المستندات الثبوتية و التوضيحات اللازمة ، و التي من شأنها إبراء مسؤوليته عن المخالفات المسجلة عنه و يكون رده عن القرار المؤقت في أجل شهر قابل للتمديد (من تاريخ تبليغه له.، وبعد تلقي ذلك الرد أو عند نهاية الأجل المحدد لذلك، يبت المجلس بقرار نهائي يبرئ بموجبه مسؤولية المحاسب العمومي و إلا ، فانه يضعه في حالة مدين أي يحكم عليه بدفع مبالغ النفقات المسددة لا شرعيا ، أو الإيرادات غير المبرر عدم تحصيلها، أو النقص في الأموال و القيم².

(1)مجوع أنوار، جلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، ص 61.

² المادتين 74 و75 من الامر 95-20، مرجع سابق.12

ثانيا/النتائج الإدارية: وتتعلق بالرقابة على نوعية التسيير وهي كمايلي:

1-مذكرة التقييم : من خلالها يصدر مجلس المحاسبة كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردود تسيير المصالح و الهيئات المعنية و يرسلها إلى مسؤوليها والوزراء و إلى السلطات الإدارية المعنية.

2-رسالة رئيس الغرفة: تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو الحالات أو المخالفات التي تلحق

ضررا بالخزينة العمومية أو بأملك الهيئات و المؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها التسيير السليم للأموال العمومية.

3-التقرير المفصل: تسجل فيه الوقائع التي يمكن وصفها وصفا جزائيا، والتي يلاحظها المجلس أثناء ممارسة رقابته.

يبلغ الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف. (1).

ثانيا/ الطعن في قرارات مجلس المحاسبة تكون قرارات وأحكام مجلس المحاسبة قابلة للطعن (2) وفقا للحالات التالية:

1/المراجعة يمكن أن تكون القرارات التي يتصدرها الغرف والفروع موضوع مراجعة بسبب الأخطاء أو الاعقال أو التزوير أو الاستعمال المزدوج وعند ظهور عناصر تبرر ذلك:

- تتولى الغرفة أو الفرع الذي قام بإصدار القرار دراسة طلب المراجعة.

(1) شويخي سامية، مرجع سابق، ص 95.

(2) عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 77.

- إذا راجع مجلس المحاسبة قراره تشمل الإجراءات المضمنة في قراره الجديد تلقائياً كل متقاض يتذرع قانوناً بالعناصر التي بررت المراجعة في نفس القرار.

- لا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة أثر موقوف للقرار محل الطعن إلا إذا تبين أن الدوافع المستند عليها في المراجعة من شأنها أن تبرر ذلك.

2/الاستئناف: تكون القرارات التي تصدرها الغرف والفروع قابلة للاستئناف بغرض تعديلها المحتمل أمام مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة باستثناء الغرفة التي أصدرت القرار المطعون فيه

3/ الطعن بالنقض: تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية. إذا قضي بنقض القرار موضوع الطعن تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تقييم رقابة مجلس المحاسبة

من خلال التعرض لمجمل اختصاصات مجلس المحاسبة يتبين لنا أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية أهميتها وفعاليتها لا تبرز إلا على المدى البعيد فهي لا تقتصر على رقابة المشروعية فقط بل تتعداها وتتمثل رقابة الملائمة.

(1). أمجوج أنوار، جلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، ص 62.

الفرع الأول : الإيجابيات

تشجيع الاستعمال الناجع والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العامة وكيفية إعادة إنفاقها.

- إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية ولتفعيل دوره البارز يوقع العقوبات التي يراها مناسبة جراء المخالفات والأخطاء المرتكبة.

الفرع الثاني : السلبيات

إذا جئنا إلى الواقع فإن هذه المؤسسة العليا للرقابة لا تلعب الدور المنوط بها، فمحاربة الفساد وتبذير الأموال العمومية فهي تعطي صورة لبناية فارغة ولمؤسسة غير قادرة على إنتاج أي تقرير حول الفضائح المالية المتتالية التي شملت أغلب القطاعات الاقتصادية، وخاصة الشركات الكبرى.

فمجلس المحاسبة لم ينشر أي تقرير منذ 1995 وهذا يبين التخوف من هذه التقارير.

كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله وانطوائه على نفسه فهو بعيد كل البعد عن التطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة والمالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة الغش والتبذير والفساد.⁽¹⁾

⁽¹⁾ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 153-167.

من خلال ما تم تقديمه يمكننا أن نستخلص أن الدولة أولت إهتماما كبيرا لميزانية الادارة المحلية من خلال سن العديد من التشريعات والمراسيم التي تنظمها، لأن الميزانية تعكس الخطة الموجهة للتنمية المحلية.

حاولنا في موضوعنا هذا تسليط الضوء على ميزانية الجماعات المحلية من خلال ابراز خصائصها والمبادئ التي تقوم عليها ثم أقسام ووثائق الميزانية، بعد ان تطرقنا إلى تعريف الرقابة المالية وأنواعها والأهداف التي وجدت من أجلها في المبحث التمهيدي ،وقد تبين لنا من خلال دراسة الموضوع أن المشرع الجزائري قد أخضع ميزانية الجماعات المحلية لآليات وأجهزة رقابية تطرقنا لها في كل من الفصل الاول وفي الفصل الثاني.

إن الاجهزة التي جندها المشرع الجزائري من أجل وضع رقابة صارمة على ميزانية الجماعات المحلية تتمثل أساسا في المجالس المحلية المنتخبة والسلطة الوصائية في مرحلة وضع الميزانية و أثناء تنفيذ الميزانية في كل من المراقب المالي، المحاسب العمومي، أما الرقابة اللاحقة فتتمثل اساسا في رقابة المفتشية العامة للمالية و رقابة مجلس المحاسبة .

فالرقابة السابقة المفروضة على ميزانية الجماعات المحلية والتي تطرقنا لها في الفصل الاول لها دور وقائي من خلال كشف الاخطاء التي قد يقع فيها المكلفون باعداد الميزانية، فبالنسبة للمجالس المحلية فدورها يكمن في المناقشة والتصويت والمصادقة على الميزانية الاولية والاضافية والحساب الاداري ،وكون هذه المجالس منتخبة فإن الانتخاب قد ينتج عنه مجلس غير كفؤ مما قد ينجر عنه ميزانية غير متوازنة ، ولهذا جاءت رقابة الوصاية من طرف الوالي بالنسبة للبلدية و الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للولاية من أجل اعادة التوازن للاختلالات في الميزانية من خلال آليات المصادقة والحلول.

أما بالنسبة للرقابة اثناء عملية التنفيذ فدورها علاجي من خلال تدارك الاخطاء التي يمكن حدوثها عند ممارسة الرقابة السابقة فهي بذلك مكملة لها، فرقابة المراقب المالي تهدف للحيلولة دون التجاوزات القانونية وإلى مدى تطابق عمليات الانفاق مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، وعليه اعتبرت رقابته وقائية تكتشف الاخطاء قبل أو فور وقوعها والسعي إلى تصحيحها فوراً، وقد اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية والولايات دون البلديات حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ، إلا أنه بصدر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 يعدل ويتم المرسوم 92-414 السالف الذكر فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك خاضعة لهذه الرقابة.

حيث تعمل رقابة المراقب المالي على لفت إنتباه الأمر بالصرف_ الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية _ ،الى أخطائه سواءا كانت بحسن أو سوء نية، الا أنها رقابة تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة أي رقابة مشروعية دون أن تتعدى إلى رقابة الملاءمة، كما أن سلطة التفاوضي الممنوحة للأمر بالصرف تعتبر من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي.

كذلك الحال بالنسبة للمحاسب العمومي سواء بالنسبة لأمين خزينة البلدية او الولاية، فرقابته رقابة مشروعية دون الملاءمة، كما أقر القانون للأمر بالصرف سلطة التسخير التي يستطيع بها الأمر بالصرف إستعمالها في حالة الرفض لتمرير الأمر بالدفع وهي وسيلة تحد من فعالية الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

أما فيما يتعلق بالفصل الثاني من الموضوع و المتعلق بالرقابة اللاحقة، والتي أحدثت من اجل تفعيل واثراء الدور الرقابي، في حالة الاخلال او عدم القيام بالالتزامات من طرف الاعوان

المكلفين بالرقابة وجب ردع كل من كان مسؤول بالقانون ، وتتعلق تحديدا في رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية و لا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة، و لكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية و التعديلات التي شهدتها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها و دورها إلا أن هناك الكثير من الحدود و العقبات التي تحد من فعالية عملها و من بينها أن عدد المفتشيات الجهوية والذي يقدر بعشر مفتشيات يعتبر غير كاف بالنظر إلى حجم المهام الموكلة لها و الاختصاص الاقليمي الكبير ومقارنة بعدد الولايات والبلديات.

بالنسبة لمجلس المحاسبة ومن خلال التطرق له يتبين لنا أن المشرع قد خصص له هيكل تنظيمي وموارد بشرية من خلال الغرف الاقليمية التي تبسط رقابتها على مالية الجماعات الاقليمية "الولايات والبلديات" التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات و تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية، كما خصه بنظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية و قضائية في نفس الوقت فهو يعاين و يراقب بحرية تامة و دون أن يلتزم تجاهه بالسر المهني أو بالسلم الإداري، كما له أن يوقع العقوبات جراء ارتكاب المخالفات والاطعاء المرتكبة . ومنه تتجلى رقابة المشروعية ، كما يبسط رقابة مالية تقييمية و إصلاحية وتهدف هذه الرقابة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات، وتطوير شفافية تسيير المالية المحلية وهي رقابة ملاءمة. ولتدارك هذه الاشكالات التي تعيق نوعا ما الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ندرج جملة من التوصيات أهمها:

- ضرورة خلق التنسيق والانسجام بين كل الاجهزة الرقابية، لأن هذا الخلق يقلل من المخالفات والتجاوزات بإعتبار أن كل هيئة مكملة للهيئة الاخرى حتى تضمن السير الحسن .

- وضع خطط محكمة من خلال الاستفادة من الموارد البشرية لاحداث توازن في الايرادات والنفقات، ولا يتم ذلك إلا بإيجاد إطارات مؤهلة لممارسة مهامها بعيدا عن التحايل وبكل إخلاص ونزاهة وتقاديا لسوء التسيير.

يجب على مجلس المحاسبة تكثيف الرقابة ونشر التقارير السنوية في الجريدة الرسمية طبقا لمبدأ الشفافية.

يتبنى التنظيم الاداري في الجزائر نظام اللامركزية الادارية والذي يقوم على توزيع الوظائف الادارية بين السلطات المركزية وبين الجماعات المحلية (البلدية والولاية) ممثلة في جهازها التداولي والتنفيذي والتي تجسد هيئات الادارة المحلية، حيث تتمتع هاته الاخيرة بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث تسهر على تقديم خدمات عمومية محلية في العديد من المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها ، و حتى تتمكن من تقديم هذه الخدمات وجب ان توفر اموال ولكي تتوفر لها هذه الاموال كان لابد من وجود مورد لهذه الاموال باعتبارها المحرك الرئيسي لمختلف نشاطاتها ووظائفها في شكل نفقات وايرادات ، والتي تجسدها ميزانية الادارة المحلية.

وحتى تضمن السير الحسن والتنفيذ الجيد للميزانية وجب ايجاد آليات لضمان التسيير الجيد لها مما فرض عليها رقابة طبقا للنصوص القانونية، حتى تكون أكثر فاعلية لضمان حسن استعمال هذه الاموال وتسييرها، فالرقابة تعتبر وسيلة من وسائل الدفاع عن المال العام فهي بذلك اصبحت تنظيما قائما بذاته، فالرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من صور الرقابة الاخرى فهي تحتوي على عدة جوانب، فهي تهدف إلى حماية الاموال العمومية من ناحية الايرادات والنفقات من خلال متابعة الميزانية في جميع مراحلها .

و حتى يتم تفعيل وتنشيط عملية الرقابة وجب تدخل جهات مختصة سواء داخلية أو خارجية، تقوم هذه الجهات بتطبيق القانون بهدف التعامل مع المخالفات طبقا للقوانين والتنظيمات التي تقر العقوبات، فهذه الجهات قد تكون ادارية او غير ادارية او قضائية، تعمل هذه الاجهزة للتحقق من مدى مطابقة العمليات للقانون من بداية عملية الاعداد الى التنفيذ وبصفة ملزمة .

ان اهمية الموضوع تستمد من اهمية الرقابة المالية والتي تسمح بالاشراف والمراجعة من قبل الجهات المختصة، والتي لها سلطة الاطلاع على كيفية سير الميزانية والتأكد من استخدام الوسائل المادية بشفافية والحد من الاخطاء وايجاد الحلول بغرض المحافظة على الاموال العمومية .

ان الدافع نحو اختيار هذا الموضوع مع الصعوبات التي واجهتنا من حيث طبيعة الموضوع التقنية و عدم امكانية الحصول على نماذج للوثائق المستعملة في عملية الرقابة من طرف الهيئات المكلفة بالرقابة او حتى من البلدية والولاية وكذلك تقارير رقابة ميدانية والتي تساعد في عملية تحليل النصوص القانونية ، وذلك لخوف الادارات والطابع السري لها، كون الرقابة المالية من اهم الدراسات والموضوعات التي يبنى عليها الهيكل التنظيمي للدولة فهي حتمية لا بد منها لحماية الاموال العامة، وما للمال من اهمية في استقرار الجماعات المحلية، ثم ان دراسة الرقابة المالية تؤدي بنا إلى معرفة واتباع انجع السبل المتوفرة لترشيد ادارة المال المحلي.

ان الهدف من الدراسة هو التعرف على الهيئات والاجهزة المكلفة بالرقابة على ميزانية الجماعات المحلية باختلاف انواعها و معرفة كيفية عملها، كذلك معرفة الاجراءات المتبعة في عملية الرقابة من طرف هذه الهيئات والتي من خلالها نبرز طبيعة الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات التي اقر لها القانون مهمة مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، من اجل ضمان تنفيذ الميزانية ومتابعتها من الاعداد الى التنفيذ مرورا بالمصادقة عليها، بالاضافة إلى كيفية استعمالها بعقلانية ونزاهة وشفافية من قبل الجماعات المحلية، كذلك الوقوف على مدى مطابقة عمليات التنفيذ للقانون .

وبين رقابة المشروعات التي تقف عند احترام الاجراءات الشكلية والروتينية وفقا للخطة الموضوعية والتي تجسدها وثائق الميزانية ورقابة الملاءمة التي تبحث في مدى فعالية هاته الخطة وتجسيدها لأهداف التنمية المحلية تتجلى اشكالية بحثنا في :

هل يمكن اعتبار الرقابة المالية الممارسة على الادارة المحلية رقابة مشروعية ام رقابة ملاءمة ؟

و للاجابة على هذه الاشكالية اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الانسب للدراسة، من خلال تحليل النصوص القانونية التي عالجت الموضوع. وقد جاء تقسيم الخطة وفق ما يلي :

مبحث تمهيدي يتضمن اطارا مفاهيميا للموضوع من خلال الوقوف عند المفاهيم الاساسية المتعلقة بالرقابة على المالية المحلية من خلال مطلبين الأول يتعلق بمفهوم الرقابة المالية أما الثاني مفهوم المالية المحلية.

الفصل الأول الرقابة المالية السابقة على الإدارة المحلية ضم مبحثين:

المبحث الأول الرقابة المالية عند وضع الميزانية.

المبحث الثاني الرقابة المالية عند تنفيذ الميزانية

أما الفصل الثاني الرقابة المالية اللاحقة على الإدارة المحلية ،ضم مبحثين:

المبحث الأول: رقابة المفتشية العامة للمالي.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة.

الصفحة	الفهرس
	مقدمة
06	مبحث تمهيدي الاطار المفاهيمي للرقابة المالية على الادارة المحلية
06	المطلب الاول: مفهوم الرقابة المالية
06	الفرع الاول : تعريف الرقابة المالية و خصائصها .
06	اولا : تعريف الرقابة المالية
07	ثانيا : خصائص الرقابة المالية .
07	الفرع الثاني : انواع الرقابة المالية و اهدافها
07	اولا : انواع الرقابة المالية
10	ثانيا : اهداف الرقابة المالية
11	المطلب الثاني : مفهوم المالية المحلية
11	الفرع الاول : مفهوم ميزانية الادارة المحلية
11	اولا : تعريف ميزانية الادارة المحلية
12	ثانيا : خصائص ميزانية الادارة المحلية و مبادئها
12	1 _ خصائص ميزانية الادارة المحلية
13	2 - مبادئ ميزانية الادارة المحلية
16	الفرع الثاني : اقسام ميزانية الادارة المحلية و أنواعها
16	اولا : أقسام ميزانية الإدارة المحلية
16	1- الإيرادات
17	2- النفقات
18	ثانيا: انواع ميزانية الادارة المحلية
18	1- الميزانية الاولى
18	2- الميزانية الاضافية

18	3- الحساب الاداري
19	الفرع الثالث: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الإدارة المحلية
19	أولا: الأمر بالصرف
21	ثانيا: المحاسب العمومي
23	الفصل الاول : الرقابة المالية السابقة (القبلية) على الادارة المحلية
24	المبحث الاول : الرقابة المالية عند وضع الميزانية
24	المطلب الاول : رقابة المجالس المحلية
24	الفرع الاول : رقابة المجلس الشعبي الولائي
26	الفرع الثاني : رقابة المجلس الشعبي البلدي
28	المطلب الثاني : رقابة السلطات الوصية على مالية الادارة المحلية
28	الفرع الاول : الجهات التي اسندت لها مهمة الوصاية
28	اولا : الوصاية الإدارية على مالية البلدية
29	ثانيا : الوصاية الإدارية على مالية الولاية
30	الفرع الثاني : وسائل الوصايا الادارية
30	اولا : المصادقة
32	ثانيا : سلطة الحلول
33	المبحث الثاني : الرقابة المالية عند تنفيذ الميزانية
34	المطلب الاول : خطوات تنفيذ ميزانية الادارة المحلية
34	الفرع الاول : مراحل تحصيل الإيرادات
36	الفرع الثاني : مراحل صرف النفقات
40	المطلب الثاني: الجهات المكلفة بالرقابة على تنفيذ الميزانية
40	الفرع الأول: رقابة المراقب المالي
41	أولا: التعريف بالمراقب المالي

44	ثانيا: نطاق رقابة المراقب المالي ونتائجها
44	1- نطاق رقابة المراقب المالي
46	2- نتائج رقابة المراقب المالي
48	ثالثا: تقييم رقابة المراقب المالي
49	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي
49	الفرع الاول : المركز القانوني للمحاسب العمومي و صلاحياته
49	أولا: التعريف بالمحاسب العمومي وصلاحياته
49	1- تعريف المحاسب العمومي
50	2-صلاحيات المحاسب العمومي
53	ثانيا: علاقة المحاسب العمومي بالأمر بالصرف
54	1- مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف
54	2- تحديد المسؤوليات بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف
57	ثالثا: تقييم رقابة المحاسب العمومي
60	الفصل الثاني : الرقابة المالية اللاحقة
60	المبحث الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة المحلية
61	المطلب الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية
61	الفرع الاول : تنظيم المفتشية العامة للمالية من حيث الهياكل
61	1. هياكل عملية الرقابة و التدقيق و التقييم
62	2. هياكل الدراسات و التقييس و الإدارة و التسيير
63	الفرع الثاني: تنظيم المفتشية العامة للمالية من حيث المهام
63	أولا: المهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية
63	1- مهمة الرقابة والتدقيق
64	2- مهمة التحقيقات والخبرات

65	ثانيا: تطور مهام المفتشية العامة للمالية
65	1- مهمة التقييم
65	2- تقييم السياسات العمومية
66	3- التدقيق في القروض الدولية
66	المطلب الثاني: نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية وتقييمها
66	الفرع الأول: نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية
68	الفرع الثاني: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية
69	المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
70	المطلب الاول: تنظيم مجلس المحاسبة
70	الفرع الاول : الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة
70	1-الغرف الإقليمية
70	2-غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
70	3-نظارة عامة
71	4-كتابة ضبط
71	5-مكتب المقررين العامين
71	الفرع الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة من حيث الصلاحيات
71	اولا: الصلاحيات القضائية
70	1- حق الاطلاع وسلطة التحري
72	2- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
73	3- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية الحالية
74	ثاني: الصلاحيات الادارية
74	المطلب الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة على مالية الادارة المحلية وتقييمها
75	الفرع الاول: نتائج رقابة مجلس المحاسبة على الادارة المحلية

75	اولا: النتائج القضائية
76	ثانيا: النتائج الإدارية :وتتعلق بالرقابة على نوعية التسيير
76	ثانيا: الطعن في قرارات مجلس المحاسبة
76	1-المراجعة
77	2-الاستئناف
77	3- الطعن بالنقض
77	الفرع الثاني: تقييم رقابة مجلس المحاسبة
78	الفرع الاول : الايجابيات
78	الفرع الثاني : السلبيات
79	خاتمة
83	قائمة المصادر و المراجع
88	الفهرس



RÉSUMÉ:

L'administration locale est la concrétisation de la mon-centralisation territoriale , le but est de rapprocher l'administration ou citoyen pour répondre à ces besoins . L'algerie comme pour tous les pays du monde utilise cette méthode en laissant une indépendance financière à la commune et la wilaya par un budget autonome de celui dz l'état . Mais ce budget a besoin d'un contrôle financier qui est notre projet : Le contrôle financier local est une fatalité et une obligation pour la bonne exploitation des ressources et pour cela l'état w crée ce contrôle qui est chargé de l'organisation et l'exécution du budget . Pour contrôler l'argent les responsables doivent suivre et révoquer les moyennes et les stratégies pour une meilleur gestio conforme aux mornes d'économie .

المخلص

تعتبر الادارة المحلية تجسيد اللامركزية الاقليمية و هدف ذلك هو تقريب الادارة من المواطنين تلبية لمتطلباته و اشباعا لاحتياجاتها و الجزائر على غرار بقية الدول تبنت هذا الاسلوب و تجلى ذلك من خلال نظامي الولاية و البلدية المانحة لهما الاستقلال المالي و الذي تجسده على ارض الواقع الميزانية التي تتمتع بها كل من الولاية و البلدية و التي تكون منفصلة تماما على ميزانية الدولة .

مع خضوع هذه الميزانية لرقابة مالية هذه الاخيرة هي موضوع دراستنا و الرقابة المالية المحلية من اهم الموضوعات التي يبنى عليها كيات الدولة و استقرارها فهي حتمية لا بد منها من اجل الاستغلال الامثل للاموال و حمايته و تحقيق المصلحة و المنفعة المرجوة منها و برهان اهميتها انشاء الدولة الاجهزة رقابية مكلفة بمراقبة تنفيذ الميزانية و اعدادها و العناصر المكونة لها لكن لا يجب ان تقتصر رقابة الاجهزة سواء ماتعلق بها من الرقابة السابقة او اللاحقة على رقابة المشروعية او مراقبة الملائمة بل يجب ان تتعداها و ذلك من خلال اتباع انجع و احدث السبل للرقابة على الاموال وصولا الى تحقيق الاداء في تسيير هذا المال من خلال معايير الاقتصاد و الكفاءة و القاعدية