



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير

قسم علوم التسيير

مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات

المحلية في الجزائر

-دراسة حالة بلديات ولاية باتنة-

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير

تخصص: علوم مالية

إشراف الأستاذ الدكتور

رابح خوني

إعداد الطالب :

نور الدين سعدي

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة	المؤسسة
لخضر مرغاد	أستاذ التعليم العالي	رئيسا	جامعة بسكرة
رابح خوني	أستاذ التعليم العالي	مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة
مسعودة نصبة	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة بسكرة
سامي مباركي	أستاذ محاضر -أ-	عضوا مناقشا	جامعة باتنة 1
عبد الرحمن أولاد زاوي	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة سوق اهراس
ناصر بوعزيز	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة قالمة

السنة الجامعية 2020-2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير

قسم علوم التسيير

مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر

-دراسة حالة بلديات ولاية باتنة-

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير

تخصص: علوم مالية

إشراف الأستاذ الدكتور

خوني رابح

إعداد الطالب:

نور الدين سعدي

المؤسسة	الصفة	الرتبة العلمية	الاسم واللقب
جامعة بسكرة	رئيسا	أستاذ التعليم العالي	لخضر مرغاد
جامعة بسكرة	مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	رابح خوني
جامعة بسكرة	عضوا مناقشا	أستاذ التعليم العالي	مسعودة نصبة
جامعة باتنة 1	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر-أ-	سامي مباركي
جامعة سوق اهراس	عضوا مناقشا	أستاذ التعليم العالي	عبد الرحمن أولاد زاوي
جامعة قالمة	عضوا مناقشا	أستاذ التعليم العالي	ناصر بوعزيز

السنة الجامعية 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و تقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات ، وبفضله تنزل الخيرات والبركات ، وبتوفيقه تتحقق المقاصد والغايات

أولا اشكر الله عز وجل الذي وفقني وأعانني على إتمام هذا العمل المتواضع وإخراجه إلى حيز الوجود

اعترافا بالفضل وتقديرا للجميل ، أتقدم بخالص الشكر إلى الأستاذ الدكتور: خوني رابح الذي لم يدخر من جهده في الإشراف والمتابعة المستمرة لهذا العمل ، ولما قدمه من توجيهات قيمة وبناءة من اجل إتمام هذا العمل وإخراجه على هذا النحو.

كما لا أنسى أن أتقدم بجزيل الشكر إلى الأساتذة : حامدي محمد ، عوالي بلال ، دعاس عزالدين والدكتور سعادة اليامين ،موفق عبد القادر، الذين كانوا عوناً لي ولم يبخلوا علي من تقديم مقترحاتهم ومساعداتهم العلمية من اجل إتمام العمل .

أتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة على تكريمهم بالموافقة على مناقشة هذه الأطروحة . وفي الأخير أتقدم بجزيل الشكر إلى من قدم لي يد المساعدة، سواء من قريب أو من بعيد من اجل إعداد هذه الأطروحة، ولو بكلمة طيبة.

الملخص:

تهدف الدراسة إلى معرفة مدى مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية ، حيث أن الجماعة المحلية تعتبر مؤشرا حقيقيا لدراسة التطورات التي تعرفها الدول، وذلك بعد تشخيص مكان الخلل واقتراح بعض الحلول الكفيلة بالنهوض بقطاع الرقابة المالية، وجعله يواكب التطورات الحديثة بغية الوصول إلى رقابة الأداء التي تسعى معظم دول العالم إلى تحقيقها .

ولتحقيق أهداف الدراسة تم الاعتماد على تحليل مجموعة من الدراسات السابقة والأدبيات الخاصة بالموضوع، وإجراء دراسات ميدانية لبعض مصالح الرقابة المالية على مستوى الولاية محل الدراسة ، بغية الوقوف على واقع الرقابة المالية وطرق معالجتها للملفات الخاضعة لرقابتها ، كما قد تم الاستعانة بوثيقة استبيان موجهة للآمرين بالصرف أو ممثليهم من أجل التعرف على آراء هذه الفئة حول مدى مساهمة المراقب المالي في تحقيق التطبيق السليم للقوانين و التشريعات المعمول بها .

وقد توصل الباحث إلى أن هناك مساهمة فعلية من قبل أجهزة الرقابة المالية في التأكيد على التقيد أالميزانياتي السليم ، كما توصلنا أن رقابة المراقب المالي من بين أنجع وأفضل أنواع الرقابة السالف ذكرها، إذ أنها تتيح للآمر بالصرف فرصة لتصحيح وتدارك الأخطاء قبل صرف النفقة باعتباره مستشار مالي للجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، الجماعات المحلية، البلديات، أجهزة الرقابة، ضبط الإنفاق .

Abstract

The study aims to know the extent to which financial control contributes to adjusting the expenditures of local community, as the local community is a real indicator to study the developments that countries know, after diagnosing the points of imbalance and proposing some solutions to advance the financial control sector, and make it keep pace with recent developments in order to reach control The performance that most countries in the world strive to achieve.

In order to achieve the objectives of the study, a group of previous studies and literature on the subject was relied upon, and field studies were conducted for some of the financial control services at the state level under study, In order to find out the reality of financial control and ways to deal with files subject to its control, and A questionnaire document was used for the Authorizing officer or their representatives, In order to get acquainted with the opinions of this group about the extent of the financial controller's contribution to achieving the proper implementation of the laws and legislations in force.

The researcher concluded that there is an actual contribution by the financial control bodies in confirming the proper adherence to the budget, We have also concluded that control of the financial controller is among the most effective and best types of control mentioned above, As it gives the authorizing officer an opportunity to correct errors before disbursing the expenditure, As a financial advisor to local community.

Key words: financial control, local communities, Municipalities, Control institutions, Adjust spending

قائمة المحتويات

الواجهة الرئيسية

الإهداء

شكر وتقدير

الملخص

قائمة المحتويات

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

قائمة الملاحق

مقدمة

الفصل الأول: مالية الجماعات المحلية

تمهيد:.....03

المبحث الأول: ماهية الجماعات

المحلية.....03

المطلب الأول : تعريف الإدارة المحلية04

المطلب الثاني : نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر12

المطلب الثالث: خصائص الإدارة المحلية.....15

المطلب الرابع: أهداف الإدارة المحلية.....16

المبحث الثاني: نفقات وإيرادات الجماعات المحلية.....20

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة المحلية.....20

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة المحلية.....23

المطلب الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية.....26

المطلب الرابع: فعالية النفقات العامة.....29

31.....	المطلب الخامس: موارد الجماعات المحلية.....
41.....	المبحث الثالث: الوسائل القانونية للمالية المحلية.....
42.....	المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية.....
46.....	المطلب الثاني: وثائق الميزانية.....
48.....	المطلب الثالث: إعداد الميزانية المحلية والمصادقة عليها.....
54.....	المطلب الرابع: تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.....
58.....	خلاصة الفصل الأول.....
	الفصل الثاني: الإطار النظري للرقابة المالية
61.....	تمهيد :.....
61.....	المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية.....
61.....	المطلب الأول: تعريف الرقابة
66.....	المطلب الثاني: تعريف الرقابة المالية.....
68.....	المطلب الثالث: نشأة وتطور الرقابة المالية.....
73.....	المطلب الرابع: أهمية الرقابة المالية.....
77.....	المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية.....
77.....	المطلب الأول: الرقابة المالية من حيث الزمن.....
80.....	المطلب الثاني: الرقابة المالية من حيث الموضوع.....
81.....	المطلب الثالث: الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة.....
88.....	المطلب الرابع: الرقابة المالية وفقا لدور الدولة فيها.....
90.....	المطلب الخامس: الرقابة المالية وفقا للنظم المحاسبية والاقتصادية.....
93.....	المبحث الثالث: خطوات وأهداف الرقابة المالية.....

93.....	المطلب الأول: خطوات وأساليب تنفيذ الرقابة المالية.
102.....	المطلب الثاني: قواعد وخصائص الرقابة المالية.
112.....	المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية.
115.....	المطلب الرابع: مستويات الرقابة المالية.
119.....	خلاصة الفصل الثاني.
	الفصل الثالث : دور أجهزة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية
122.....	تمهيد :
122.....	المبحث الأول : المجالس الشعبية المنتخبة.
123.....	المطلب الأول : المجالس الشعبية البلدية.
129.....	المطلب الثاني : المجالس الشعبية الولائية.
131.....	المطلب الثالث : السلطة الوصية.
134.....	المطلب الرابع: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.
138.....	المبحث الثاني : الأجهزة الرقابية التابعة لوزارة المالية.
138.....	المطلب الأول : المحاسب العمومي.
149.....	المطلب الثاني : المراقب المالي.
151.....	المطلب الثالث : المفتشية العامة للمالية.
165.....	المطلب الرابع: تقييم العمل الرقابي لأجهزة وزارة المالية.
170.....	المبحث الثالث : أجهزة الرقابة المستقلة (مجلس المحاسبة).
170.....	المطلب الأول: نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة.
173.....	المطلب الثاني: مجلس المحاسبة كهيئة إدارية بصلاحيات محدودة.
174.....	المطلب الثالث : مجلس المحاسبة كهيئة قضائية بصلاحيات شاملة.
176.....	المطلب الرابع: تنظيم مجلس المحاسبة.

182.....	المطلب الخامس: تقييم نتائج رقابة مجلس المحاسبة.....
184.....	خلاصة الفصل الثالث.....
	الفصل الرابع: دراسة ميدانية لبلديات ولاية باتنة
187.....	تمهيد :
188.....	المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة المالية على البلدية.....
188.....	المطلب الأول: مهام المراقب المالي.....
191.....	المطلب الثاني: مسؤوليات المراقب المالي.....
192.....	المطلب الثالث: تقييم مساهمة المراقب المالي في ضبط تسيير المال العام.....
193.....	المطلب الرابع: الصعوبات التي تواجه عمل المراقب المالي.....
194.....	المبحث الثاني: هيكلية الدراسة التطبيقية.....
194.....	المطلب الأول: منهج الدراسة.....
195.....	المطلب الثاني: مجتمع وعينة الدراسة.....
198.....	المطلب الثالث: الأدوات والأساليب المستعملة في الدراسة.....
200.....	المطلب الرابع: الصدق الداخلي ومعامل الثبات.....
206.....	المبحث الثالث: معالجة وتحليل النتائج.....
206.....	المطلب الأول: الدراسة الوصفية للبيانات.....
212.....	المطلب الثاني: التحليل الوصفي للمحور الأول.....
215.....	المطلب الثالث: التحليل الوصفي للمحور الثاني.....
217.....	المطلب الرابع: التحليل الوصفي للمحور الثالث.....
219.....	المبحث الرابع: مناقشة النتائج واختبار فرضيات البحث.....
219.....	المطلب الأول: اختبار الفرضية الأولى.....
220.....	المطلب الثاني: اختبار الفرضية الثانية.....

221.....المطلب الثالث: اختبار الفرضية الثالثة

222.....المطلب الرابع: اختبار الفرضية الرابعة والخامسة

224.....خلاصة الفصل الرابع

الخاتمة

قائمة المراجع

الملاحق

الملخص باللغة الأجنبية

قائمة الجداول

الصفحة	العنوان	الرقم
25	أقسام النفقات العامة الخاصة بالبلدية	01
34	توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني	02
35	معدل الرسم على النشاط المهني	03
44	خصائص ميزانية الجماعات المحلية	04
157	عدد المكلفين بالتقشيش لكل مفتشية جهوية	05
178	مجال تدخل الغرف الوطنية	06
182	توزيع الغرف الإقليمية على مستوى الوطن	07
183	نشاطات التكوين المنجزة بالخارج لمجلس المحاسبة لسنة 2017	08
196	مصالح الرقابة المالية لولاية باتنة والبلديات التابعة لها	09
196	نسبة مصالح الرقابة المالية مقارنة بعدد البلديات	10
197	توزيع استثمارات الاستبيان لرؤساء البلديات وممثلهم	11
200	مقياس ليكارت الخماسي	12
201	درجة الارتباط بين محاور الدراسة	13
202	نتائج تقدير معامل الثبات والصدق لفقرات محاور الاستبيان	14
202	اختبار التوزيع الطبيعي لمتغيرات الدراسة	15
203	الاتساق الداخلي لفقرات المحور الأول	16
204	الاتساق الداخلي لفقرات المحور الثاني	17
205	الاتساق الداخلي لفقرات المحور الثالث	18
207	توزيع عينة الدراسة حسب المؤهل العلمي	19
208	توزيع عينة الدراسة حسب المنصب المشغول من طرف المستجوب	20
209	توزيع عينة الدراسة حسب التخصص الأكاديمي للمستجوبين	21
210	توزيع عينة الدراسة حسب عدد دورات التكوين المستفاد منها	22
211	توزيع عينة الدراسة حسب عدد سنوات الخبرة	23
212	علاقة متغير عدد دورات التكوين مع الخبرة المكتسبة	24
213	نتائج تحليل عبارات المحور الأول	25
215	نتائج تحليل عبارات المحور الثاني	26
217	نتائج تحليل عبارات المحور الثالث	27
220	نتائج اختبار الإشارة للفرضية الأولى sign-test	28
221	نتائج اختبار الإشارة للفرضية الثانية sign-test	29

222	نتائج اختبار الإشارة للفرضية الثالثة sign-test	30
223	نتائج اختبار الإشارة للفرضية الرابعة sign-test	31

قائمة الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
23	خصائص النفقة العامة	01
46	مبادئ ميزانية الجماعات المحلية	02
53	مراحل تحضير ميزانية البلدية	03
80	الرقابة المالية من حيث توقيت حدوثها	04
92	الرقابة المالية حسب النظم المحاسبية والاقتصادية	05
93	أنواع الرقابة المالية	06
94	خطوات الرقابة	07
99	خطوات دراسة وتحليل الانحرافات	08
140	تصنيف المحاسبين العموميين	09
156	الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية المركزية	10
168	المراحل المشتركة بين المراقب المالي والمحاسب العمومي والأمر بالصرف	11
176	تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة عبر الزمن	12
181	الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة	13
207	توزيع المستجوبين حسب المؤهل العلمي	14
208	توزيع عينة الدراسة حسب المنصب المشغول	15
209	توزيع أفراد العينة حسب التخصص الأكاديمي	16
210	توزيع عينة الدراسة حسب عدد دورات التكوين	17
211	توزيع أفراد العينة حسب عدد سنوات الخبرة	18

قائمة الملاحق

الصفحة	العنوان	الرقم
243	قائمة المحكين للاستبيان	01
244	الاستبيان	02
249	نموذج حوالة دفع	03
250	نموذج لمذكرة رفض مؤقت خاص بالمراقب المالي	04
251	نموذج لمذكرة رفض نهائي خاص بالمراقب المالي	05
252	نموذج لبطاقة التزام	06
253	نموذج تقرير تقديمي	07
256	نموذج سند طلب	08
257	نموذج لمذكرة رفض خاص بأمين الخزينة	09
258	مصفوفة الارتباط بين عبارات المحور الأول والمحور الكلي	10
259	مصفوفة الارتباط بين عبارات المحور الثاني والمحور الكلي	11
260	مصفوفة الارتباط بين عبارات المحور الثالث والمحور الكلي	12
262	جدول التكرارات والنسب	13

مقدمة

صاحب عملية انتقال الاقتصاد الجزائري من اقتصاد مخطط(موجه) إلى اقتصاد السوق إعادة النظر في دور الدولة من خلال منح لا مركزية أكثر في تسيير الجماعات المحلية في جوانب اتخاذ القرارات و إعداد البرامج التنموية وخطط الإنفاق العام ،على اعتبار أن هذه الأخيرة مسؤولة على الاستجابة لاحتياجات المواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد.

ويستوجب تنظيم الدولة تقسيمها إلى ولايات ، دوائر و بلديات بحيث تلعب هذه الأخيرة دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين ، و بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية .

ومع اتساع دور الدولة زاد الاهتمام بالنفقات العامة ، حيث احتلت مكانا بارزا في الدراسات المالية و ذلك بتحديد مفهومها و تحليل مكوناتها ، أنواعها ، آثارها الاقتصادية و الاجتماعية في الاقتصاد الوطني و أصبحت أداة في توجيه السياسة المالية لتحقيق الأهداف المسطرة ، و تحتل النفقات العامة مكانة كبيرة في ميزانية الجماعات المحلية كونها احد المتغيرات الاقتصادية المهمة التي تستخدمها الجماعات المحلية في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها ، إذ تعكس سياستها المنتهجة .

ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات و إيرادات الجماعات المحلية كانت هناك ضرورة لوجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية ، من إعداد و اعتماد و تنفيذ و كذا رقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا و إيرادا وفقا لما قرره ميزانيتها .

هذه الرقابة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها مع كشف سوء التسيير و الاستغلال ،بالإضافة إلى الزيادة في الإنفاق .هكذا نجد أن هناك بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها ، وتبقى عاجزة على إحداث التنمية المحلية بالرغم من التوزيع العادل للثروة الجزائرية .

كما أن مدى تطبيق الأهداف المسطرة من خلال تغطية الميزانية تتعلق بصفة مباشرة بمدى سلامة القواعد المحاسبية و القوانين المنظمة لها . فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بمداخل و نفقات الجماعات المحلية .

و إذا كانت عملية صرف النفقات العامة على مستوى الدولة تخضع إلى أنواع عديدة من الرقابة ، فان نفقات المال العام على المستوى المحلي ، أي على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر ، باعتبارها نواة اللامركزية الإدارية ، تخضع هي الأخرى لرقابة جهات مختلفة داخلية وخارجية

بهدف التأكد من ترشيد استعمال المال العام فيها ، خاصة مع التطور المتزايد للوضع المالية للجماعات المحلية بسبب زيادة نفقاتها ، حيث أصبحت تشكل عبئا ماليا معتبرا على ميزانية الدولة .

وتتنوع الرقابة المالية في الجزائر فنجد منها الرقابة المالية المسبقة ، و الرقابة الآنية أو المصاحبة لتنفيذ النفقات ، كما أن هناك رقابة أخرى و هي الرقابة البعدية ، هذا إذا أخذنا عنصر الزمن كأساس للتقسيم .

وتهدف الرقابة المالية المسبقة على نفقات الجماعات المحلية إلى اكتشاف و تحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها و معالجتها قبل حدوثها ، (أي أنها تعتبر رقابة وقائية بالدرجة الأولى) ، و بالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات ، مما يترتب عليه بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض الذي تهدف إلى تحقيقه ، و المتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة ، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية التي تؤدي حسن استعمال و استغلال المال العام .

وإذا كانت الرقابة المالية في الجزائر قد ظلت منذ نشأتها تحظى بأهمية اقل نظرا للوضع المالية المريحة التي عاشتها البلاد في مراحل معينة منذ الاستقلال ، فان الوضع الراهن يفرض علينا التفكير في الطريقة المثلى لترشيد الإنفاق العام وطنيا و محليا عن طريق إعطاء الأهمية المناسبة للرقابة المالية من مختلف جوانبها و بشتى أنواعها ، لأن ذلك سيؤدي حتما إلى النهوض بالاقتصاد الوطني ، و مواكبة عالم يتميز بالتغير المستمر .

إشكالية البحث

من خلال ما سبق يمكن بلورة إشكالية دراستنا في السؤال الرئيسي التالي :

ما مدى مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر ؟

و تتفرع تحت هذا الإشكال الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية و التي يمكن صياغتها على النحو التالي:

- ما هي الأدوار المختلفة للأجهزة الرقابية على الجماعات المحلية ؟
- هل يوجد أثر لآليات رقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة؟
- ما مدى استجابة البلدية كهيئة خاضعة للرقابة لتوجيهات المراقب المالي ؟
- هل يتوفر المراقب المالي على كفاءة في مجال ضبط صرف النفقات؟

➤ ما مدى توفر إدارة المراقب المالي على المتطلبات التنظيمية والتكنولوجية التي تواكب العمل الرقابي؟

الفرضيات

كإجابة مبدئية للتساؤل الرئيسي يمكن تقديم الفرضية الرئيسية التالية: الرقابة المالية تساهم بشكل كبير في مجال ضبط نفقات الجماعات المحلية باعتبارها رقابة وقائية إذا كانت قبلية تسبق عملية الإنفاق، و ردية في حال كانت بعدية.

و كإجابات قبلية للأسئلة الفرعية فقد تم الاعتماد على الفرضيات التالية:

الفرضية الأولى: تعمل الأجهزة المختلفة للرقابة المالية على السهر على التطبيق السليم للنصوص القانونية ، حيث يتم إهمال الجانب الأهم للرقابة و هو رقابة الأداء والذي يعتبر جوهر العملية الرقابية.

الفرضية الثانية: يوجد أثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة.

الفرضية الثالثة: توجد استجابة من طرف مصالح البلدية لتوجيهات المراقب المالي باعتباره أداة لتصويب وتصحيح الأخطاء.

الفرضية الرابعة: يتوفر لدي المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية

الفرضية الخامسة: تفتقد الرقابة المالية على البلديات إلى استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي.

أهمية البحث

تعتبر الرقابة المالية القبلية العمود الفقري لوظيفة الرقابة التي تعد احد وظائف الإدارة الأساسية ، نظرا لوجود العنصر المالي في كافة القرارات و العمليات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، و كذلك للنتائج الوخيمة التي قد تترتب عن غياب الرقابة المالية الفعالة ، من سوء استخدام للمال العام ، مما قد يؤدي إلى ظهور العجز المالي بشكل متكرر و متزايد وعدم تلبية حاجيات المواطنين من الخدمات الأساسية .

و يكتسي موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية أهمية كبيرة كونها تعتبر النواة التي يمكن الاعتماد عليها في المحافظة على المال العام و ترشيد استعماله ، خاصة و أن هذه الأخيرة لا يمكن لها توفير الأموال الضرورية لتلبية احتياجاتها بل تعتمد على إمكانيات الدولة في تمويل نفقاتها بنسبة كبيرة .

وبناء على ما سبق يمكن إبراز أهمية البحث في النقاط التالية :

- تعتبر الرقابة المالية احد أركان الإدارة المالية التي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط و قياس و تحليل و تقييم الوقائع و النتائج بالمقارنة مع الخطط و ما تتضمنه من أهداف و إجراءات و برامج.
- تهدف الرقابة المالية إلى تفادي الوقوع في عمليات الإسراف و التبذير حيث يكون الغرض الرئيسي للرقابة هو توجيه النفقات العامة خاصة منها على المستوى المحلي إلى الأوجه و المجالات المستحقة .

أهداف الدراسة

تحاول هذه الدراسة الإجابة على التساؤل الرئيسي و الأسئلة الفرعية من خلال تحقيق الأهداف التالية.

- دراسة فاعلية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في أداء مهامها المنوطة بها و معرفة مدى مساهمتها في تحقيق الرقابة المالية حسب التشريعات المنشئة لها .
- التنبيه إلى بعض أوجه النقص و الخلل في التشريعات و الإجراءات الرقابية المعمول بها و اقتراح وسائل لمعالجتها .
- التعرف على مدى استخدام تكنولوجيا المعلومات المستخدمة في الرقابة المالية و علاقتها بترشيد الإنفاق العام في كل من أجهزة الرقابة المالية من جهة و الإدارات المحلية ، بصفتها جهة خاضعة للرقابة المالية من جهة أخرى .

أسباب اختيار موضوع الدراسة

- رغبة شخصية للبحث في مختلف التطورات التي مر بها جهاز الرقابة المالية في الجزائر .
- يعتبر هذا الموضوع من المواضيع الحيوية و المهمة، فهو يهتم بالمال العام الذي يمس، ويعني كل فرد من أفراد الدولة.
- شح الدراسات المتخصصة في موضوع الرقابة المالية من وجهة نظر الإدارة المالية بشكل عام ، و بشكل اخص الرقابة المالية على الجماعات المحلية ، إذ أن هذا الموضوع كثيرا ما يتم تناوله من وجهة نظر قانونية أو وجهة نظر الإدارة العامة ، باعتباره موضوعا مشتركا بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة .
- ضعف وظيفة الرقابة بشكل عام على جميع المستويات و على جميع الأنشطة في الجزائر ، و قصورها عن مواكبة مثيلاتها في الدول المتقدمة .

بناء على الأسباب السالفة الذكر ، نشأت فكرة البحث المتعلقة بدراسة كيفية المحافظة على المال العام و ترشيده ، من خلال التطرق إلى الرقابة المالية القبلية على الجماعات المحلية ، باعتبار الرقابة احد العناصر الأساسية للعملية الإدارية و إهمالها يؤدي إلى بروز الكثير من النقائص التي تلغي ما تم انجازه في وظائف الإدارة الأخرى و بالأخص وظيفة التخطيط .

منهجية البحث

تم اعتماد المنهج الوصفي إذ يعتبر المنهج الغالب ، و الأكثر استخداما في هذه الدراسة ، فهو يقوم على أساس وصف لظاهرة تزايد النفقات العامة في الجزائر بصفة عامة و على المستوى المحلي بصفة خاصة ، وكذا محاولة تحليل المعطيات المتعلقة بظاهرة تزايد النفقات المحلية قصد توجيهها و ترشيد وضبط استعمالها، وتطبيقها على المجالات المختلفة قصد الوصول إلى النتائج اللازمة باستعراض الجهود المختلفة لكل أنواع الرقابة المالية بصفة عامة .

وهذه الدراسة ليست مجرد دراسة نظرية وصفية لما هو موجود على ارض الواقع و لا هي أيضا عرض لبعض الآراء و النظريات المتعلقة بمشكلة البحث ، و إنما هي دراسة تحليلية نسعى من ورائها إلى إظهار مدى التحكم في رقابة تسيير الأموال العمومية على المستوى المحلي باعتباره نواة التنمية المحلية ، لان الدراسات التي ليس لها صلة بالواقع تكون عادة دراسات جافة جامدة .

كما تم أيضا الاعتماد على المنهج الإحصائي، من خلال استخدام بعض الجداول و الأرقام والمعدلات و الأساليب الإحصائية بغية تحليل و استخلاص النتائج و هذا من خلال استخدام برنامج spss . كما تم الاستعانة بالدراسات الميدانية المتكررة لكل من أجهزة الرقابة المالية القبلية (المراقب المالي) و المحاسب العمومي ، إضافة إلى زيارات و مناقشات مع بعض الأمناء العامون على مختلف بلديات الولاية محل الدراسة .

الدراسات السابقة

بما أن الموضوع محل الدراسة ذا أهمية بالغة ، فان الكثير من الباحثين ساهموا في إثراء هذا الموضوع و سنذكر على سبيل المثال :

1- حمدي سليمان قبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية -دراسة تطبيقية ، أطروحة دكتوراه منشورة ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ،الأردن 1998 .
تناولت الدراسة موضوع الرقابة الإدارية و المالية في الأردن بهدف إظهار مدى فاعلية و كفاءة الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية و التعرف على الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة بشقيها الإداري و المالي ، و قد قام الباحث بسرد العديد من المعوقات أهمها

ضعف التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة و قصورها عن مواكبة المفاهيم الحديثة في مجال الرقابة الإدارية و المالية ، و قصورها عن مثيلاتها في الدول الأخرى ، و عدم تمتع إدارات هذه الأجهزة و موظفيها بالحصانة الكافية لأداء واجباتهم على أكمل وجه ، مما يضعف من أداء هذه الأجهزة و يقلل من شأنها .

2- إبراهيم بن داود ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الدراسية 2002/2003 أوضح الباحث من خلال هذه الدراسة أن الدراسة المقارنة تبين أن الرقابة المالية التي كانت في العهد الإسلامي و التي باشرتها الدواوين المختلفة ، أحكمت الرقابة على موارد بيت المال و مصارفه ، وان كان لهذه الأجهزة مقابلها في الدولة الحديثة إلا أن فاعلية و ثمار الرقابة بينهما مختلف تماما ، كما قد توصل الباحث إلى نتيجة مفادها أن المبادئ التي تحكم مالية الدولة و الرقابة عليها وفقا للمنظور الإسلامي ، تقوم على مبادئ وأسس أوردها القرآن الكريم والسنة المطهرة ، وأن هذه المبادئ صالحة لكل زمان و مكان ، وان كان لا يمنع من تطبيق بعض الحلول المالية التي وضعها باحثو العصر الحديث .

3- عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية و نقدية ، أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2014/2015 ، و تمثلت إشكالية البحث في ما هو واقع الرقابة المالية على البلدية في الجزائر و كيف يمكن تفعيلها للحفاظ على المال العام ، حيث توصل الباحث بعد إنهاء عمله إلى مجموعة من النتائج نذكر منها : عمق الهوة المتواجدة بين واقع إدارة المال العام في البلديات و واقع الرقابة المالية الذي تقوم به أجهزة الرقابة المالية من جهة ، بالإضافة إلى الهوة بين واقع أجهزة الرقابة في الجزائر و الدور الذي من المفروض أن تلعبه من جهة أخرى ، و قد أظهرت الدراسة وجود العديد من المعوقات التي تحول دون فعالية الرقابة المالية تمثلت أهمها في غياب النص التشريعي الذي يلزم بتطبيق الرقابة المالية الحديثة المتمثلة في رقابة الأداء

التمثلة في الكفاءة و الفعالية و الاقتصاد قاعدة . les trois e

4- عوالي بلال ، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية ، دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص : مالية وبنوك ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير ، جامعة البليدة 2 ، الجزائر 2018 . حيث تهدف الدراسة إلى التعرف على مدى مساهمة حوكمة البلديات الجزائرية بمختلف مبادئها في تعزيز و تفعيل الرقابة المالية القبلية على نفقاتها و في مقدمتها رقابة المراقب المالي فرقابته تعد تجسيدا لمبدأ المسائلة ، كما أن الرقابة القبلية تمنح فرصة حقيقية لتصحيح الأخطاء و مراجعتها مع إبداء الأهمية لمبدأ المشاركة في التسيير باعتباره أهم مؤشرات و موجبات الحوكمة المحلية ، و من خلال الدراسة

فإن الباحث قد توصل إلى أن هناك علاقة ترابطية بين الحوكمة المحلية والرقابة المالية القبلية فهما ينصبان في أهداف مشتركة على رأسها محاربة الفساد وترشيد الإنفاق المحلي مكملين بذلك لبعضهما البعض .

5- بوراوي عيسى ، الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة وميزانيات الجماعات الإقليمية، دراسة ميدانية على مستوى وزارة المالية -الجزائر- أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية ، تخصص : اقتصاد التنمية ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 2019، 3 ، هدفت الدراسة إلى إظهار أهمية أجهزة الرقابة المالية السابقة في ظل الأزمة الاقتصادية التي تمر بها الدولة الجزائرية ، وسياسة النقشف المتبعة في دراسة وترشيد النفقات العمومية ، وذلك بإبراز دور وفعالية رقابة المراقب المالي على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ، حيث خلصت الدراسة إلى التأكد على مدى فعالية ودور رقابة المراقب المالي في تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية (البلدية) ، باعتباره مستشار مالي من جهة ، وتتمين اثر إخضاع ميزانية البلديات لرقابة المراقب المالي من خلال دراسة حجم الديون من جهة أخرى .

6-SAJEDA AHMED ATEF HARARAH, The Impact of Efficiency and Effectiveness of Financial Control on Rationalize Expenditure, Case Study (Aqaba Special Economic Zone Authority), magister these, Middle East University.

هدفت الدراسة إلى التعرف على كفاءة وفعالية الرقابة المالية على ترشيد الإنفاق في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ، حيث توصلت الباحثة إلى وجود اثر ذو دلالة إحصائية بين كفاءة الرقابة المالية وترشيد الإنفاق سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ، وانه يوجد اثر ذو دلالة إحصائية بين فاعلية الرقابة وترشيد الإنفاق في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ، كما توصلت الدراسة إلى انه يوجد نقص في تأهيل العاملين في الرقابة المالية بالشهادات المهنية ونقص في استخدام الوسائل الرقابية الحديثة و انخفاض دور الرقابة المالية في ترشيد استخدام الموارد البشرية في السلطة.

إضافة إلى الدراسات السابق ذكرها والتي تخدم موضوع بحثنا فإن ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة أننا نحاول من خلالها تقييم فعالية و كفاءة الأجهزة الرقابية وإبراز مدى مساهمتها في جعل الإنفاق العام للجماعات المحلية يتم حسب القوانين المعمول بها ، كما أننا قد حاولنا دراسة موضوع الرقابة المالية من الناحية المالية لان معظم الدراسات السابقة يغلب عليها الجانب القانوني ، كما أننا قد حاولنا دراسة الأسباب التي تعيق العمل الرقابي سواء من وجهة نظر الجهاز الرقابي أو من وجهة نظر الجماعات المحلية .

حدود الدراسة

للدراصة حدود زمانية ومكانية تتمثل في :

أولاً: الحدود المكانية

يتمثل الإطار المكاني للدراسة في المجتمع الذي أجريت عليه الدراسة ، حيث يتعلق الأمر بمجموعة من المراقبين الماليين التابعين للمديرية الجهوية للميزانية بسطيف ، إضافة إلى المحاسبين العموميين التابعين للمديرية الجهوية بخنشلة من جهة ، وكذا مجموع البلديات التابعة لولاية باتنة و التي تخضع لرقابة الأجهزة الرقابية السابقة .

ثانياً: الحدود الزمنية

اقتصرت الحدود الزمنية لهذه الدراسة على الفترة من سنة 2012 إلى غاية 2020 ، وذلك بدأ من فرض الرقابة المالية السابقة على البلديات ، هذا ما تعلق بالجانب النظري ، أما فيما يتعلق بالجانب التطبيقي للدراسة فقد تلخص في التالي :

- ❖ تم إعداد استبيان خلال فترة عشرة أشهر بدأ من شهر مارس 2020 ، وقد تم تحكيمه من طرف مختصين وأساتذة و ممارسين .
- ❖ تم توزيع الاستبيان على البلديات التابعة لولاية باتنة للإجابة عليه من طرف الأمرين بالصرف أو الكتاب العامون للبلديات أو من بين المكلفين مصلحة المالية والمحاسبة.

التعريفات الإجرائية

تستخدم في هذه الدراسة مجموعة من المصطلحات والتي قد تأخذ نفس المعنى في غالب الأحيان ما لم يدل المحتوى على عكس ذلك ، فالنسبة لمصطلح الرقابة المالية أو المراقبة المالية أو الرقابة على المال العام فهي تحمل نفس المعنى ، حيث أن كل منها يدل على التطبيق السليم للقوانين سارية المفعول ، كما أن الباحث لا يفرق في هذه الدراسة بين مصطلح الموازنة والميزانية حيث يدل كلا منهما على نفس الأمر ، إضافة إلى عبارة الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية أو الهيئة المحلية حيث هي الأخرى تدل على نفس المعنى ،وبما أن كل بلديات الوطن تخضع لنفس القوانين المتعلقة بالرقابة المالية ، فإننا لا نفرق بين كلمة بلدية و بلديات ، إضافة إلى ما سبق هناك بعض المصطلحات التي قد يصعب على القارئ فهما ، والتي نوضحها كما يلي :

انتوساي INTOSAI المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة .

أرابوساي ARBOSAI المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة .

صعوبات الدراسة

واجه الباحث في انجاز هذه الدراسة العديد من الصعوبات نوردتها في الآتي :

- ❖ قلة المراجع العلمية التي تناولت موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية من وجهة نظر مالية، ماعدا بعض الكتب والمذكرات والمقالات التي تناولت موضوع الدراسة من ناحية قانونية.
- ❖ صعوبة توزيع الاستبيان ، لتواجد بعض البلديات على مستوى مناطق جغرافية بعيدة ومعزولة ، مما جعلنا نلجأ إلى توزيع الاستمارات في بعض الحالات عن طريق البريد الالكتروني ، ضف إلى ذلك ضعف تدفق شبكة الانترنت على مستوى هذه المناطق ، مما جعلنا نخسر الكثير من الوقت والجهد.
- ❖ عدم اهتمام بعض المسؤولين بوثيقة الاستبيان وإهمال الإجابة عنها من طرف البعض ، وذلك بالنظر إليها على أنها وثيقة استفسار .
- ❖ صعوبة إجراء اللقاءات الميدانية مع مسؤولي البلديات والمراقبين الماليين ، والمحاسبين العموميين ، خاصة أن الدراسة جاءت في الوقت الذي تغشى فيه وباء كورونا ، مما جعل كل الإدارات تغلق على نفسها ، وهذا ما اضطر الباحث إلى استعمال علاقاته الشخصية في سبيل الوصول إلى المعلومة .

هيكل الدراسة

من اجل معالجة الإشكالية وبيغية الإلمام بالموضوع ككل قام الباحث بتقسيم الدراسة إلى أربعة فصوص كالتالي :

الفصل الأول : مالية الجماعات المحلية

تم من خلال هذا الفصل التطرق إلى كل ما يتعلق بمالية الجماعات المحلية من إيرادات و نفقات ، حيث تم تناول الأنواع المختلفة لإيرادات الجماعات المحلية و تقسيماتها ، ونفس الشيء بالنسبة للنفقات ، إضافة إلى التطرق إلى ظاهرة تزايد النفقات المحلية و التي كانت من مسببات وموجبات تعدد و تنوع العمل الرقابي ، كما عالج الباحث في هذا الفصل الميزانية العامة بصفة عامة وميزانية الجماعات المحلية بصفة خاصة ، بالإضافة إلى الأعوان الذين يسهرون على تنفيذ هذه الميزانية .

الفصل الثاني : الإطار النظري للرقابة المالية

تم من خلال هذا الفصل التعرف على ماهية الرقابة المالية ، نشأتها تعريفها و كذا الأنواع المختلفة لها بشيء من التفصيل ، حيث من خلال ذلك تم التطرق إلى الأسس القانونية للعمل الرقابي على مستوى كل نوع من أنواع الرقابة المالية سواء كانت قبلية آنية أو بعدية .

الفصل الثالث : دور أجهزة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية

تطرقنا من خلال هذا الفصل إلى الأنواع المختلفة للأجهزة الرقابية المتواجدة على مستوى الوطن، والتي تمارس العمل الرقابي على الجماعات المحلية حيث كان هذا الفصل بمثابة إسقاط لما جاء في الفصل الثاني على الفصل الأول ، حيث حاولنا تحليل و تشخيص الدور الرقابي الممارس من طرف الأجهزة المختلفة في سبيل جعل الإنفاق يسير وينفذ عبر القنوات القانونية ، كما أننا قد تطرقنا لمختلف المعوقات التي تحول دون تحقيق أهداف رقابة كل جهاز رقابي ، وكل ذلك من خلال الجانب النظري ، ليترك الجانب التطبيقي للفصل الرابع .

الفصل الرابع: دراسة ميدانية لبلديات ولاية باتنة

خصص هذا الفصل للدراسة الإحصائية للمعلومات التي تم جمعها من خلال توزيع الاستبيان وتعبئته من قبل أفراد العينة ، حيث تم إعطاء فكرة حول مجتمع وعينة الدراسة ، وبناء على مختلف المعلومات الإحصائية قمنا بتحليل ووصف خصائص أفراد العينة حسب خصائص كل مستجوب ، مع القيام بتحليل إحصائي باستخدام الأساليب الإحصائية لإجابات أفراد العينة ، ليختتم الفصل باختبار الفرضيات ، وتحديد معنوية علاقات الارتباط بين متغيرات الدراسة ومدى قوة هذه العلاقات ، بغية معرفة مدى مساهمة الرقابة المالية في ضبط النفقات المحلية ، وتم التركيز في هذا المقام على رقابة الرقابة المالية قبلية، وذلك باستخدام برنامج الحزم الإحصائية SPSS .

وفي الأخير نختتم البحث بخاتمة عامة تلخص أهم النتائج التي تم التوصل إليها، حيث نقوم من خلال ذلك إلى تقديم بعض التوصيات و الاقتراحات التي تدعم الدراسات المستقبلية في نفس الاختصاص .

الفصل الأول

مالية الجماعات المحلية

تمهيد

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية ، التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة ، تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة .

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ، ولاية و بلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين .

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية.

ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات و إيرادات للجماعات المحلية ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية من إعداد ، و الاعتماد و التنفيذ و الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا و إيرادا وفقا لما قرره ميزانيتها .

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

ظهرت الجماعات المحلية منذ القدم ، حيث أن الإدارة المحلية ليست ابتكارا حديثا اكتشفه الإنسان ، بل لازمت البشرية منذ العصور القديمة ، و ذلك أن ظهور القرى الصغيرة كان قبل أن تنشأ الدولة ، أو قبل أن تتبلور فكرة الدولة في عصرنا الحالي ، حيث كانت تجتمع القرى و المدن فيما بينها ، لإدارة شؤونهم المحلية و حل مشاكلهم ، و بذلك فإن الجماعات المحلية تعتبر الأصل والمنبع الذي استحدثت منه الدول بمفهومها الحديث ، وعليه سنقوم من خلال هذا المبحث بتعريف الجماعات المحلية ، وأسباب نشأتها و تطورها ، وكذا العراقيل التي تؤثر على فاعلية و أداء الجماعات المحلية .

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

هناك من يعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات محلية منتخبة و مستقلة، و تمارس ما يسند إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

أولا : تعريف الإدارة المحلية

يعرفها علماء السياسة على أنها " الأجهزة و المجالس المحلية التي تمكن المنتخبين على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار " ¹.

كما يمكن تعريف الإدارة المحلية على أنها " أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا ، بهدف تنمية مجتمعاتها و إشباع حاجات أفرادها ، مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من طرف السلطة المركزية" ². و تعرف أيضا بأنها " أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها و تعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية ، و ترتبط في ذلك بالحكومة المركزية ، من خلال السياسة العامة للدولة و العلاقات المحددة في الدستور و القانون" ³.

و تعرف على أنها سلطة سياسية ، تم إنشاؤها بشكل مقصود من قبل حكومة الولاية بموجب قانون يتم من خلاله تنظيم المجتمعات المحلية في منطقة محددة لإدارة شؤونها الخاصة في حدود القانون الذي يتم بموجبه إنشاء السلطة. على حد تعبير أوكولي (1983) ، و ينظر إليها على أنها سلطة سياسية أقامت دولة أو دولة كسلطة ثانوية لغرض تبديد السلطة السياسية أو لامركزيتها. هذه الفكرة من الحكومة المحلية من قبل (AWA) 1981 ⁴.

و يمكن إضافة تعريف الكاتب البريطاني كرام مودي Modie Grame الذي عرف الإدارة المحلية على "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام

¹ نوال بوكعياش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011، ص103.

² خالد ممنوح، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، مصر، 2009، ص 270.

³ أحمد بالجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير غير منشورة، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010، ص17.

⁴ B.A amujiri, course team, department of public administration, locale government, unn Nsukka, national open university of Nigeria, p10.

الناخبين سكان الوحدة المحلية و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة " ، و يعرفها العطار بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها " ، و قد عرفها الشخيلي على أنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع النشاطات و الواجبات بين الأجهزة المركزية و المحلية ، و ذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد و أن تتمكن الأجهزة المحلية من تجهيز مرافقها بكفاءة ، وتحقيق أغراضها المشروعة " و ما يميز هذا التعريف انه يبين أهمية و دور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها . و ينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها " أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمثل بشخصية اعتبارية و يمثلها مجالس منتخبة من أبناءها لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية " ¹ .

و يمكن إضافة تعريف كل من الولاية و البلدية على أساس أنهما مثالا للامركزية، و تمثيلا للإدارة المحلية على النحو التالي :

1-تعريف الولاية :

عرفت المادة الأولى من القانون 9/90 الولاية بأنها " جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " ، و قد عرفتها المادة الأولى من قانون 1969 : " الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي،ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية ... " ، و تحدث الولاية طبقا للقانون الحالي أو القديم بموجب قانون بالنظر لأهميتها ، و مجرد التنبه أن الولاية أساس دستوري ، فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية ² .

¹ محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم الفلسفة و الأهداف) ،الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلاة سلطنة عمان ، 20،18 أوت 2003، ص 8،9.

² نوال بوكعباش ، مرجع سبق ذكره ، ص118.

أ- اختصاصات الولاية :

تتوزع اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بين اختصاصات عامة و اختصاصات متعلقة بالجوانب الاقتصادية على المستوى الولائي ، و هي على النحو التالي¹ :

• اختصاصات عامة :

تتميز هذه الاختصاصات بكونها تشمل على جميع المهام التي يفضلها تمارس الولاية لمهامها مثل الأمور المتصلة بالحياة العامة لولاية ، لذا فإن من واجبات المجلس الشعبي الولائي متابعة هذه الأمور عن قرب و إسداء النصح و الإرشاد للسلطات الإدارية المركزية خاصة، و مراعاة تنفيذها إضافة إلى مشاركته مع الأجهزة الإدارية الأخرى للولاية و المتمثلة في الهيئة التنفيذية الولائية بما فيها الوالي في إدارة و تسيير شؤون الولاية بما فيها الشؤون القانونية و الإدارية ، و تنظيم و حماية أملاك الدولة على مستوى الولاية .

و لكي يتسنى للمجلس الشعبي الولائي القيام بهذه المهام على أحسن وجه يقوم بإنشاء لجان متخصصة تابعة له و مكاتب دراسة متمكنة تسدي له المشورة في المسائل المختلفة بتقديمها للتقارير و التوصيات حول هذه المسائل .

• اختصاصات التجهيز و الإنعاش الاقتصادي

يدخل تحت غطاء هذا التخصص جميع العمليات التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي من اجل تحقيق عملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي مثل وضع الخطط والبرامج التنموية على المستوى الولائي و المشاركة في أداء و تحضير و تنفيذ البرامج و السياسات العامة الوطنية في المجال الاقتصادي .

و بهذا يقوم بانجاز العمليات الاقتصادية اللازمة و تشجيع الاستثمارات على المستوى الولائي دون الخروج عن نطاق الخطط التنموية على المستوى الوطني ، و يناط بالمجلس الشعبي الولائي مهمة الاستشارة في بعض المسائل المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية كالاستشارة في إعداد و تحضير الخطط العامة الوطنية وذلك عن طريق تقديم الآراء و الاقتراحات التي يراها أجدر بالمساهمة و بطريقة فعالة

¹ لمير عبد القادر ، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، المدرس الدكتورالية للاقتصاد و إدارة الأعمال ، كلية العلوم الاقتصادية ، علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة وهران ، الجزائر ، 2014، ص51.

في تحقيق النهضة التنموية على المستوى الولائي لكونه الأقرب للواقع و الأعراف بخباياه من الهيئات والسلطات الإدارية المركزية .

وبهذا تكون الخطط التنموية العمومية المبرمجة على المستوى الوطني أكثر شمولية و قربا من الواقع المعيشي .

إضافة إلى استشارته في إعداد و تنفيذ الميزانيات و اعتمادات التجهيز و الاستثمارات المخصصة للولاية ، يقوم المجلس بدور المشاركة في تنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات والهيئات العامة الوطنية لممارسة نشاطها في نطاق الحدود الإدارية و الجغرافية للولاية .

• الاختصاصات المتعلقة بالتنمية الزراعية

يقوم المجلس في إطار اختصاصه بكافة أوجه النشاطات الاقتصادية المتعلقة بالجانب الزراعي التي تهدف إلى تحقيق التنمية الفلاحية على المستوى الولائي ، لذلك فهو يقوم بتشجيع كافة الاستثمارات الرامية إلى تحقيق تطور في المجال الفلاحي و إعداد و تهيئة المساحات و الأراضي الزراعية و اتخاذ كل الإجراءات التي تساعد في تحقيق ذلك، و اتخاذ جميع التدابير الوقائية التي من شأنها المحافظة على الغطاء النباتي من كافة الأخطار المحدقة به من تصحر وانجراف ، إضافة إلى البحث عن الحلول المناسبة لإيجاد مصادر بديلة لصقي المحاصيل الزراعية في حالة تعرضها للجفاف .

• اختصاصات متعلقة بالتنمية السياحية

و ذلك بالعمل على ازدهار السياحة في الولاية بكل الوسائل حتى و لو استدعى ذلك تسيير و إدارة بعض المرافق السياحية التي عجزت بعض البلديات عن إدارتها نتيجة لضعف الإمكانيات المالية لديها و المخصصة لهذا الجانب .

2-تعريف البلدية :

بالرجوع إلى مختلف المصادر الخاصة باللامركزية الإقليمية نجد عدة مصطلحات مستعملة للدلالة على ذلك مثل : الجماعات المحلية و الهيئات المحلية ، و الإدارة المحلية و الحكم المحلي... الخ ، إلا أن المشرع الجزائري عبر عن اللامركزية الإقليمية بمصطلح "الجماعة الإقليمية " ، حيث ورد

تعريف البلدية في القانون المتعلق بها رقم 67-24 في مادته الأولى كما يلي : "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية " ، كما عرفها القانون البلدي رقم 90-08 في مادته الأولى كما يلي : " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"¹.

أ- اختصاصات البلدية:

باعتبار البلدية تمثل نواة اللامركزية الإقليمية قي الجزائر ، فهي تلعب دور كبير و بالغ الأهمية في مجال التنمية المحلية ، حيث يشترك المواطنون في تسييرها نحو الاتجاه الذي يخدم الأهداف المحلية و يحقق مطالبهم و يساهم في تحقيق التنمية بمختلف أشكالها ، إلا أن الدور الفعال للبلدية في هذا المجال لم يبرز إلا بعد ظهور قانون البلدية و تطبيق اللامركزية الإقليمية ، فمنذ ظهور ذلك القانون سنة 1967 و الذي حدد مهام البلدية في ممارسة صلاحيات إدارية امتدادا للدولة بالإضافة إلى تحديد الاحتياجات فيما يتعلق بالتجهيز و مبادرات التنمية و مراقبتها ، بدأت البلدية في تنفيذ مهامها بغرض القضاء على التخلف و دفع عجلة التنمية و ترقية جماهيرها، خاصة و أن فترة ما بعد الاستقلال تميزت بمشاكل كثيرة بسبب قلة الموارد المالية و البشرية في البلديات و كثر حاجيات المواطنين خاصة المتضررين من الاستعمار في المدن بشكل عام و القرى بشكل خاص . و منذ ذلك التاريخ مرت البلدية في الجزائر بعدة إصلاحات تنظيمية و قانونية لمواكبة التطورات الحادثة في البلاد ، فتوسعت صلاحياتها و مهامها بعد صدور قانون البلدية سنة 1990 ، و الذي اخذ بعين الاعتبار التغييرات السياسية التي عاشتها البلاد و المتمثلة أساسا في ظهور التعددية الحزبية ، كما جعل هذا القانون البلدية تتكيف مع المرحلة الجديدة المتمثلة بالإضافة إلى الانفتاح السياسي في الانفتاح الاقتصادي المتمثل في التخلي عن مبادئ الاشتراكية و بروز المنافسة و اقتصاد السوق و اضمحلال القطاع العام و توسع القطاع الخاص.

¹ موفق عبد القادر، الرقابة المالية على مالية البلدية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، قسم علوم التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2015، ص96،95.

وبما أن المجلس الشعبي البلدي يشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية ، و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية فيمكن تحديد صلاحيات البلدية حسب القانون 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 لاسيما المواد من 108 الى 124 منه في التالي¹ :

***التهيئة و التنمية:** يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده و يصادق عليها ويسهر على تنفيذها ، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا ، و في إطار المخطط الوني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القاعدية . ويكون اختيار العمليات التي تتجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، كما يشارك هذا الأخير في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و تنفيذها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما .

و تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية ، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي و لا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير في البيئة ، و يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء و لا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية . إضافة إلى ذلك يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي ، و من هذا يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترقيته ، و تساهم البلدية في حماية التربة و الموارد المائية و تسهر على الاستغلال الأفضل لهما .

***التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز :** تزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها موجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ، و يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة و الصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي ، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة .

¹ القانون 10-11 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية .

كما تتولى البلدية طبقاً لهذا الاختصاص مهمة التأكد من احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن .

وفي إطار حماية التراث المعماري و طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما المتعلقين بالسكن والتعمير و المحافظة على التراث الثقافي و حمايته ، تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة ، على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكانية .

***نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة :** تتخذ البلدية طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد :

- انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها .
- انجاز و تسيير المطاعم المدرسية و السهر على ضمان توفير و سائل نقل التلاميذ و التأكد من ذلك.

غير انه يمكن للبلدية في حدود إمكانياتها القيام بما يأتي:

- اتخاذ عند الاقتضاء ، و في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما ، كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى و الرياضة و حدائق الأطفال و التعليم التحضيري و التعليم الثقافي و الفني .
- المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة .
- تقديم مساعدتها للهياكل و الأجهزة المكلفة بالشباب و الثقافة و الرياضة والتسلية.
- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية و نشر الفن و القراءة العمومية و التنشيط الثقافي و الحفاظ عليها و صيانتها .
- اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المهنيين باستغلالها.
- تشجيع عمليات التمهين و استحداث مناصب الشغل .

***النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية :** تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة

على احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة و النظافة العمومية و لا سيما في مجالات :

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة و نقلها و معالجتها .
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة .
- الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرقات البلدية .

ثانيا : مهام الإدارة المحلية

تتمثل مهام الإدارة المحلية في خدمات حددت وفقا لتصنيف المنتدى الدولي للأمم المتحدة حول السياسات الإبداعية و ممارسات الحكم المحلي ، الذي عقد بالسويد في عام 1996م ، حيث تم تصنيف مهام و مسؤوليات مجالس الحكم المحلي تحت أربعة عناوين أساسية هي¹ :

- خدمات في شكل سلع ذات نفع عام تقوم مجالس الحكم المحلي بإنتاجها و توفيرها ، مثل مياه الشرب ، الصرف الصحي ، إنشاء و صيانة الطرق و الحدائق العامة... الخ .
- خدمات ذات نفع خاص (شخصي) ، مثل التعليم و الرفاء الاجتماعي .
- خدمات البنية التحتية ، و تشمل مسح الأراضي ، المخططات و الخرائط ، المحافظة على البيئة، و الصحة العامة... الخ .
- خدمات تتضمن حماية أمن المواطنين، و حفظ النظام.

¹ لمير عبد القادر، مرجع سبق ذكره ، ص 38.

المطلب الثاني: نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر

تعتبر إدارة الجماعات المحلية أداة يتم عن طريقها تحقيق السياسة العامة للدولة للحصول على أفضل مستوى معيشي يطمح له الفرد و المجتمع ، ويعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر ذا مرجعية تاريخية عرفت تطورا عبر فترات مختلفة .

أولا : نظام الإدارة المحلية قبل الاستقلال

خضعت الجزائر أثناء مرحلة الاستعمار للتشريع الفرنسي ، و كان أول نص تنظيمي صدر في هذا الشأن هو قرار المارشال "دوبرمان" المؤرخ في 06 جويلية 1830 ، حيث تضمن إنشاء لجنة لتسيير الأملاك و المصالح و المرافق المركزية بالعاصمة من طرف السلطات الفرنسية بعد الاستيلاء عليها ، و بعد ذلك تم تحديد قواعد للنظام الإداري الإقليمي و المحلي في الجزائر¹ .

و في هذه المرحلة اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر سياسات متعددة ، فقد كانت تلجأ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين ، و أحيانا تلجأ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة .

وقد قسمت هذه المرحلة إلى عدة مراحل مرت بها الإدارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال نوجزها كالتالي:

المرحلة الأولى : 1830 إلى 1887

قسمت الجزائر أثناء هذه المرحلة إلى ثلاث أقاليم : أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون ، و تخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا ، مناطق عسكرية يسكنها الجزائريون ، و تخضع للإدارة العسكرية ، و المناطق المختلطة و تحتوي العنصر الأوروبي و عدد قليل من السكان الجزائريين ، تخضع هذه الأخيرة الأوروبي للإدارة المدنية و الجزائري للإدارة العسكرية ، و قد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم و المحكومين² .

¹ حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982، الجزائر ، ص 130.

² لمير عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 47.

المرحلة الثانية :

اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا ، حيث قسمت البلاد إلى ثلاث ولايات و هي : الجزائر وهران و قسنطينة و على رأس كل ولاية والي يساعده مجلس الولاية ، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوروبي على النحو التالي¹ :

القسم الأوروبي : وكان في الشمال حيث يتركز العنصر الأوروبي ، وهناك أقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى و المناطق الساحلية .

القسم الثاني : وقد ضم هذا القسم البلديات المختلطة ، وقد وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين ، و تركز إدارة البلدية على هئتين و هما : المتصرف و الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم ، واللجنة البلدية التي يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين .

القسم الثالث : وضم البلديات الأهلية ، ولقد تواجدت في مناطق الجنوب ، وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال ، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري .

المرحلة الثالثة : نظام الإدارة المحلية أثناء الثورة التحريرية

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة نوفمبر 1954 ، في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم و هيكلية الثورة ، ومن القرارات الهامة التي جاء بها المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد ، و خلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية ، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات و بدورها الولاية قسمت إلى مناطق و المناطق إلى نواحي و النواحي إلى قسامات ، و بذلك تجسد السلطة المحلية . تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية و العسكرية و الاتصال و الإخبار ، و هو مؤطر بهياكل و مكاتب و أجهزة إدارية ، أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين و تنظيمهم و ربطهم

¹ بوحنية قوي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية،
من خلال الموقع الإلكتروني www.politics-dz.com نشر بتاريخ 2018/03/17 ، اطلع عليه بتاريخ 2020/12/23.

مباشرة بجيش و جبهة التحرير الوطني ، لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى ، وأصبحت تسييرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية و يساعده مجلس بلدي ، كما تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ، و محو الأمية ، والشؤون الدينية إلى الشؤون المالية، والتمويل وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية¹ .

ثانيا : نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال

شهدت الجزائر في مرحلة ما بعد الاستقلال حالة فراغ إداري ، بسبب الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية ، و ورثت العديد من البلديات مشاكل اجتماعية ثقافية و كذا نقشي الأمراض المختلفة و الفقر و الجهل و الأمية نتيجة السياسة الاستدمارية . ومن اجل تجاوز هذه المرحلة عمدت الحكومة الجزائرية إلى اتخاذ جملة من التدابير و الإجراءات على مستوى التأطير و التنظيم الإداري المحلي و التشريع في اتجاه الإصلاح الإداري ، فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات لإمكانية إدارتها و تسييرها ، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية ، بعد ما كان 1500 بلدية ، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية و ملتقيات لصالح موظفي البلديات لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية² .

و قد جاء الإصلاح الإداري الذي كرسه دستور 1963 ، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية ، كما هو وارد بالمادة 9 منه ، و هو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر في لسنة 1964 "ضرورة إعادة الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد ، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية ، ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتضمن لقانون الولاية ، و بموجبها أوكلت لبلدية و الولاية عدة مهام سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية . اعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر ، و خاصة البلدية و منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة و النظام السياسي الجزائري .

¹ بوحنية قوي ، مرجع سابق ، اطلع عليه بتاريخ 2021/02/06 .

² بوكعباش نوال ، مرجع سابق ، ص 114 .

ومن مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية و اللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإدارة الشعبية على المستوى المحلي ، و تماشيا مع الإصلاحات السياسية و الإدارية ، جاء القانون البلدي رقم 08/90 ، و قانون الولاية رقم 09/90 ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي¹ .

و بعدها جاء قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، و الذي يعد بمثابة مراجعة شاملة للأحكام المتعلقة بتنظيم و سير البلديات ، بهدف تطوير ممارسة الديمقراطية المحلية في إطار التوجهات الكبرى لإصلاح هياكل و مهام الدولة ، و بالنظر أيضا إلى بيان الأسباب التي أوجدت القانون 10/11 فقد اعتبر البلدية القاعدة الإقليمية و اللامركزية للدولة و ذات مكانة قصوى ، فهي تجسيد للديمقراطية المحلية و تلبية انشغالات المواطنين محليا و الاضطلاع بالتنمية المحلية ، كما وصف تطبيق القانون 08/90 لمدة 20 سنة على انه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على المستوى البلدي كما انه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل أحكامه لا تستجيب لتحديات الجماعات المحلية ، و الاختلالات و المشاكل الجديدة التي الناجمة عن التعددية .

و بعدها جاء قانون الولاية رقم 07-12 استكمالا لقانون البلدية الذي سبقه في موازاة شكلية بين كافة قوانين الجماعات المحلية ، إذ يلي صدوره دائما بعد قانون البلدية ، و من خلال التعرض لبيان الأسباب و مبررات إصلاح هذا القانون نستشف رغبة المشرع التي تمثلت مجملها في سد الثغرات القانونية و معالجة الاختلالات التي ظهرت مع التطبيق ، و تحديد أدق لصلاحيات هيئات الولاية المزدوجة التمثيل ، محاولة لفك الارتباط و التشابك في الصلاحيات بين هئتيها من جهة ، و جعل التكامل و التناسق بينهما هدفا يسعى لتحقيقه ووضع السبل المناسبة لذلك من جهة أخرى .

المطلب الثالث: خصائص الإدارة المحلية

تتمثل أهم الخصائص الواجب ترسيخها في مؤسسات الإدارة المحلية في ما يلي²:

- الانطلاق من اجتذاب الكوادر القيادية ، و التأكيد على ضرورة إيجاد أسلوب موضوعي يتم بموجبه اختيارها و تدرجها و مكافأتها . بالإضافة إلى ضرورة القيام بتعبئة الكوادر الفنية و الإدارية و تهيئتها من اجل القيام بدورها الاستراتيجي في قيادة عملية التنمية ، و ذلك عن

¹ نوال بوكعباش ، مرجع سبق ذكره ، 115.

² لمير عبد القادر ، مرجع سبق ذكره ، ص33.

طريق التركيز على الإعداد ، التحفيز و الارتفاع بحس المسؤولية المهنية في ظل الانتماء و الولاء المجتمعي .

- القدرة على وضع إستراتيجية طويلة المدى للنشاط أو القطاع أو المجتمع الذي تقوم بإدارة نشاطه ، و من ثم توفير متطلبات العمل بموجب تلك الإستراتيجية.
- إيجاد القدرة الفنية للقيام بالتخطيط الاستراتيجي و الاضطلاع بمهام التوجيه و التنفيذ والمتابعة و التقويم .
- المساهمة في بناء قاعدة وطنية للعلم و التقنية تسمح بتنمية القدرة الذاتية على استيعاب المعرفة و القيام باستنباط النظم و الأساليب و التقنيات الملائمة ، أو امتلاك المهارة اللازمة من اجل اختيار الملائم من جهات الاختصاص .
- العمل على إيجاد خلق الحالة الذهنية التي تسمح باستيعاب فلسفة التنمية من قبل أفراد المجتمع الذين تقع مهمات إدارته على عاتقهم أو يتأثر عملهم بها و يؤثر عليه.
- التأكيد على أهمية إيجاد و تكثيف نظام ايجابي للحوافز المادية و المعنوية ، يعتمد على توظيف الدوافع الملائمة و الكافية من اجل توجيه الجهود وفقا لمقتضيات أداء الدور التنموي المطلوب من الإدارة المحلية انجازه بالقدر الذي يؤكد التزام الوحدة و القطاع و المجتمع بأداء الوظيفة الاجتماعية .

المطلب الرابع: أهداف الإدارة المحلية

يهدف أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما إلى تحقيق عدة أهداف و التي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية و هياكل بناءها ، لأن تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه ، و من أهم أهداف الإدارة المحلية نذكر ما يلي :

أولاً: الأهداف السياسية

ترتبط الأهداف السياسية بمقومات الإدارة المحلية و المتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية و أنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ ، و في إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف التالية :

***التعددية** : يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات و المصالح المتنوعة و تكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات و المصالح التنافسية ، و تعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها و سلطاتها ، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا قويا في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم و السكة و الإسكان و الثقافة و الأمن و غيرها .

* **الديمقراطية**: تعتبر الديمقراطية احد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية ، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية و لعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يلي¹ :

إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة و توثيق صلته بالحكومة ، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم ، و هذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم و يزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية .

تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن و تمكينه من التمييز بين الشعارات البرامج الممكنة لاختيار التكافؤ منها و مناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات و نفقات الميزانية المحلية و التخطيط المستقبلي .

تتيح فرصة تدريب القيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي و التنفيذي على المستوى القومي² .

كما تعتبر الديمقراطية و المشاركة احد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية . و هي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيسا على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات و توزيع المشاريع الإنمائية ، و غني عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية ، و أساسا و قاعدة لنظام الحكم الديمقراطي

¹ عبد الرزاق الشخيلي ، الإدارة المحلية -دراسة مقارنة- الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر و التوزيع عمان ، 2001، ص22.

² احمد بالجيلالي ، مرجع سبق ذكره ، ص20.

بالدولة كلها . ا ناشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرّبهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة و الحكم ¹ .

ثانيا: الأهداف الإدارية : يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل فعالية وكفاءة في الأداء وتقديم السلع والخدمات العمومية المحلية ، لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية الحساسية ، أي تأثره بآراء وانتقادات السكان المحليين ، وتكمن الأهداف الإدارية فيما يلي²:

أ-تحقيق الكفاءة الإدارية : تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية ، كما أنها أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي الذي يقدم الخدمات أو السلع عن نقطة واحدة هي نقطة التوازن ، والتي تكون في العادة إما أكثر أو أقل من احتياجات السكان المحليين.

ب-تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري: حيث أن خاصية الاستجابة السريعة للإدارة المحلية والعلاقة المباشرة التي تربط بين المواطنين وموظفي الوحدة المحلية ، تساعد على التخلص من كل أشكال وأمراض البيروقراطية الحكومية المتمثلة في الروتين والرقابة وتأطير المعاملات وطوابير الانتظار .

ج- تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية : إن النظام المركزي يستخدم في العادة أنماطا وأساليب متشابهة تطبق على جميع المواطنين في الدولة ، وربما لا يشكل هذا الأسلوب ضررا بالنسبة للمرافق القومية ، لكن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية ، وعليه فإن نظام الإدارة المحلية يحقق نقادي تنميط الأداء على مستوى الدولة ، وذلك لان مشاكل المحليات تختلف عن بعضها البعض ، من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة .

د-إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات واحتياجات السكان المحليين ، بما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة من خلال ما يلي :

¹ محمد محمود الطعمنة ، مرجع سبق ذكره ، ص15.

² عبد الكريم مسعودي ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص : تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2012/2013 ، ص13.

* النهوض بمستوى الخدمات و أدائها في المجتمعات المحلي.

* التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية و الحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي .

* إتاحة فرصة تجربة نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق و محدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة.

ثالثا: الأهداف الاجتماعية

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكرها

كالتالي:

* تحقيق رغبات و احتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية ، بما يتفق مع ظروفهم و أولوياتهم ، حيث أن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية معينة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين ، إذ لا بد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي و الاجتماعي لهم و ارتفاع مستوى الصحة و التعليم و الحد من تلوث البيئة ، و الحصول على الخدمات المحلية بيسر و سهولة .

* شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة و تنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه ، و يزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه ، و هي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة¹ .

* كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية ، و هو ما ينعكس إيجابا على السكان المحليين و تلبية حاجياتهم الاقتصادية ، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن المحلي ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن ، كما تنمي إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية و القومية ، و تخفيف أثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة² .

¹ احمد بالجيلالي ، مرجع سبق ذكره ،ص21.

² محمد محمود الطامنة ، مرجع سابق ،ص16.

المبحث الثاني : نفقات و إيرادات الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية شخص من أشخاص القانون العام فبذلك فهي تتمتع بذمة مالية مستقلة بمقتضاها تقوم بالوظائف الموكلة إليها ، وتتعدد الموارد المالية للجماعات المحلية و تنتوع من إيرادات الضرائب المحلية و موارد أملاكها الخاصة العمومية و تخصيصات الصندوق المشترك بالجماعات المحلية ، ومساعدة الدولة أو الاقتراض ، و تصنف الموارد بتصنيفات متعددة ، كما تنتوع نفقاتها و تتزايد مع زيادة تدخل الجماعات المحلية في مختلف الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية ، و هذا ما سوف نتطرق له من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة المحلية

تعد النفقات المحلية بمثابة المرآة العاكسة للسياسة العامة المحلية ، التي تهدف إلى إشباع الحاجيات المحلية للأفراد من سلع وخدمات بمختلف أنواعها ونظرا للدور الهام المناط بالجماعات المحلية في مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، أدى إلى ضرورة نمو وتزايد كبير ومتسارع في حجم النفقات المحلية، و قد اهتم المشرع الجزائري بطرق تحديدها و إجراءات صرفها و الرقابة عليها نظرا للدور الذي تسعى إليه من خلال ضمان السير الحسن للمرافق العامة و إشباع الحاجات العامة ، و ذلك من خلال إنشاءها لمشاريع و برامج تنموية لتحقيق منفعة عامة محلية ، و نظرا لضخامة مهام الجماعات المحلية و التزاماتها المتزايدة أمام سكان إقليمها في سبيل تلبية حاجياتهم ، أصبح من الضروري للإدارة المحلية البحث عن الموارد المالية لتغطية نفقاتها .

أولا : تعريف النفقة العامة

اختلف الفقهاء في تعريف النفقة العامة باختلاف مفهوم الحاجة العامة التي يراد إشباعها ، باعتبارها تتميز بشموليتها كونها تتسع لجميع المواطنين ، كما أنها دائمة و مستمرة و متزايدة ، و بالتالي سنذكر أهم التعريفات التي جاء بها الفقهاء في علم المالية العامة :

عرفها الفقيه حامد عبد المجيد دراز على أنها " كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام لإشباع الحاجات العامة"¹

¹ حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، دار الكتاب الحديث ، مصر ، 2000، ص 378.

كما عرفها عادل احمد حشيش على أنها " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام "1 .

وتعرف على أنها " تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطات العمومية (الدولة و الجماعات المحلية) بقصد تحقيق النفع العام، أو أنها الاستخدام النقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة "2 .

و تعرف النفقات المحلية على أنها " النفقات التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي ، كمجالس المحافظات و المدن والقرى و التي ترد في ميزانية هذه الهيئات "3 .

هي النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولايات و البلديات ، و ترد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء و الكهرباء و المواصلات داخل الإقليم أو المدينة "4 .

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن تعريف النفقة العامة على أنها " مبلغ مالي يخرج الذمة المالية لهيئة عمومية بغرض تحقيق منعة عامة "

ثانيا : خصائص النفقة العامة المحلية

من خلال التعاريف السابقة يتضح أن للنفقات العامة عدة أركان و خصائص و هي :

أ – **الصفة النقدية** : تعتمد المعاملات التجارية الحديثة على النقود باعتبارها مبالغ مالية تقوم بإنفاقها الإدارات العامة بما فيها البلدية و الولاية قصد الحصول على السلع و الخدمات اللازمة لممارسة نشاطها و استمرارية المرافق العامة ، و بالتالي تستبعد المقايضة في النفقات العامة باعتبارها عبارة عن تبادل سلعة بسلعة دون استعمال وساطة نقدية ، وتكمن أهمية الصفة النقدية للنفقات العامة في تسهيل النظام المالي و المعاملات التجارية ، كما تساهم في تسهيل العمل الرقابي الذي يهدف إلى التحقق من صرف هذه النفقات على الأوجه المخصصة لها .

1 عادل احمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2006، ص63.

2 نعمت عبد اللطيف مشهور ، اقتصاديات المالية العامة الإسلامية و الوضعية ، مطبعة العمرانية ، القاهرة مصر ، 1998 ، ص236.

3 عادل احمد حشيش ، مرجع سبق ذكره ، ص 71.

4 عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير ، تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2012، ص25.

ب- صادرة عن هيئة محلية : لا يمكن أن تكتسي النفقة الصفة المحلية إلا إذا كانت صادرة عن هيئة محلية مثل البلدية أو الولاية أو الهيئات التابعة لهما .

ج- تهدف إلى تحقيق منعة محلية: لا بد أن يكون الهدف من النفقة العامة المحلية هو إشباع الحاجات العامة المحلية و تحقيق مصلحة المواطنين المقيمين على إقليمها جميعا دون استثناء أو تمييز ، فإذا كان الجميع يتساوون في تحمل الأعباء المحلية كالضرائب فإنهم يتساوون كذلك في الاستفادة من النفقات العامة المحلية وفقا لمبدأ العدالة و المساواة داخل المجتمع .

و يمكن التمييز بين ثلاث أنواع من الحاجات نذكرها على النحو التالي¹ :

1- حاجات عامة بحتة : و هي حاجات يجري إشباعها بمعرفة الدولة و لا يمكن إشباعها بمعرفة أفراد مثل : حاجة المجتمع للأمن الداخلي و العدالة و الأمن الخارجي ، حيث تعود منافع هذه الخدمات على جميع المواطنين بمختلف الأقاليم .

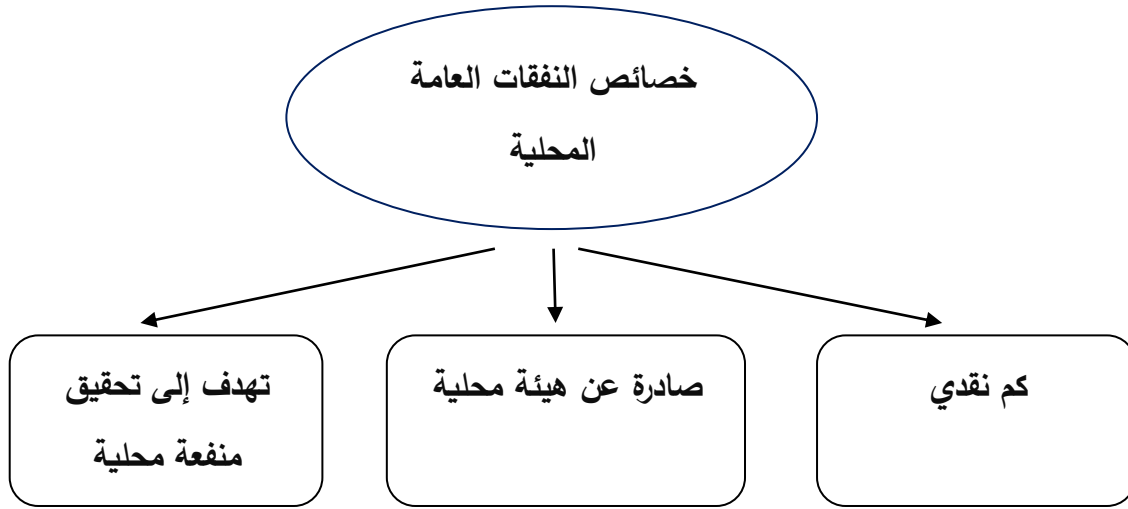
2- حاجات خاصة بحتة : و هي حاجات يجري إشباعها بمعرفة السوق ، و تعتبر ذات طبيعة محلية بحتة ، يمكن ترك مسؤوليتها للجماعات المحلية ، حيث تقتصر منافعها على المواطنين في إقليم أو مدينة أو قرية بعينها .

3- حاجات عامة مستحقة أو متداخلة : و هي تجمع بين الصفتين المحلية و الوطنية ، حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها ، كما تتجاوز منافعها و آثارها الحدود المحلية البحتة كخدمة التعليم مثلا ، حيث تقوم السلطة المركزية بالتخطيط ، و يقع التنفيذ على الجماعات المحلية .

و يمكن توضيح أهم خصائص النفقات العامة المحلية في الشكل التالي :

¹ هويدي عبد الجليل ، المالية العامة للحكم المحلي دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1990 ، 122.

الشكل (01): خصائص النفقة العامة المحلية



المصدر : من إعداد الباحث

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة المحلية

تتعدد النفقات المحلية و تختلف بتعدد الزوايا و الرؤى التي ينظر منها إلى هذه النفقات فهناك من يقسمها بحسب دوريتها إلى عادية و غير عادية ، وهناك من يقسمها بالنظر إلى سلطة المجالس المحلية في تقديرها إلى نفقات اختيارية و أخرى إجبارية .

أولاً : نفقات عادية و نفقات غير عادية

يرجع هذا التقسيم إلى الحاجة إلى تجديد الموارد بموارد غير عادية لتغطية النفقات العامة ، و هناك عدة معايير للتمييز بين النفقة العادية و النفقة غير العادية¹ :

- إذا كانت النفقة تتم بنظام و دورية فهي نفقة عادية ، أما إذا لم تتم بانتظام فهي غير عادية .
- إذا النفقة تستوعب بكاملها خلال الفترة المالية فهي نفقة عادية ، وإذا تعدت الفترة المالية فهي نفقة غير عادية.
- معيار الإنتاجية : إذا كانت النفقة منتجة فهي نفقة عادية ، و إذا كانت غير منتجة فهي نفقة غير عادية .
- معيار المساهمة في تكوين رأس المال العيني : تعتبر النفقة عادية إذا لم تسهم في تكوين رأس المال العيني ، و تعتبر نفقة عادية إذا ساهمت في تكوين رؤوس الأموال العينية .

¹ عباس عبد الحفيظ ، مرجع سبق ذكره ، ص28.

ويمكن من جهة أخرى تبين معنى النفقات العادية و غير العادية من خلال أن النفقات العادية تشمل نفقات التسيير والأدوات و اللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية بينما النفقات غير العادية تشمل أشغال التشييد والبناء و الطرقات و المجاري¹ .

وتفيد التفرقة بين النوعين في مجال تقسيم النفقات حرصا على تغطية النفقات العادية الواردة في الميزانية المحلية من حصيلة الموارد المالية العادية ، بينما يتم اللجوء إلى الموارد الغير عادية لتغطية النفقات غير العادية، كما أن تكرار النفقات العادية لا يعني ثبات مقدارها في كل سنة مالية ، بل قد تتغير قيمتها زيادة أو نقصان ، مثال ذلك أجور الموظفين تعد من النفقات العادية و يتم تكرارها في ميزانية الجماعات المحلية كل سنة ، لكن ذلك لا يعني ثبات مقدارها الذي قد يتغير بالزيادة أو النقصان من سنة مالية لأخرى² .

ثانيا : النفقات الاختيارية و النفقات الإجبارية

تنقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات إجبارية وأخرى اختيارية، و النفقات الإجبارية هي تلك النفقات التي تأخذ الطابع الإلزامي و المنصوص عليها بقوة القانون والتي تشمل ما يلي:

* نفقات أجور الموظفين.

* نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية .

* نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية .

* نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي .

* نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.

وهذا النوع من النفقات إلزامي ولا يمكن الاستغناء عليه في أوقات الأزمات و الكوارث، لأنها ترتبط بتسيير المجالس المحلية و تقديمها للخدمة العمومية للمواطن المحلي، فهي إلزامية لضمان تقديم هذا النوع من الخدمات .

¹ لخضر مرغاد ، النفقات العامة و قواعد ترشيدها ، الملتقى الدولي ، تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، جامعة باتنة ، يومي 01،02 ديسمبر 2004.
² عباس عبد الحفيظ ، مرجع سبق ذكره ، ص28.

وبالنسبة للنفقات الاختيارية فهي تلك النفقات التي تعود سلطة إدراجها من عدمه للجماعات المحلية.

وقد قسم المشرع الجزائري النفقات العامة إلى قسمين نفقات التسيير ، و نفقات التجهيز والاستثمار¹ ، و تقسم هذه الأقسام بدورها إلى عدة أوجه من النفقات ، حيث تقسم نفقات قسم التسيير والخاصة بالبلدية إلى سبعة أنواع ، و كذلك تقسم نفقات قسم التجهيز و الاستثمار إلى أربعة أنواع . ويمكن اختصار أقسام النفقات العامة حسب ما جاء به القانون 10-11 الخاص بالبلدية كالتالي :

الجدول (1) أقسام النفقات العامة الخاصة بالبلدية.

نفقات قسم التسيير	نفقات قسم التجهيز والاستثمار
<ul style="list-style-type: none"> - أجور وأعباء مستخدمي البلدية . - التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية . - المساهمات المقررة على الأملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين . - نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية . - نفقات صيانة طرق البلدية . - المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها . - الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار . - فوائد القروض . - أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة . - مصاريف تسيير مصالح البلدية . - الأعباء السابقة . 	<ul style="list-style-type: none"> - نفقات التجهيز العمومي . - نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار . - تسديد رأسمال القروض . - نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية .

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

¹ القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، و القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، مرجع سبق ذكره .

و تقسم نفقات التسيير و التجهيز بالنسبة للولاية على النحو التالي :

1-نفقات التسيير :

يقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات ، أجور الموظفين و المستخدمين ، و اقتناء لوازم التسيير و تسديد الديون ، و تقديم المساعدات الاجتماعية ، و بصفة عامة هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية و تنقسم إلى نفقات إجبارية و أخرى اختيارية .

2-نفقات التجهيز و الاستثمار

يقصد بها المبالغ المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية ، و انجاز المشاريع المختلفة ، و يتم اقتطاع مبلغ مالي من قسم التسيير و تخصيصه لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار ، و تقسم هذه النفقات بدورها إلى نفقات حسب طبيعتها ، و نفقات حسب وظيفتها ، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة الأملاك للجماعات المحلية المباشرة ، أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات و الهيئات و كذا تسديد قروض الجماعات المحلية ، أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات و المؤسسات العمومية ، تسديد راش مال الدين ، اقتناء العقارات و العتاد و المعدات ، الأشغال الجديدة و التصليحات الكبرى .

المطلب الثالث:ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية

تتعدد و تختلف أسباب تزايد حجم النفقات العامة المحلية بين الدول المتقدمة و الدول النامية ، وذلك حسب التطور الاقتصادي الذي وصلت إليه كل دولة ، و مدى قدرتها على تحقيق الرفاهية للسكان ، و مدى تحقيقها لحاجات الأفراد المتزايدة عبر الزمن فقد يكون ما وصلت إليه بعض الدول ، و هو ما ينبغي الوصول إليه من طرف دول أخرى أكثر حرمانا و فقرا ، و الزيادة في النفقات العامة تعود لعدة أسباب أهمها¹ :

¹ عباس عبد الحفيظ ، مرجع سبق ذكره ، ص 09.

أولا : تطور مهام الجماعات المحلية

بعد التخلي (مذهبيا) عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976، و الخلفية السياسية و الاقتصادية التي جاء بها دستور 1989 ، و التي شكلت الركيزة الإيديولوجية لقانون البلدية 08-90 و قانون الولاية 09-90 اللذين أديا إلى اتساع الصلاحيات و الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية من اجل تحقيق الإصلاحات بما يتماشى و السياسة الجديدة للدولة .

و من أهم المهام الموكلة للبلدية ما يلي :

- التهيئة و التنمية المحلية .
- التعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز .
- التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي .
- الأجهزة الاجتماعية و الجماعية : مثل انجاز المراكز ، الهياكل الصحية ، الثقافية و الرياضية ، و صيانة المساجد و المدارس القرآنية .
- السكن .
- حفظ الصحة و النظافة و المحيط .
- الاستثمارات الاقتصادية : للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به ، و من جهة أخرى تتدخل الولاية بواسطة الصلاحيات التي يخولها القانون (09/90) التي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة في المجالات التالية :
- الري و الفلاحة .
- الهياكل الأساسية الاقتصادية .
- التجهيزات التربوية و التكوينية .
- النشاط الاجتماعي و الثقافي .
- السكن : إذ تساهم الولاية بتشجيع و إنشاء مؤسسات البناء و التعاونيات العقارية .

من خلال ما سبق نلاحظ حجم الصلاحيات الكبيرة و المتنوعة لكل من البلدية و الولاية الذي منحهما قانون 1990 الذي كان له اثر كبير على ظهور نفقات جديدة وضخمة .

ثانيا : سياسات التوظيف و الأجور في الجماعات المحلية : في الوقت الذي يتحدد فيه الطلب على عنصر العمل في القطاع الخاص وفقا لتكلفة عنصر العمل ، بالنسبة لقيمة المخرجات ، وكذلك تكلفته السنوية مقارنة بالمدخلات الأخرى البديلة ، بما يضمن تحقيق الأرباح ، فإن العديد من الدراسات تشير إلى أن الطلب على عنصر العمل في الحكومة و القطاع العام بالدول النامية يبتعد بدرجة كبيرة عن الاقتصاد في التكاليف ، فزيادة التوظيف في الجماعات المحلية تتم باعتبارها عنصرا مستقلا عن أي زيادة في الطلب على مخرجات الجماعات المحلية ، حيث ينظر إلى هذه الزيادة في التوظيف بأنها هدف سياسي اجتماعي ، و ذلك لعجز الجماعات المحلية في خلق فرص عمل حقيقية الذي نتج عنه ظاهرة البطالة المقنعة مصحوبة بزيادة النفقات المحلية .

ثالثا : الإنفاق المحلي المظهري

يرجع نمو الإنفاق العام المحلي في البلاد النامية إلى الإنفاق الحلي المظهري ، حيث تقوم الجماعات المحلية باستهلاك موارد مالية معتبرة على إقامة مباني فاخرة و حدائق عمومية أو تزيين الطرق الرئيسية الهامة أو إقامة الحفلات ... الخ.

رابعا : تزايد نسبة الاستثمار المحلي

يرجع تزايد الإنفاق العام لدى الجماعات المحلية للدور الذي تلعبه كمستثمر محلي تحقيقا للتنمية المحلية ، و يرجع ذلك إلى ما تعانيه من نقص و تدهور شديدين في بنيتها الأساسية ، رغم التحفيزات الذي تقدمها إلى المستثمرين الخواص .

خامسا : قدم المرافق الأساسية و عدم كفاءتها

و ذلك كون اغلب البلديات محملة بأعباء كثيرة نتيجة قدم المرافق الأساسية ، أو عدم وجودها ، و التي تحتاج إلى أموال طائلة و دقة في التنفيذ ، و هذه المرافق الأساسية هي المهام الأولى للجماعات المحلية ، و ذلك فهي تحتاج إلى زيادة نفقات الإنفاق العام لإقامتها أو التوسع فيها أو تجديدها بما يتلاءم و ظروف كل مجتمع .

فلا تزال مثلا العديد من المدن الجزائرية تعاني من النقص في المجاري الصحية و مجاري المياه ، و كذلك ضعف المرافق الأساسية أو انعدامها في بعض المناطق خاصة الصحراوية منها مما يتطلب من البلديات أو الولايات زيادة الإنفاق العام لتغطية هذا العجز .

سادسا : التوسع الإقليمي و الزيادة السكانية

يتميز عنصر السكان كمعيار لتقسيم الوحدات المحلية بأهمية بالغة ، فـسكان الوحدة المحلية هم الذين يتولون إدارة المرافق التي هي مؤسسة بإقليم الوحدة ، و هم الذين يستفيدون من خدمات هذه المرافق¹ ، فالزيادة السكانية على مستوى الإقليم تعد سببا رئيسيا في زيادة النفقات المحلية ، فمثلا زيادة المواليد يعني زيادة المبالغ المخصصة لهم من رعاية كمصاريف الرعاية الصحية ، التلقيح ضد الأمراض ، زيادة عدد سكان على مستوى البلدية أو الولاية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة المحلية لتغطية الحاجيات فمثلا على مستوى البلدية الزيادة في عدد المتدربين تعني الزيادة في بناء المدارس ... الخ .

المطلب الرابع : فعالية النفقات العامة

نظرا لتزايد و تشعب مهام الإدارة المحلية و التزامها أمام سكان أقاليمها في سبيل تلبية حاجياتهم ، فقد أدى ذلك إلى تزايد حجم النفقات العامة المحلية ، و بما أن المشكل الاقتصادي الذي تواجه المجتمعات ليس مشكل الندرة في حد ذاتها و إنما التحديد الدقيق للأولويات المراد تحقيقها ، من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ، لذلك فقد أصبح من الضروري الأخذ بمفهوم فعالية النفقات العامة وذلك قصد الوصول إلى الأهداف المرجوة .

وينظر الباحثون في علم التسيير إلى مصطلح الفعالية (Effectiveness, Efficacité) ، بشكل عام على انه أداة من أدوات مراقبة التسيير في المنظمة و هذا من منطلق أن الفعالية هي معيار يعكس درجة تحقيق الأهداف المسطرة إلى انه توجد إسهامات كثيرة مختلفة حاولت تحديد ماهية هذا المصطلح² ، و سنختصر على التعاريف التالية :

¹ عبد العزيز صالح حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2007، ص 269.
² عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص 85.

تعرف الفعالية حسب (Vincent plauchet) على أنها القدرة على تحقيق النشاط المرتقب والوصول إلى النتائج المحددة مسبقاً¹ .

كما تعرف الفعالية حسب (jresiat) على أنها " إلى أي مدى قد تم أداء الأعمال بشكل صحيح"².
و مما سبق نستنتج أن الفعالية تعني عمل الأشياء بشكل صحيح ، و يمكن ربط الفعالية بمخرجات المنظمة ، حيث يمكن التعبير عنها بنسبة قيمة المخرجات الفعلية إلى المخرجات المتوقعة أو المخططة و عليه³ :

$$\frac{\text{قيمة المخرجات الفعلية}}{\text{قيمة المخرجات المتوقعة}} = \text{الفعالية (نسبة)}$$

أما فعالية النفقة العامة يمكن تعريفها حسب (محمد عبد الفتاح العشماوي) : ينظر هذا الكاتب إلى فعالية النفقة العامة على أنها " قدرة الوحدة الإدارية في تحقيق أهدافها في إطار مجموعة الأعمال داخل نشاط حكومي معين .

كما تقاس الفعالية عادة بطريقتين هما⁴ :

✓ الطريقة الأولى : تعتمد في القياس على عنصري النتائج المحققة و النتائج المتوقعة ، ومن ثم:

$$\frac{Rm}{Rp} = \text{الفعالية (نسبة)}$$

حيث :

RM : النتائج المحققة .

RP : النتائج المتوقعة .

¹ نوري سميحة ، همام جمعة ، تقييم آليات رفع أداء المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر ، مجلة رماح للبحوث والدراسات ، عدد26 ، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية ، رماح ، الأردن ، جوان 2018 ، ص184.

² عباس عبد الحفيظ ، مرجع سابق ، ص 85.

³ عباس عبد الحفيظ ، مرجع سابق ، ص 86.

⁴ الشيخ الداوي ، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء ، مجلة الباحث ، دورية أكاديمية محكمة ، تصدر عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، العدد 07 ، 2009-2010 ، ص220.

وهي تسمح بالحكم على درجة تحقيق الأهداف .

✓ **الطريقة الثانية** : تتبنى هذه الطريقة في القياس عاملي الإمكانيات المستخدمة و الإمكانيات

المتوقعة لتحقيق النتائج المتوقعة ، ومن ثم :

$$\frac{Mm}{Mp} = \text{الفعالية (نسبة)}$$

حيث :

Mm : الإمكانيات المستخدمة .

Mp : الإمكانيات المتوقعة لتحقيق النتائج المتوقعة .

المطلب الخامس: موارد الجماعات المحلية

بما أن الجماعات المحلية تعد شخص من أشخاص القانون العام فهي بذلك تتمتع بزمة مالية مستقلة بمقتضاها تقوم بالوظائف الموكلة إليها ، وتتعدد الموارد المالية للجماعات المحلية و تتنوع من إيرادات الضرائب المحلية و موارد أملاكها الخاصة العمومية و تخصيصات الصندوق المشترك بالجماعات المحلية ، ومساعدة الدولة أو الاقتراض ، حيث أكد القانون الصادر في 07 مايو 1990 المتعلق بالبلدية في مادته 146 ، و كذا القانون المتعلق بالولاية و الصادر في نفس التاريخ ، في صيغة مماثلة على أن البلدية و الولاية مسؤولتان عن تسيير و سائلها المالية الخاصة و التي تتكون من مداخيل الضرائب و الرسوم ، مداخيل ممتلكاتها ، الإعانات و القروض¹ .

إن إجراء تشخيص لإيرادات الجماعات المحلية يعتبر ذو أهمية بالغة ، فهو يساعد على تحديد الموارد من جهة و يساعد على تقييم مدى نجاعتها و مردوديتها من جهة أخرى ، و تقسم هذه الموارد إلى صنفين ، موارد داخلية و موارد خارجية ، و سوف نستعرض من خلال هذا المطلب الصنفين من خلال التقسيمات التالية :

¹ لمير عبد القادر ، مرجع سبق ذكره ، ص 145.

أولاً: إيرادات داخلية

تتكون هذه الإيرادات من موارد ذاتية تمول بها الجماعات المحلية ، و الإيرادات الجبائية التي تتحصل عليها الدولة من الجباية المحلية و الرسوم المحلية .

أ-الموارد الذاتية

يتعين على كل من البلدية و الولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تحويلها إلى قسم التجهيز و الاستثمار ، و يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات و الولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة نمتها ، و يتراوح هذا الاقتطاع من 10 إلى 20 % و تقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير و المتمثلة فيما يلي¹ :

-مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

- الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات) .

- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات) .

وتستعمل الأموال المقطوعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية، وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن و الحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية .

ب- إيرادات عوائد الأملاك

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة و هي ناتجة عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأموالها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي إلى القانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص .

وبهذا الصدد يمكن أن نذكر إيرادات بيع المحاصيل الزراعية و حقوق الإيجار و حقوق استغلال الأماكن في المعارض و الأسواق و عوائد منح الامتيازات .

¹ عيسى حجاب وآخرون ، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 8 ، العدد 1 ، جامعة البلدية 2 الجزائر ، 2019، ص205.

وإضافة إلى تنوع هذه الإيرادات فهي تتسم بقابليتها للتجدد ، فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزاد العلني مثلا يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها ، خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية .

ج- إيرادات الاستغلال المالي

تتكون إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية ، وتتسم هذه الإيرادات بالتنوع و ترتبط و فرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات من ، عوائد الوزن و الكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية والمتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها ما يمكننا أن نضيف الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية و الحظائر العمومية .

د- الضرائب و الرسوم المحلية

السياسة الضريبية للجماعات المحلية تأخذ دائما في الحسبان أن جباية الضرائب ذات الطابع الوطني أصعب من جباية الضرائب المحلية ، في حين أن هذه الأخيرة تهدف في الأساس إلى زيادة الحصيلة الضريبية من خلال تغطيتها لجملة الاستثمارات المحلية ، و تعمل على تحقيق التوازن بين إيرادات و نفقات الجماعات المحلية و تعد من أهم مصادر التمويل المهمة في مسار العملية التنموية. ومن هذه الضرائب ما هو مباشر و منها ما هو غير مباشر ، وتتمثل الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية فيما يلي:

1-الضرائب المباشرة: أهم الضرائب المباشرة و المحصلة للجماعات المحلية ما يلي:

1-1-الدفع الجزافي : وهو ضريبة مباشر تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين ، و تخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات و الأجور و التعويض و العلاوات ، بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية للدفع الجزافي ، الذي يقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و الهيئات المقيمة بالجزائر أو الممارسة بها نشاطها ، و التي تدفع مرتبات و أجور و تعويضات و علاوات ، و يحصل هذا الرسم بتطبيق معدلات على مجموع المدفوعات السنوية الخاصة للضريبة¹ :

¹ لخضر مرغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد السابع ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، فيفري 2005، ص04.

- المرتبات و الأجور و التعويضات و الرواتب بما فيها قيمة الامتيازات العينية 6% .
 - المعاشات الريع العمرية .
- و تقسم هذه الضريبة على كل من البلدية و الولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

1-2- الرسم على النشاط المهني :

يستحق الرسم بصدد رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي ، في صنف الأرباح المهنية أو للضريبة على أرباح الشركات .

غير انه تستثنى من مجال تطبيق الرسم ، مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة¹ .

ويتم تقسيم قسط الرسم على النشاط المهني طبقا للمادة 222 من قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة كما يلي :

- يحدد معدل الرسم على النشاط المهني ب 2% .
 - يخفض معدل الرسم إلى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج .
 - فيما يخص نشاطات البناء و الأشغال العمومية و الري ، تحدد نسبة الرسم ب 2% مع تخفيض بنسبة 25% .
 - غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب .
- ويتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني كما يأتي :

جدول (2) توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني

الحصة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية	الرسم على النشاط المهني
5%	66%	29%	المعدل العام

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة

¹ المادة 217، من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، نشرة 2019.

والجدول التالي يحدد معدل الرسم على النشاط المهني كما يلي :

جدول (3) معدل الرسم على النشاط المهني

الرسم على النشاط المهني	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المجموع العام	0.59%	1.30%	0.11%	02%

المصدر : من إعداد الباحث

1-3- الرسم الفرعي على البنزين الممتاز و العادي و الغازول و المواد الصيدلانية

و يحسب هذا الرسم على أساس مبلغ سعر بيع التجزئة بهذه المنتجات ، و يدفع مبلغ هذا الرسم إلى صندوق قابض الضرائب المختلفة قبل الخامس و العشرين من الشهر التابع للشهر الذي تمت فيه فوترة المنتج¹ .

1-4- الرسم العقاري : و يعتبر من الموارد الجبائية المحصلة للبلدية دون سواها ، و هو عبارة عن ضريبة عينية تصريحية تمس العقارات المبنية و غير المبنية الموجودة في التراب الوطني ، و يوجه ناتج إلى ميزانية البلديات ، حيث يمثل الجباية المثالية لما يتسم به من استقرار و ثبات في الإيرادات ، و يشمل الملكيات المبنية و غير المبنية.

1-4-1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

يؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة، و يشمل الملكيات المبنية التالية² :

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المنتجات.
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية و كذلك الموانئ و محطات السكة الحديدية و محطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات و ورشات الصيانة.
- أراضي البناءات بجميع أنواعها و القطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها و لا يمكن

¹ لخضر مرغاد ، مرجع سبق ذكره ، ص04.
² المواد 249، 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

الاستغناء عنها.

- الأراضي غير المزروعة و المستخدمة للاستعمال تجاري أو الصناعي كالورشات و أماكن إيداع البضائع و غيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل.

1-4-2- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية

يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها ، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة ، و تستحق على الخصوص على¹ :

- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير ، بما فيها الأراضي قيد التعمير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية .
- المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق .
- مناجم الملح و السباخ .
- الأراضي الفلاحية .

1-5- رسم التطهير :

يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية و ذلك على كل الملكيات المبنية² .

2- الضرائب و الرسوم المحلية غير المباشرة

ويمكن أن نميز في هذه الشأن الأنواع التالية :

2-1- الرسم على القيمة المضافة :

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الموارد الجبائية للبلدية نظرا لمردوديته العالية ، و الذي يطبق على عمليات البيع و الأشغال العقارية و الخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة ، و عمليات الاسترداد ، و تعرف القيمة المضافة على أنها "نوع من أنواع الضرائب غير المباشرة على الإنفاق ، تلجأ إليها الدولة في سعيها لزيادة مواردها المالية و تقترض على الزيادة في قيمة السلع والخدمات وتؤدي

¹ المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

² المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

من طرف المستهلك ، بعد أن تتقل على كاهله داخل سعر المواد والخدمات ، بينما تحصلها الدولة على مستوى المنتج أو مقدم الخدمات " . وتمتاز هذه الضريبة بجملة من لخصائص نذكر أهمها¹ :

وتقسم حصيلة الرسم على القيمة المضافة على النحو التالي² :

بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل

-75% لفائدة ميزانية الدولة .

- 10% لفائدة البلديات مباشرة .

- 15% لفائدة الصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد .

-85% لفائدة ميزانية الدولة .

- 15% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

2-2- الرسم على الذبح :

ويعتبر من الرسوم غير المباشرة ، حيث يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر على المذابح، ويمتاز هذه النوع من الرسوم بحصيلته الضعيفة مقارنة بالضرائب و الرسوم الأخرى ، و يتم تحصيله من طرف أعوان الضرائب لصالح البلديات .

ثانيا : مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كعملية مرحلية أحيانا ، أو كمرحلة استثنائية تلجأ إليها الجماعات المحلية عند الضرورة إذا لم تغطي الموارد الداخلية النفقات المدرجة في الميزانية الجماعات المحلية .

¹ بابا عبد القادر وآخرون ، دور الرسم على القيمة المضافة في تمويل ميزانية الدولة في الجزائر ، مجلة الاقتصاد والتسيير ، المجلد 17 ، العدد 1 ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2018،ص123.

² بزة صالح ، إصلاح الجباية المحلية و متطلبات تمويل التنمية المحلية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، العدد 34،ص379.

و يمكن أن نذكر أهم الموارد الخارجية لتمويل الجماعات المحلية على النحو التالي :

أ- برامج التنمية الخاصة

لقد تم إعداد البرامج الخاصة ابتداء من سنة 1966 من خلال اعتماد و تنفيذ ما يسمى ببرامج التنمية الريفية و الاقتصادية ، و قد تم تدعيم هذه البرامج سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، وبالرغم من أن هذه البرامج كانت تعبيراً عن جهود كبيرة لرد الاعتبار للريف الجزائري إلا أن طرق تمويلها اتسمت بمركزية مفرطة¹.

ب- المخططات البلدية للتنمية

المخططات البلدية للتنمية هي عبارة عن برامج عمل تقرها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني ، ويتم انجازها عبر مراحل ، تكلف كل بلدية بإعداد و اعتماد مشاريعها التنموية و ترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط سابقا ، غير انه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط.

وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه و التطهير والمراكز الصحية و غيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية .

كما تساهم الدولة بالإعانات في المشاريع التي تقوم بها الجماعات المحلية ، و ذلك قبل التحقق و التأكد من مدى تقدم العمل في هذه المشاريع ، و مدى مطابقة الإعانة للمشروع الذي منحت لأجله ، و تهدف هذه الإعانات إلى استكمال المشاريع المعطلة في مختلف الجماعات المحلية ، و تقع وفق دراسات مقدمة على مدى التقدم في الانجاز و أسباب التأخر.

وقد ادخل أسلوب المخطط البلدي للتنمية في سنة 1973 ، و يعتبر من أكثر البرامج التنموية استعمالا خاصة بعد صدور المرسوم 136/73 المؤرخ في 9 اوت 1973 ، و المتعلق بشروط تسيير وانجاز المخططات البلدية للتنمية ، لقد جاء هذا المخطط ليخلف النظام القديم و المتمثل في "برامج التجهيز المحلي " إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية ، بعد أن تكون قد وافقت عليها .

¹ لمير عبد القادر ، مرجع سبق ذكره ، ص148.

وتندرج المخططات البلدية للتنمية تحت سياسة التوازن الجهوي ، قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية، وتستجيب مساعدة الدولة هذه الانشغالات بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية ، وذلك بتكاملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات غير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية وفي إطار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة¹ .

ج- الصندوق المشترك للجماعات المحلية

أنشئ الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله ، حيث يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، و يخضع لوصاية وزارة الداخلية الجماعات المحلية ، ولتمكين الصندوق من تأدية مهامه خصصت له موارد مالية تتكون من الضرائب و الرسوم المحددة في القوانين الجبائية ، و التي يتولى توزيعها كل من صندوق التضامن و الضمان على النحو التالي :

1-إعانات صندوق التضامن :

يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية و الولاية ، و تهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات ، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية ، و من أهم المهام الموكلة إلى الصندوق عملية توزيع الناتج الجبائي بين البلدية و الولاية .

2-إعانات صندوق الضمان :

بالإضافة إلى صندوق التضامن الذي ذكرناه سابقا هناك صندوق الضمان و الذي بدوره يعمل تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، حيث يتكفل هذا الصندوق بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلديات ، من الموارد الجبائية لكل بلدية ، يقوم بدوره هذا الصندوق بالتدخل في مالية البلديات و تمويلها عن طريق تقديمه لمل يعرف بناقص القيمة الجبائية و يقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات و التحصيلات الجبائية الفعلية ، وذلك انه أثناء إعداد الميزانية الأولية للبلدية ، و نتيجة للتأخر الذي غالبا ما يحصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ

¹ ليندة اونيسي، المخطط البلدي للتنمية و دوره في تنمية البلدية ، مجلة الباحث للدراسات الاقتصادية ، العدد التاسع ، جوان 2016،ص229.

البلديات في ميزانياتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة و المحققة في الحساب الإداري و إدراجها في الميزانية الأولية ، غير انه يمكن أن يكون هناك انخفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة بالسنة الفارطة ، و هو ما يعني أن التقديرات الجبائية للسنة موضوع النشاط يكون مبالغ فيها ، و بالتالي يكون هناك اختلال في الميزانية ، و هنا يتدخل صندوق الضمان ليقيم مالية في حدود 90% من التقديرات الجبائية لتغطية هذا العجز ا و او النقص الحاصل .

د - التبرعات و الهبات

تعتبر الهبات التبرعات مورد من موارد الجماعات المحلية ، بحيث تتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين ، إما بشكل مباشر للجماعات المحلية ، أو غير مباشر عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها ، و قد تكون نتيجة وصية يتركها المواطنين بعد وفاتهم ، أو هبة يقدمها احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده .

و تنقسم التبرعات إلى نوعين¹ :

-**التبرعات المقيدة بشرط** : و هذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطة المركزية .

-**التبرعات الأجنبية** : و هذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب .

1-الهبات و الوصايا : و تعد الهبات و الوصايا من موارد الجماعات المحلية و تنقسم بدورها إلى :

-الهبات و الوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء ، أو يشترط فيها شروط ، أو تستوجب تخصيص عقارات أو تكون دعاء الاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين .

-الهبات و الوصايا التي ينشأ عنها أعباء أو يشترط لها شروط ، أو تقتضي تخصيص عقارات ، أو تكون مدعاة للاعتراضات من قبل الواهبين أو الموصين .

وهنا يمكن الإشارة إلى أن التبرعات و الهبات لا تشكل شيئاً كبيراً من موارد الجماعات المحلية ، وهي موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية .

¹ حياة بن اسما عين ، وسيلة السبتي ، التمويل المحلي للتنمية المحلية ، ملتقى دولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،الجزائر ، يومي 22،21 نوفمبر 2006،ص6.

هـ - القرض البنكي

يعبر القرض عن مجموع المبالغ المالية التي تحصل عليها الإدارة المحلية إما من البنوك أو الجمهور ، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها و بدفع فوائد عنها ، كما يعتبر القرض من أهم الموارد المالية للجماعات المحلية يمكن أن تلجأ إليه بغرض تمويل عمليات التجهيز والاستثمار بشرط توفر القدرة على التسديد ، و بالرغم من انه حق مكفول قانونا ، إلا أن الجماعات المحلية في الجزائر نادرا ما تلجأ إليه ، وهذا من احد عيوب النظام المالي في الجزائر .

كانت أول مؤسسة مالية أوكلت لها هذه المهمة، صندوق التوفير والاحتياط الذي انشأ سنة 1964، حيث اهتم بتسهيل تمويل البرامج السكنية خاصة القروية منها تحت إشراف الجماعات المحلية ، وتلجأ الجماعات المحلية إلى هذا النوع من التمويل لتغطية أعباء التنمية المحلية أمام قلة الموارد الأخرى ، لأن تحكمها في مواردها الجبائية محدود .

وقد نصت المادة 156 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية بأنه " يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل ..." كما نصت المادة 174 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في السياق نفسه على انه " يمكن للبلدية أن تلجأ إلى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل ..."

ورغم تنوع الإيرادات العامة للجماعات المحلية ، فإنها تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة ، وتحقيق أهداف الجماعات المحلية ، خاصة في غياب سياسة ترشيد النفقات وعدم متابعة تحصيل الإيرادات ، وعدم توزيعها العادل بين الهيئات المركزية والمحلية .

المبحث الثالث : الوسائل القانونية للمالية المحلية (ميزانية الجماعات المحلية)

تعد ميزانية الجماعات المحلية بمثابة الأداة التي تعكس صورة النشاط الاقتصادي للجماعات المحلية ، و ذلك لأنها تحتوي على صورتين للنشاط المحلي و هو الإنفاق و الإيراد ، أي أن ظاهرتي النفقات والإيرادات هي المرآة العاكسة لمستوى النشاط الاقتصادي للجماعات المحلية ، وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى تعريف الميزانية المحلية و كيفية إعدادها والتحصير لها والمصادقة عليها .

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

تتمثل الجماعات المحلية طبقاً للدستور في البلدية و الولاية و التي منحها المشرع الاستقلالية المالية ، وذلك بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع مواردها و نفقاتها .

أولاً : تعريف ميزانية الجماعات محلية (البلدية و الولاية)

قبل أن تطرق إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية ، نعرف أولاً الميزانية العامة ، ثم ننتقل إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية باعتبار أن هذه الأخيرة محتواة في الأولى .

هناك عدة تعاريف تتعلق بالموازنة العامة و تختلف من باحث لآخر ، و ذلك باختلاف الزوايا التي ينظر إليها الباحث في هذا المجال ، و من أهم هذه التعاريف :

- وثيقة تقرر إيرادات الدولة و نفقاتها خلال سنة مدنية .
- تقدير تفصيلي لإيرادات الدولة و نفقاتها عن فترة زمنية مقبلة عادة تكون سنة ، معتمدة من طرف السلطة التشريعية المختصة ، و تمثل تعبيراً مالياً عن الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها¹ .
- بيان تقديري لنفقات و إيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بالسنة ، و تتطلب إجازة من السلطة التشريعية ، كما أنها من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للحكومة² .

و ميزانية الجماعات المحلية لا تختلف عن الميزانية العامة في مضمونها ، حيث تعرف ميزانية كل من البلدية على النحو التالي :

- تعرف ميزانية البلدية على أنها "جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية و تشكل كذلك أمراً بالإذن و الإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية"³ .

¹ سعيد عبد العزيز عثمان ، مقدمة في الاقتصاد العام مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2003، ص555.

² محمود حسين الوادي ، المالية العامة و النظام المالي في الإسلام ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2000، ص131.

³ المادة 149 ، من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية ، مرجع سبق ذكره ، ص 500.

- كما تعرف ميزانية الولاية على أنها " ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز و الاستثمار"¹ .
- وتعرف أيضا على أنها " وثيقة مالية تظهر في جانبيها التقديرات الخاصة بمصروفات ومداخل الولاية بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموعة ما تنفقه الولاية و ما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة"² .

من خلال المقارنة بين التعريفين الواردين في كل من المادة 149 و المادة 135 المتعلقين بالبلدية و الولاية على التوالي ، نلاحظ أن المادة 135 من قانون الولاية أكدت على دور ميزانية الولاية في تنفيذ برنامج التجهيز والاستثمار، على خلاف المادة 149 من قانون البلدية، إلا أن هذه التفرقة تبدو نظرية حيث نجد أن البلدية تتضمن كذلك كلا من نفقات ذات الطابع الإداري (نفقات التسيير) والنفقات ذات الطابع الإنمائي (نفقات التجهيز و الاستثمار) .

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج تعريف ميزانية الجماعات المحلية على أنها " عبارة عن وثيق تقرر الإيرادات و النفقات النهائية للجماعات المحلية و ترخص بها لفترة زمنية عادة ما تكون سنة، وأداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية ترمي إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية و السياسية" .

ثانيا : الخصائص العامة للميزانية

من خلال التعاريف الواردة آنفا نستنتج أن لميزانية الجماعات المحلية مجموعة من الخصائص نذكرها حسب الجدول المبين على الصفحة الموالية :

¹ المادة 135 ، من القانون 90-09 المتعلق بالولاية ، مرجع سبق ذكره ، ص 515.
² عباس عبد الحفيظ ، مرجع سبق ذكره ، ص35.

الجدول (04) خصائص ميزانية الجماعات المحلية

الخصائص	عمل تقديري	عملية ترخيص	عقد إداري	عمل دوري
الشرح	ذلك إن ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن تقدير للنفقات و الإيرادات لمدة زمنية تقدر بالسنة، حيث هذا التقدير يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل، و كذا الإيرادات الممكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات.	يقصد بهذه الخاصية أن ميزانية الجماعات المحلية بمجرد استيفاء شروطها القانونية المتمثلة عملية المصادقة من طرف المجلس الشعبي ، تصبح قابلة للتنفيذ أي عملية صرف النفقات و تحصيل الإيرادات ، و هذا ما يمكن من تسيير مصالح الجماعة المحلية دون تجاوز للتقديرات الواردة في الميزانية .	تتطلب الميزانية مجموعة من الإجراءات الإدارية ، و المالية تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ خططها المالية ، كما تعتبر أمر بالإدارة و سير حسن لمصالح الجماعة.	تعد الميزانية بشكل دوري كل سنة .

المصدر : من إعداد الباحث

ثالثا: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية

من اجل إعداد ميزانية الجماعات المحلية على الوجه الأمثل ، فإنه يجب الأخذ في الحسبان مجموعة من المبادئ التي تتوافق مع مبادئ الميزانية العامة و هي :

1- مبدأ السنوية

تعتبر الميزانية عملا توقعيا لمدة سنة ، و ذلك لأنها تتبع مبدأ سنوية الضريبة ، لأن هذه الأخيرة تقتطع لمدة 12 شهرا، إذن توضع ميزانية الجماعة المحلية لسنة واحدة، أي أن الإيرادات والنفقات تقدر فقط لمدة سنة وهي السنة المدنية، إلا أن عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدنية (عمليات التصفية والأمر بصرف النفقات تمتد إلى غاية 15 مارس، من السنة اللاحقة، أما عملية

تصفية وتغطية الصفحة ودفع النفقات، فتنفيذها يمتد إلى 31 مارس) ، وهذا ما يميز مبدأ سنوية ميزانية الجماعة المحلية .

وهناك استثمارات تتجاوز السنة بحكم حجمها و مدة انجازها ، و لذلك يلجأ المنتخبون مبدئياً إلى القيام بإسقاط نظام مالي في إطار برمجة متعددة الأهداف المراد تحقيقها¹ .

2- مبدأ عدم التخصيص

بموجب هذا المبدأ يكون مجموع الإيرادات موجه لتغطية مجموع النفقات باستثناء بعض الإيرادات التي تخصص بقانون مثل تخصيص نسبة معينة من الدخل الجزافي لصيانة المساجد و المدارس ، وكذلك مثل اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار، أو الإيرادات المقيدة بتخصيصها (مكوفين ، عجزة ... و بذلك يمكن القول انه بصفة عامة لا يمكن تخصيص نوع معين من الإيرادات لمواجهة نوع معين من النفقات ، لأنه في حالة الابتعاد عن هذا المبدأ ، فذلك يعني فقدان الميزانية لمرونتها ، كما قد يؤدي إلى الإسراف في بعض البنود و التوفير في بنود أخرى ، و يحدث الإسراف في الحال التي يكون فيها إيرادات المورد المعني اكبر من مصروفات بند الإنفاق الذي خصص له، ويحص العجز في الحالة العكسية، وهذا المبدأ يعتبر ضروري لإبقاء المساواة بين الإيرادات والنفقات، بحيث تكون مجموع النفقات المبرمجة مضمونة كلها بجميع الإيرادات دون أي أفضلية لأي نفقة على أخرى .

3- مبدأ الوحدة

وفحوى هذا المبدأ أن تجمع كل الإيرادات و النفقات و تظهر في بيان واحد ، و ذلك من اجل سهولة عرض الميزانية و معرفة المركز المالي للجماعة المحلية .

4- مبدأ التوازن

حسب المادة 139 و المادة 151 من القانون المتعلق بالولاية و القانون المتعلق بالبلدية على التوالي ، فإنه يتم إعداد الميزانية المحلية و يصوت عليها على أساس التوازن ، أي أن تتساوى تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات، ولا يمكن للمجالس الشعبية المصادقة على ميزانية غير متوازنة .

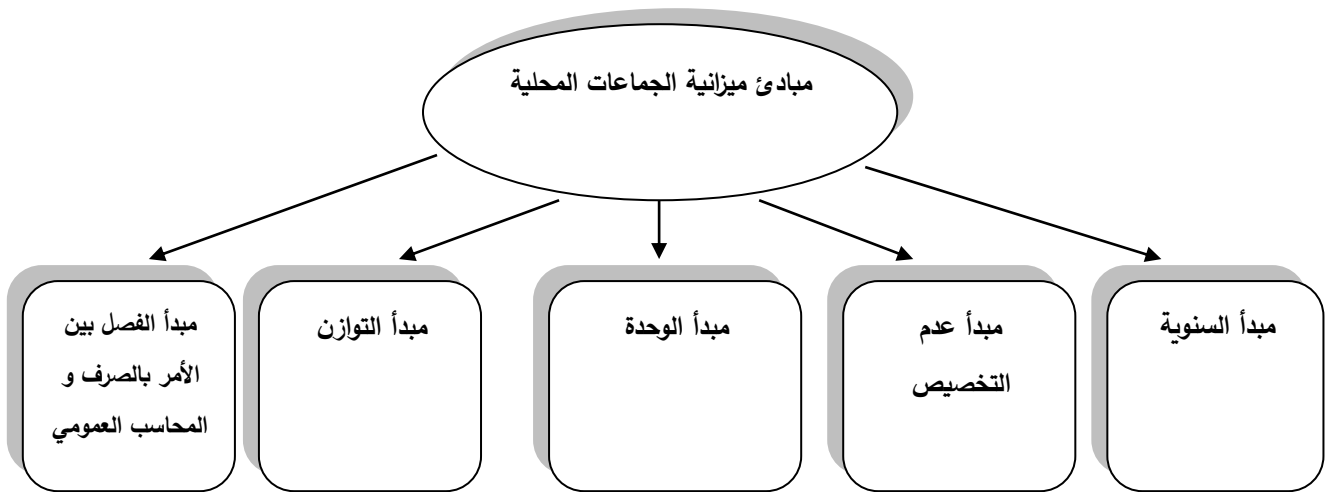
¹ لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العام في الجزائر ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة ، مصر ، 2004 ، ص 85.

5- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

حسب المادة 55 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية " تتنافى و وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"¹ ، حيث يقوم الأمر بالصرف بإعداد الحساب الإداري و يعد المحاسب العمومية حساب التسيير ، و هذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي و أمين خزينة الولاية من جهة ، و بين رئيس المجلس الشعبي البلدي و أمين الخزينة البلدي من جهة أخرى .

يمكن اختصار أهم مبادئ الميزانية في الشكل التالي :

الشكل (02) مبادئ ميزانية الجماعات المحلية



المصدر : من إعداد الباحث

المطلب الثاني : وثائق الميزانية

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين ، الأولى هي الميزانية الأولية و تكون في بداية السنة و الثانية الميزانية الإضافية التي تكون خلال السنة نفسها ثم يأتي الحساب الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية مباشرة.

¹ المادة 55 من القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، العدد 35 ، ص 1136.

أولا : الميزانية الأولية

تطلق هذه التسمية على الميزانية الأولية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للجماعات المحلية ، فهي عبارة عن كشف و بيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة¹ ، ويتم إعدادها قبل بدا السنة المالية كما جاء في المادة 150 من قانون البلدية " توضع الميزانية الأولية قبل بدا السنة المالية² " .

و يتم عرضها على شكل تقديرات بالنسبة للإيرادات و النفقات التي تعتمد الجماعات المحلية تنفيذها خلال السنة المالية ، كما أن تحضيرها يكون إجباريا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي كحد أقصى 31 أكتوبر من السنة السابقة ، وهذا ما نصت عليه المادة 143 ، و المادة 152 ، من قانون الولاية و البلدية على التوالي .

وتحتوي الميزانية الأولية على وثائق متعددة هي³ :

-الميزانية الأصلية ذاتها .

-جدول تلخيصي يسمح التحقق من التوازن بين أقسام الميزانية .

-جدول إحصائية ملحقة .

-وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية والسياسية المالية للجماعات المحلية .

ثانيا : الميزانية الإضافية

وهي عبارة عن وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية ، سواء بالنقصان أو بالزيادة ، فتسمح بتعديل الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة ، والميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقى الحساب الإداري و التغيرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية ، وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن :

¹ عباس عبد الحفيظ ، مرجع سبق ذكره ، 39.

² المادة 150 من القانون 90-08 ، مرجع سبق ذكره ، ص 500.

³ لمير عبد القادر ، مرجع سبق ذكره ، ص 155.

- كل ترحيلات الإيرادات و النفقات للسنة الفائتة .
- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة .
- تعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو خفض النفقات المسجلة و المصادق عليها في الميزانية الأولية .

و يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية الجارية ، و بصفة إلزامية على أساس التوازن ، من قبل المجالس الشعبية¹ .

ثالثا : الحساب الإداري

يعتبر الحساب الإداري بمثابة حوصلة للميزانيتين ، فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعة المحلية ويشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة لموازنة الدولة ، حيث تدون فيه كل المصاريف و الإيرادات التي حصلت فعلا خلال السنة ، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز ، و يبين الوضعية المالية للجماعات المحلية ، كما انه يساعد على دراسة تقدم انجاز المشاريع التي تقوم بانجازها كل من البلدية و الولاية ، و يلعب الحساب الإداري دورا كبيرا عند إعداد الميزانية الإضافية ، حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها :

- بواقي الانجاز و التحصيل لفرع التسيير و يرحل إلى الميزانية الإضافية .
- يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الاستثمار .
- يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد .

المطلب الثالث: إعداد الميزانية المحلية والمصادقة عليها

من اجل الشروع في عملية تحضير و إعداد الميزانية تقوم المصالح الرئيسية تحت إشراف الأمين العام بوضع جميع التقديرات بالنسبة للإيرادات و النفقات لكل قسم من أقسام الميزانية غير انه أثناء عملية التحضير يجب احترام التوازن بين الإيرادات و النفقات، و يفرق بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز و الاستثمار .

¹ المادة 152 من قانون البلدية ، مرجع سبق ذكره ، ص 500.

أولاً: إعداد الميزانية المحلية

قبل أن نشرع في كيفية إعداد الميزانية المحلية ، نذكر بأهم نقاط الاختلاف بين الميزانية المحلية وميزانية الدولة و المتمثل في التالي:

1- ضرورة احترام توازن الميزانية :

تعتبر ضرورة احترام الميزانية من بين الخصائص الرئيسية التي تميز ميزانية الجماعة المحلية ، حيث يمكن للدولة عكس الجماعة المحلية أن تستعمل ميزانية تظهر عجزاً ، لذا نجد أحيانا أن البرلمان يصوت على ميزانية الدولة حتى ولو كانت تدل على عجز ، فالدولة تمارس السيادة في المال العمومية وليس فوقها سلطة مسؤولة أمامها لكن الجماعة المحلية مجبرة على مراعاة بعض الشروط التي تفرضها عليها السلطة الوصية ، كضرورة توازن الميزانية ، غير أن مسألة التوازن تشترط التوازن التنفيذي أي الفعلي و ليس التقديري أو التنبؤي¹ .

1-1- التوازن التقديري

لا يمكن للجماعات المحلية التصويت على ميزانية غير متوازنة كما هو الحال بالسنة لميزانية الدولة ، فالتوازن هذا لا يجب أن يكون تقديري بل توازن فعلي و ليس قائماً على نتائج تقديرية أو تنبؤية ، لذا اشترطت المادة 139 من قانون الولاية على انه "يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن"² .

1-2- التوازن التنفيذي

عندما تنفذ الميزانية في غير توازن يجب على الجماعة المحلية أن تمتص العجز خلال السنوات اللاحقة ، وهذا ما اشترطته المادة 156 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية ، و التي جاء فيها انه " عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزاً يتعين على المجلس الشعبي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية ، و إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي اتخاذها و الإذن بامتصاص العجز في مدة سنتين ماليتين أو أكثر " .

¹ لمير عبد القادر ، مرجع سبق ذكره ، ص 157.

² المادة 139 ، من القانون 90-09 ، مرجع سبق ذكره ، ص 515.

2- وجوب التفرقة بين قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار

يفرق قانون المالية بين العمليات المالية ذات الطابع النهائي و العمليات المالية ذات الطابع المؤقت ، أما بالنسبة للميزانية المحلية فالتفرقة الأساسية تقع بين عمليات التسيير و التجهيز ، لذا نجد أن ميزانية كل جماعة محلية تنقسم إلى قسمين منفصلين تنص على كل من العمليات العادية (التسيير) و عمليات التجهيز و الاستثمار ، فالتوازن إذن يجب أن يحقق على مستوى كل قسم من هذه الأقسام و هذا ما نصت عليه المواد 151 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية ، و المادة 136 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية .

أ - تحضير الميزانية المحلية

يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي بتحضير الميزانية التي يشرف عليها ، و هذا بمساعدة الأمناء العامون و المصالح المختصة وفقا لتعليمات وزارة الداخلية و الوزير المكلف بالمالية ، و لتمكينها من تحضير ميزانيتها ، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولاية و البلدية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب و الرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات ، و يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل .

وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه لمناقشته و التصويت عليه في جلسة علنية .

ب - التصويت على الميزانية المحلية

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ، و يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ضمن شروط و مواعيد قانونية .

-الشروط المتعلقة بالتصويت

خلافًا لما هو معمول بالنسبة لميزانية الدولة ، يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن ، حيث ورد هذا المبدأ في المادة 151 من قانون البلدية " تشمل ميزانية البلدية

على قسمين قسم التسيير وقسم التجهيز و الاستثمار ، و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات تتوازن وجوبا " كما أكد على هذا المبدأ قانون الولاية في مادته 139 " يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن " .

-مواعيد التصويت على الميزانية المحلية-

تتشكل الميزانية المحلي من ميزانية أولية و ميزانية إضافية ، و قد حددت تواريخ التصويت على هذه الوثائق المالية في المادة 152 من قانون البلدية و المادة 143 من قانون الولاية كالتالي :

-بالنسبة للميزانية الأولية ، يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها .

-بالنسبة للميزانية الإضافية ، يصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها .

ويجري التصويت على اعتمادات ميزانية البلدية بابا بابا و مادة مادة .

ويمكن للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم ، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي أو الوالي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب ، غير انه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة .

أما بالنسبة لميزانية الولاية يتم توزيع النفقات و الإيرادات في شكل فصول و فصول فرعية و بنود ، والتصويت عليها يتم فصلا فصلا، وهو ما أكدته المادة 140 من قانون الولاية 90-09 السابق ذكره . وحسب المادة 147 من قانون الولاية فانه يجوز للوالي أن ينقل الاعتمادات من بند إلى آخر داخل فصل واحد ، و في حالة الاستعجال يمكن له نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي بشرط اطلاع المجلس في أول دورة قادمة لانعقاده .

ثانيا : المصادقة على الميزانية

حسب القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فإن مداوات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرون يوم (21) من تاريخ إيداعها بالولاية باستثناء المداوات التي تتعلق بالميزانيات و الحسابات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف سلطة الوصية .

وهكذا لا تكون الميزانية المحلية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة ، التي تهدف إلى منح السلطة الوصية صلاحية الرقابة على مضمون هذه الميزانية، والإشكال المطروح في مشكلة المصادقة هو، ما هي السلطة الوصية التي تمارس حق المصادقة؟ ما هو مضمون المصادقة؟

1- السلطة المختصة بالمصادقة

فيما يتعلق بالبلدية فإن الوالي هو الذي يمارس الوصية على جميع قانون البلدية ، على ألا تتفد المداولات التي تتناول الميزانيات و الحسابات ، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك البلدية ، إلا بعد أن تصادق من طرف الوالي ، غير انه بإمكان هذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة ، و لذلك فإن عملية المصادقة على الميزانية تكون حسب الأشكال التالية¹ :

- رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف ساكن.

- الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف ساكن .

فيما يتعلق بميزانية الولاية فالمصادقة عليها تكون من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية.

2- مضمون المصادقة

يشكل موضوع المصادقة على الميزانية إجراء إلزاميا يمكن السلطة الوصية من ممارسة الرقابة على مضمون الميزانية ، و من ثم مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل ، لأن الميزانية هي المرآة العاكسة لنشاط الجماعة ، و تشمل مهمة المصادقة التأكد أولا من مدى احترام الجماعة المحلية عند صياغتها للميزانية مبدأ التوازن بين الموارد و النفقات ، و إذا خرقت هذا المبدأ و تمسكت به بعد إرجاع الميزانية إليها لتصحيحها ، تحل السلطة الوصية محلها وتقوم بضبطها و إرجاع التوازن إليها .

كما يمكن زيادة على ذلك إضافة صلاحية إمكانية رفض بعض النفقات أو الموارد المقيدة في الميزانية أو تعديلها، كما يمكن لها إضافة نفقات جديدة شريطة أن تكون إلزامية بالنسبة للجماعة المحلية المعنية، وهو ما أكدته المادة 154 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية حيث نصت على انه

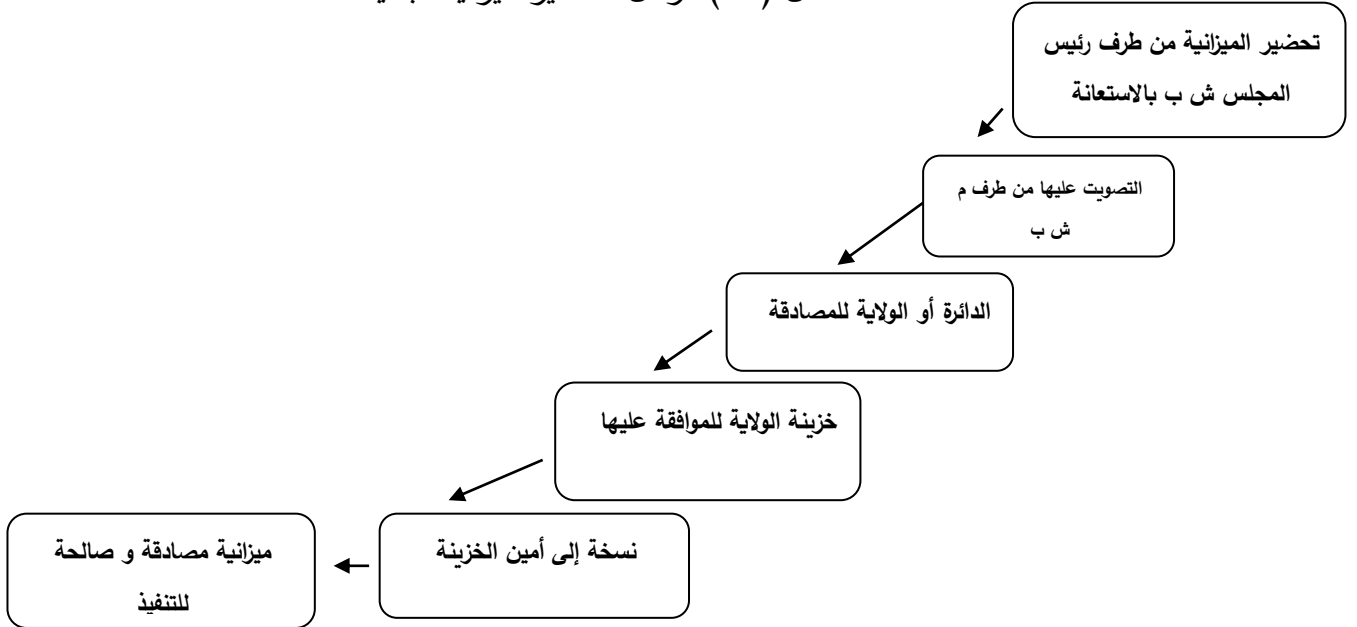
¹ عبد الكريم مسعودي ، مرجع سبق ذكره ، ص 85.

" يمكن الوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول¹، و نفس الحل قرره المشرع بالنسبة لميزانية الولاية .

إذا لم تضبط الميزانية المتعلقة بالبلدية و الولاية قبل بدا السنة المالية الجديدة لأي سبب من الأسباب يستمر في انجاز الإيرادات و النفقات العادية المقيدة في آخر سنة مالية إلى حين المصادقة على الميزانية الجديدة غير انه لا يجوز التعهد بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر عن كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة لمدة ثلاثة أشهر .

ويمكن اختصار مراحل إعداد و اعتماد ميزانية البلدية حسب الشكل التالي :

الشكل (03) مراحل تحضير ميزانية البلدية



المصدر : من إعداد الباحث

بعد المصادقة على الميزانية تصبح هذه الأخيرة جاهزة للتنفيذ من حيث تحصيل الإيرادات و صرف النفقات وهذا ما سنتطرق له في المطلب الموالي .

¹ المادة 154 من القانون 90-08 ، مرجع سبق ذكره ، ص 501.

المطلب الرابع : تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

تحد ميزانية الجماعات المحلية من حرية النشاط المالي للجماعة ، لأن عدم التقيد بما ورد يجعل هذه الأخيرة تفقد الغاية التي انحزت من أجلها ، لذا وضعت قواعد عديدة تحكم وتنظم العمليات المالية من إنفاق و جباية ، كما وضعت آليات تضمن احترام هذه القواعد¹ .

تتولى الجماعة المحلية بواسطة أعوانها ، و تحت إشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية ، بمعنى جباية الإيرادات و صرف النفقات وفقا للتقديرات الأولية التي تم وضعها في الميزانية الأولية ، فمرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية مرحلة جديدة تدخل فيها الميزانية إلى مرحلة التطبيق الملموس وإخراجها إلى حيز الوجود .

تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل الميزانية لأنها تمس نشاط الأفراد ، سواء من حيث استقاداتهم من النفقات المحلية الموجهة إليهم لإشباع حاجاتهم المختلفة ، أو مساهمتهم في سد و تحمل أعباء هذه النفقات من خلال دفع مختلف الضرائب و الرسوم

أولا : الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية

يشرف على عملية التنفيذ جهازان مستقلان و من فسلان عن بعضهما ، و يشترط وجود فصل وظيفي و عضوي بينهما كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محددة قانونا وهما :

الأمرون بالصرف . و المحاسبون العموميون .

1-الأمرون بالصرف : فالأمرون بالصرف حسب المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية " يعد أمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات و التصفية و إصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات ، و القيام بإجراءات الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات² " .

¹ بلس شاوش بشير ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، وهران ، الجزائر ، 2007 ، ص 191 .
² المادة 23 ، من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، 1990 ، ص 1134 .

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة و المجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ، و يقوم بعملية التعاقد و بتصفية دين الغير أو قيمته ، أو بتحصيل الإيرادات العامة ، و يأمر بصرف النفقات ، وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العمومية¹ .

ويعتبر الوالي بمثابة الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية، وذلك حسب المادة 88 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية، ويعتبر رئيس البلدية بمثابة الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية البلدية.

2- المحاسبون العموميون

يعد محاسبا عموميا في مفهوم المادة 33 من القانون 90-21 السالف ذكره ، كل شخص يعين قانونا للقيام ، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 بالعمليات التالية :

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات .
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها .
- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد .
- حركة حسابات الموجودات .

و يتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من طرف وزير المالية ، و يخضعون أساسا لمسؤوليته .

و يعتبر أمين خزينة الولاية بمثابة المحاسب العمومي الرئيسي بالنسبة للولاية ، كما يعتبر أمين الخزينة البلدي محاسبا عموميا فيما يتعلق بالبلدية .

ثانيا : عمليات تنفيذ نفقات الجماعات المحلية

إن إجازة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على الجماعات المحلية للميزانية ، لا يعني التزام هذه الأخيرة بإنفاق جميع و كافة مبالغ الاعتمادات ، و لكنه يعني الترخيص لها بأن تنفق في حدود هذه المبالغ على الأوجه المعتمدة من أجلها دون أن تتعدها بأي حال من الأحوال ، و لذلك تستطيع عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو جزء منها إذا لم تدع الحاجة إلى ذلك ، و من ثم فإن مجرد فتح الاعتماد

¹ عباس عبد الحفيظ ، مرجع سبق ذكره، ص 43.

في الموازنة لا يعني تنفيذ النفقة ، لذلك فإن عملية التنفيذ ترتبط بأصول و قواعد تهدف إلى احترام القوانين المعمول بها عند تخصيص و صرف النفقات العامة¹.

و تجري عمليات صرف نفقات الجماعات المحلية على مرحلتين متتاليتين و هما :

1-المرحلة الإدارية

و تكون هذه المرحلة من اختصاص الأمر بالصرف الممثل في شخص الوالي بالنسبة للولاية ، و رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية ، و تمر هذه المرحلة على ثلاث فترات و هي : الالتزام بالنفقة ، تصفيته ، و الأمر بصرفها .

أ-الالتزام بالنفقة :و هو التصرف الذي بمقتضاه تنشئ الجماعة المحلية التزاما ينشأ عنه عبئ ، حسب المادة 19 من القانون 90-21 ، حيث " يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"².و قد يكون مصدر هذا الدين التزام إرادي أو غير إرادي ، فالالتزام الإرادي و المتمثل في التصرف القانوني الذي ينشأ عليه التزام مثل : شراء معدات و لوازم للجماعة المحلية ، تعيين موظفين جدد ... ، أما الالتزام اللإرادي فهو الالتزام الذي قد ينشأ عن الطريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة مثل إنفاق مبلغ ما نتيجة تسبب سيارة الجماعة في إصابة شخص ما ، فيعتبر هذا الالتزام غير إرادي

ب-التصفية (تحديد النفقة) :حسب المادة 20 من القانون 90-21 " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية ". و يقصد بهذا الإجراء تحديد المبلغ الذي تلتزم الجماعة المحلية بدفعه نتيجة النفقة السابق الالتزام بها .

ج-الأمر بالصرف : و هو عبارة عن قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام و تصفية ، حسب المادة 21 من القانون 90-21 و التي تنص على " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية " .

¹ عباس عبد الحفيظ ، ، مرجع سبق ذكره ، ص 47.
² المادة 19 من القانون 90-21 ، مرجع سبق ذكره ، ص 113.

2-المرحلة المحاسبية

و هي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة العامة ، و تنفذ هذه المرحلة من طرف المحاسب العمومي (أمين الخزينة البلدي ، و أمين الخزينة على مستوى الولاية) ، و التي تمر عبر مرحلة وحيدة ، و هي دفع النفقة للدائن الحقيقي للبلدية أو الولاية .

أ-دفع النفقة : حسب المادة 22 من القانون 90-21 فإنه " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي " ، فهذه العملية بموجبها يتم إبراء الدين الخاص بالجماعة المحلية ، و مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات ، غير انه يجب الإشارة إلى أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمر بالصرف بل تتعداها بممارسة نوع من أنواع الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته ، بالإضافة إلى كونه أمينا للصندوق .

خلاصة الفصل

تطرقنا خلال هذا الفصل إلى مالية الجماعات المحلية، وكخلاصة لذلك فقد توصلنا إلى أن مالية الجماعات المحلية تخضع إلى القوانين سارية المفعول، المتعلقة بكل من البلدية والولاية من جهة، وقانون المحاسبة العمومية من جهة أخرى، بالإضافة إلى التعليمات والمراسيم التي تحددها الوصاية ممثلة بوزارة الداخلية، وتبرز مالية الجماعات المحلية من خلال الميزانية التي تعتبر بمثابة المرآة العاكسة لنشاط الجماعة المحلية، والتي تتشكل بدورها من الإيرادات والنفقات، حيث تسير وتنفذ هذه الميزانية من طرف الأمر بالصرف وهو الذي يأمر بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات في إطار الاعتمادات المحددة في الميزانية، ويقوم بتنفيذ أوامر الأمر بالصرف طرف مستقل ممثل في أمين الخزينة، حيث يعين هذا الأخير من طرف وزارة المالية، ويقوم بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات طبقاً لأوامر الأمر بالصرف، إذا كانت موافقة للقوانين السارية المفعول .

كما توصلنا من خلال هذا الفصل إلى أن النفقات العامة المحلية تستخدمها الإدارة المحلية للقيام بوظائفها على أحسن حال ، كما تستخدمها لتحقيق أهدافها بما يتماشى مع السياسة العامة للبلاد، وتعتبر ظاهرة تزايد حجم النفقات العامة ظاهرة خطيرة بالنسبة للجماعات المحلية مع محدودية الموارد الذاتية، حيث تعتمد هذه الأخيرة في جميع الأحوال على مصادر تمويل خارجية تتحصل عليها في حال عدم كفاية المصادر الذاتية .

الفصل الثاني

الأطار النظري للرقابة المالية

تمهيد

يختلف مفهوم الرقابة باختلاف مجالات الدراسة ، وما يهمننا منها هو الجانب المالي، فالرقابة هنا باعتبارها وظيفة إدارية تكتسي أهمية خاصة، حيث تهدف إلى ملاحظة وقياس الأداء، ومعرفة مدى تحقق الأهداف المسطرة مسبقا، وقد عرفت الرقابة المالية تطورا كبيرا في مجال العلوم الإدارية والمالية، من الرقابة على المال العام بشكل يسمح بعدم تجاوز القوانين والتنظيمات المتعلقة بصرف المال العام، وأصبحت من أهم الدعائم الأساسية للإدارة العامة خاصة في المجال المالي والمحاسبي، وذلك منذ نشأة الدولة و ملكيتها للمال العام نظرا لأهمية هذا الأخير و حتمية مراقبته آمله في حمايته من مختلف أشكال النهب و التبذير .

ونحاول من خلال هذا الفصل إعطاء مفاهيم مختلفة للرقابة المالية لما لها من أهمية في تحديد الهدف المراد في مبحث أول، وكذا التطرق إلى كل من أنواع الرقابة المالية وأشكالها والتي تمارس على الإدارات العامة والجماعات المحلية بصفة خاصة ، إضافة إلى أهداف وفعالية الرقابة المالية على النحو التالي :

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية

يكتسي موضوع الرقابة بشكل عام أهمية كبيرة، ومنها الرقابة المالية بشكل خاص ، فهذه الأخيرة تحتل الصدارة في العمل الإداري بمجمله، وتعد أهم عناصر العمل الإداري، حيث يجب تنظيمها بإحكام حتى تصبح أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل كافة الإدارات، ويتجسد هذا التنظيم من خلال إعطاء السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة وتسييرها مع متطلبات الإدارة الحديثة، ومن اجل الوصول إلى ما نصبو إليه ، نحاول أن نتطرق من خلال هذا المبحث إلى كل من تعريف الرقابة المالية بصفة خاصة والرقابة بصفة عامة، وكذا أهم المراحل والتطورات التي مرت بها الرقابة المالية و صولا إلى أهمية هذه الأخيرة من خلال المطالب الثلاث التالية:

المطلب الأول: تعريف الرقابة

للقوف على المعنى الحقيقي لمفهوم الرقابة نتطرق إلى كل من تعريف الرقابة في اللغة ثم في الاصطلاح بصفة عامة ثم نحاول تحديد مفهوم الرقابة المالية بشكل خاص .

أولاً : تعريف الرقابة لغة

وردت كلمة الرقابة في اللغة على عدة معان منها :

- **الحفظ** : وكلمة (رقيب) من أسماء الله سبحانه و تعالى ، فالرقيب : هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء¹ .
 - **الحراسة و الملاحظة** : فالرقابة مشتقة من فعل راقب ، و راقبه أي حرسه و لاحظته ، و يقال راقب الله في عمله أو في أمره أي خافه و خشيه² .
 - **المحافظة و الانتظار**: فالرقيب يعني الحافظ و المراقب، و الرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء و الرقيب من يلاحظ أمراً ما، و الرقيب : الحارس ، و الرقيب من الجيش : الطليعة و جمعه رقباء . و المراقب: من يقوم بالرقابة ، و الرقيب : اسم من أسماء الله الحسنى ، و معناه الحفيظ الذي لا يغفل أو الحاضر الذي لا يغيب ، و من مجموع النصوص القرآنية يتضح لنا أن معنى الرقابة : الدعاية ، أو الحفظ ، أو الانتظار³ .
 - **الإشراف** : ارتقب أي اشرف و علا و المرقب و المرقبة هو الموضع الذي يرتفع عليه الرقيب فنقول ارتفع المكان إذا علا و اشرف⁴ .
- مما سبق من التعاريف يمكن أن نستنتج أن الرقابة في اللغة تعني الحراسة و المحافظة و الإشراف و الانتظار ، أي حراسة الشيء و المحافظة عليه و انتظار و ملاحظة النتائج المخطط لها مسبقاً .

ثانياً : تعريف الرقابة اصطلاحاً

اختلفت و تعددت التعاريف حول مفهوم الرقابة باختلاف الآراء و زوايا النظر التي يرى بها كل باحث حيث تم تعريفها على أنها :

الرقابة إحدى جوانب العملية الإدارية و تعني " قياس الأداء الحالي و مقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء و السابق تحديدها ، و من واقع هذه المقارنة يصبح من الممكن تحديد ما إذا كان الأمر يحتاج إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط و المعبر عنه بالمعايير

¹ فريدة حسني طه ظاهر ، الرقابة على السلع و الأسعار في الفقه الإسلامي ، مذكرة ماجستير في الفقه و التشريع ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، سنة 2011 ، ص18.

² عبد القادر موفق ، مرجع سابق ، ص 31.

³ شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص 41.

⁴ بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، مصر ، 2009، ص 13.

السابق تحديدها " و لذلك فإن وظيفة الرقابة تمارس بطريقة دائمة و مستمرة و اتصالها الأكبر عادة يكون بوظيفة التخطيط¹ .

و قد عرف المغربي الرقابة بأنها " قياس نتائج أعمال المرؤوسين و تصحيح أخطائهم بغرض التأكد من أن الخطط المرسومة قد نفذت و أن الأهداف الموضوعة قد حققت على أكمل وجه² .

و الرقابة من منظور الشريعة الإسلامية هي " القواعد المستنبطة من الشريعة الإسلامية و التي تستخدم لمحاسبة المرء في عمله سواء تعلق الأمر بدينه أو دنياه³ .

و يعتبر هنري فايول Henry Fayol من أوائل رواد الإدارة التقليدية الذين تناولوا موضوع الرقابة حيث عرفها بأنها " تتمثل في التحقق مما إذا كان كل شيء يحدث وفقا للخطة الموضوعة و للتعليمات الصادرة و للمبادئ التي تم إعدادها ، و من أهدافها توضيح نقاط الضعف و الأخطاء من اجل تصحيحها بغرض منع تكرارها ، و تشمل عملية الرقابة كل الأشخاص و التصرفات و الأشياء⁴ .

إن مفهوم الرقابة يتلاقى مع مفاهيم أخرى قريبة له كالتحري و المتابعة و الملاحظة و التحكم ، و إن مفهوم الرقابة ليس لها مضمون خاص بها ، بحيث لا يمكن لها وحدها أن تفسر العلاقات بين الأجهزة أو نوعية هاته العلاقات ، أو طبيعتها إلا بعد معرفة مجال تطبيقها ، و بذلك نكون أمام الرقابة الإدارية و المالية و القضائية ، معنى ذلك أن مفهوم الرقابة ليس بمفهوم قانوني مستقل ، و ليس بالغريب ملاحظة أن أي نظام قانوني لا يعرف الرقابة إلا من خلال موضوعها أو مجالها⁵ .

و قد تميزت تعاريف الرقابة بثلاث اتجاهات⁶ :

الاتجاه الأول : و يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة و يركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة و يتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها .

¹ أكرم إبراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي ، جبهة للنشر و التوزيع ط1 ، عمان ، المملكة الأردنية الهاشمية ، 2006، ص18.

² أكرم إبراهيم حماد ، مرجع سابق ، ص 18.

³ مزيتي فاتح ، الرقابة على ميزانية البلدية ، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة العامة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أم البواقي ، السنة الجامعية ، 2013/2014 ، ص 79.

⁴ عبد القادر موفق ، مرجع سابق ، ص 32.

⁵ احمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2014/2015 ، ص 11.

⁶ عوف محمود الكفراوي ، مرجع سابق ، ص 15.

فالرقابة استنادا إلى أهدافها هي عبارة عن مجموعة عمليات التفتيش و الفحص و المراجعة ، يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد انه يحقق الغرض الذي أنشء من اجله و لاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق هذا الغرض و تحديد المسئول في حالة الخطأ و التلاعب و إحالته إلى السلطة المختصة ، فالإطار العام للرقابة يجب أن يهدف إلى المحافظة على الأموال العامة و تحديد نتائج الأعمال و المراكز المالية و التحقق من تحقيق الأهداف لمختلف الوحدات ، و التعرف على فرص تحسين المعدلات الموضوعية و ما يستتبع ذلك من إمكان تغيير الخطة على مختلف المستويات ، و تأسيسا على ذلك تقسم الرقابة إلى نوعين رئيسيين و هما :

-**الرقابة المالية :** و غرضها المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف و ذلك عن طريق التأكد من إتباع الإجراءات و قواعد العمل المحددة من قبل ، و كذلك للتأكد من سلامة تحديد نتائج أعمال الوحدات و مراكزها المالية .

-**الرقابة الاقتصادية:** و هدفها التأكد من تحقيق الأهداف الموضوعية و عدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها في الخطة و إجراء ما قد يلزم من التعديلات لتحسين معدلات الأداء و تصحيح ما يقع من انحرافات.

الاتجاه الثاني : و يهتم بالرقابة من حيث كونها إجراءات و يركز على الخطوات التي تعين إجراؤها للقيام بعملية الرقابة ، فلا إتمام عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلف كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة بها في متابعة النشاط و مواجهة نتائج الأعمال و فحصها ، و في هذا المجال أوضح لنا Ramanchandran بأن الرقابة فيما يتعلق بمتابعة الأهداف تتضمن العمليات الآتية :

1-بيان الكفاءة الفعلية .

2-مقارنة الكفاءة الفعلية مع أهداف الخطط و السياسات و المعايير الموضوعية.

3-تحليل الانحرافات عن هذه الأهداف و السياسات المعايير .

4-اتخاذ الإجراء التصحيحي كنتيجة للتحليل .

5-متابعة تقييم فعالية الإجراء التصحيحي.

6-مد عملية التخطيط بالحقائق لتحسين مستويات الأداء مستقبلا .

و قد بين Lockyer في وظيفة الرقابة أن الخطوات التي يجب أن تتبع في نظام ميزانية الرقابة Budgetary control system و في كل نظم الرقابة الصناعية هي ما يأتي :

1-وضع الميزانية التقديرية -الخطوة.

2-نشرها و التعرف عليها .

3-وضع معايير التنفيذ .

4-المقارنة بين مستويات التنفيذ الموضوعة و المحققة .

5-وضع التقارير الخاصة بذلك .

6-القيام بالإجراءات التصحيحية .

و تتطلب الرقابة على النفقات العامة كما أوضح W. Withers الإجراءات الآتية :

1-الاختبار الجيد للسياسات الإدارية .

2-اهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط و التنظيم الفعال و التمويل المناسب و القيام برقابة فعالة على المخرجات Output .

3-الاختبار المناسب للموظفين و تدريبهم و تشجيعهم و الإشراف عليهم كما أن نظام رقابة الميزانية يشمل فعالية الخطأ و مقارنة بين التخطيط الأفقي لأنشطة العمل و النتائج الفعلية و الإجراء التصحيحي .

الاتجاه الثالث : و هو اتجاه يهتم بالأجهزة و الهيئات القائمة بعملية الرقابة و التي تتولى الفحص و المتابعة و المراجعة و جمع المعلومات ، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكلة لها أمر الرقابة المالية و بهذا نجد أن الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة و الهدف على محل ثابت هو المال العام¹ .

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 14.

من خلال التعاريف السابق ذكرها نستنتج أن الرقابة المالية تشمل العناصر الثلاث التالية : و هي التخطيط و التنظيم و التوجيه ، كما أن الرقابة تعني الإشراف و الفحص و المراجعة من جانب سلطة أعلى لها الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة أو الإدارة ، و مقارنة ما تم التوصل إليه بالأهداف المحددة مسبقا ، و كذا التأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه و التأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال و تحسين معدلات الأداء و الكشف عن المخالفات و الانحرافات ، و البحث في الأسباب التي أدت إلى حدوثها و اقتراح وسائل و طرق لعلاجها بغية تفادي تكرارها مستقبلا .

و يمكن أن نضع تعريفا شاملا للرقابة على أنها إحدى عناصر العملية الإدارية التي تتضمن جمع البيانات و المعلومات و القيام بعملية تحليلها و فحصها من جهة و مقارنتها بالأهداف و الغايات المحددة مسبقا من جهة أخرى ، بغية اقتراح وسائل لعلاجها و تفادي تكرارها مستقبلا .

المطلب الثاني: تعريف الرقابة المالية

من المعلوم بأن كل مجالات الحياة تحتاج إلى عملية الرقابة ، فلا يوجد مجال لا يحتاج إلى الرقابة مهما كان توجهه ، وبما أن المال هو عصب الحياة ، فإن المجال المالي من المجالات الحيوية التي تحتاج إلى رقابة فعالة و صارمة ، ذلك أن كل مجالات الحياة تقوم على المال ، وبذلك فقد اختلف مفهوم الرقابة المالية بحسب اختلاف آراء و تصورات المتخصصين في مجال المالية العامة و كذلك بحسب النظام الإيديولوجي المتبع في كل دولة ، ففي الدول الاشتراكية تقتضي فرض رقابة مالية واسعة و دقيقة تشمل جميع فروع الاقتصاد و المشروعات و ذلك بسبب اتساع نطاق الملكية العامة ، أما في ظل الأنظمة الرأسمالية فالرقابة المالية تتخذ صور اخف لأن أساس عملية الرقابة هو ملكية الشعب للأموال العامة .

ونستعرض من خلال هذا الفرع بعض تعريفات الرقابة المالية و التي كانت على النحو التالي:

وتعني مراقبة حسابات الجهة الخاضعة للرقابة من ناحية الإيرادات والمصروفات، والمشروعية والملائمة والدقة والحسابية، وذلك من خلال فحص العمليات المالية، وتحليل البيانات، والتفتيش وكشف المخالفات، والانحرافات، والتحقق فيها، وفرض المسؤولية، والمطالبة باتخاذ الإجراءات التصحيحية، واسترداد الأموال الضائعة و رفع تقارير إلى السلطة العليا في الدولة¹.

¹ أكرم إبراهيم حماد ، مرجع سابق ، ص 25.

عرف الدكتور عوف محمود الكفراوي الرقابة على أنها " الإشراف والفحص و المراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة و للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتقادي تكرارها مستقبلا سواء في ذلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية"¹.

وتعرف الرقابة المالية على أنها الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام مما يتفق مع أهداف التنظيم وتحقيق الغايات المالية والمحاسبية عن طريق الالتزام بالبيانات والإجراءات المالية والمحاسبية والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول تلك المنظمة والتحقق من التزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانونا وكما يخدم المصلحة العامة².

وتعني الرقابة على الأموال العمومية النفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقق من الاستعمال الحسن للإمكانيات المادية و البشرية و المالية ، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والتعليمات الموضوعة كمقياس لعمل المسيرين ومعاينة المخالفين ، ولا تقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية ، معنى ذلك أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية ، بل أيضا تهدف إلى تقديم النصح لهم لتقادي الأخطاء مستقبلا³.

وتعرف الرقابة المالية العليا على أنها التحقق من تنفيذ اعتمادات الموازنة في الوجوه و الأغراض التي اعتمدت من اجلها سلفا المخصصات المالية، وفي حدود القواعد الموضوعة وخلال فترات زمنية محددة، وذلك للتأكد من أن الإنفاق العام يتم ضمن حدود المخصصات المالية المرصودة وللأغراض التي خصص من اجلها، كما تهدف بشكل عام إلى التحقق من عدم وجود أي هدر أو

¹ عوف محمود الكفراوي ، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ط 1 ، الإسكندرية ، مصر 2010،ص21.

² عبد القادر موفق ، مرجع سابق ، ص 36.

³ صرارمة عبد الوحيد ، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي ، ملتقى علمي دولي ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة 2005/09/08 ص 135

تبذير للأموال العامة ، لكي يمكن الوقوف على نقاط الضعف و الأخطاء ، ويمكن علاجها وتقادي تكرارها¹.

بناء على التعاريف السابقة يمكن أن نعرف الرقابة المالية على أنها "إحدى عناصر العملية الإدارية والتي تشمل كل الجوانب والمراحل المالية و الإدارية بغية المحافظة على الأموال العامة من الاختلاس وسوء التصرف ، والتأكد من استعمالها في الأوجه المتفق عليها وفقا للقوانين سارية المفعول ، بغرض تحقيق أعلى درجات الكفاءة والفعالية في مختلف أوجه الإنفاق العام ، أو تحصيله بما يخدم المصلحة العامة ، وكذلك القيام بعملية الكشف عن كل المخالفات و الانحرافات التي وقعت أثناء عملية التنفيذ وقبلها ، والعمل على علاجها بسرعة لتقادي تكرارها مرة أخرى" .

ويمكن تعريف الرقابة المالية أيضا على أنها منهج علمي شامل ومتكامل يتطلب الاندماج بين المفاهيم القانونية ، الاقتصادية ، المحاسبية و الإدارية ويهدف إلى التأكد و الحرص على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ، و غير خاضع للسلطة التنفيذية.

و قد تطورت الرقابة المالية بتطور نشاط الدولة حيث أصبحت في مفهومها الحديث المتمثل في المفهوم الاقتصادي للرقابة المالية تقييم الآثار الاقتصادية لمختلف العمليات المالية قصد الوصول إلى ترشيد النفقات و استغلال الموارد بشكل امثل و هو ما يطلق عليه "رقابة الأداء" ، و من اجل التوصل إلى هذه الغاية و مع تطور مفهوم الرقابة المالية و اتساع دورها ، فقد أصبحت الرقابة المالية تشمل كل المراحل لتكون بذلك رقابة قبلية و متزامنة و لاحقة لتنفيذ كل العمليات المالية .

المطلب الثالث : نشأة و تطور الرقابة المالية

يرى الكثير من فقهاء القانون و الإدارة بأن الرقابة بمفهومها الواسع عرفت منذ الحضارات القديمة و لو بشكل بسيط ، و تطورت مع تطور المجتمعات و تطور الإدارة المدنية في مختلف أنظمة

¹ دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 1996, ص 10.

الحكم ، و على ذلك الأساس أخذت في العصور القديمة شكلا يختلف عن ما هو في العصور الوسطى و العصر الحديث¹ .

أولا : التطور التاريخي للرقابة المالية

ترجع نشأة الرقابة المالية إلى نشأة الدولة و ملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب² ، حيث أدى اتساع نشاط الدولة إلى ازداد حجم المال العام ، و هذا ما يتطلب المزيد من الرقابة المالية الفعالة التي تضمن المحافظة على هذا المال من النهب و التبذير ، و ترجع نشأة الرقابة المالية إلى عصور ما قبل الميلاد.

ظهرت فكرة المحاسبة في جنوب العراق الذي كان يقطنه السوماريون قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد ، حيث وجدت وظيفة الكاتب الذي يكتب الرسائل و الوثائق القانونية و عقود البيع و الشراء و الاقتراض إضافة إلى كونه يعمل محاسبا لتدوين الغنائم ، و لاشك أن فكرة وجود محاسبة تعني رقابة بحد ذاتها.

كما كان للدولة المصرية السبق في هذا المجال ، ففي مصر الفرعونية ظهرت فكرة الرقابة المالية قبل ألف عام قبل الميلاد و ذلك من خلال تشريع "حورمحب" الذي تضمن في مادته الأولى من القسم الثاني إجراءات لمنع اغتصاب السفن التي تستعمل في تسليم الضرائب و القرابين للآلهة كما تضمن إجراءات ضد الرشوة في تحصيل الضريبة العامة ، و قد ظهرت أيضا في العصر الروماني وظيفة مراقب الحسابات الخاص "و الذي توكل إليه المسائل المالية غير العادية " مثال ذلك الغرامات التي تحصلها الحكومة على الأراضي أو تلك الأموال التي تصدر أحكام بمصادرتها³ .

و إذا كان العديد من الباحثين يرجعون تطور الرقابة المالي إلى الدول الغربية خاصة بعد الثورة الصناعية في أوروبا ، فإن التاريخ الإسلامي حافل بالسجلات المتعلقة بنشأة و تطور الرقابة التي أخذت أنماطا متنوعة و على رأسها الرقابة المالية على الأموال العمومية منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية حيث كانت تعرف بالحسبة ، و ينبع حرص الإسلام على المال عموما و على أموال الدولة خصوصا نظرا لما للمال من أهمية و دوره الحيوي كأداة من أدوات الفتنة من جهة ، و النفع العام من

¹ أحمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2014/2015، ص 13.

² عوف محمود الكفراوي ، مرجع سابق ، ص 12.

³ مزيني فاتح ، مرجع سبق ذكره ، ص 77.

جهة أخرى ، و ذلك وجب توجيهه نحو الوجه الصحيحة من اجل خدمة الفرد و المجتمع باستثمارها لتحقيق الرفاهية للمجتمع ككل¹ .

و قد التزم الصحابة الكرام بحفظ المال العام وبالرقابة عليه أثناء جمعه و أثناء إنفاقه وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة ، و من ذلك ما روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، إذ جاءه رجل فقال "يا أمير المؤمنين : لو وسعت على نفسك من النفقة من مال الله تعالى ؟ فقال له عمر أتدري ما مثلي و مثل هؤلاء ؟ كمثل قوم كانوا في سفر فجمعوا منهم مالا و سلموه إلى واحد منهم ينفقه عليهم فهل يحل لذلك الرجل أن يستأثر عنهم من أموالهم ؟ " ، كما كان عمر بن الخطاب يقول : " إن هذا المال لا يصححه إلا خلال ثلاث أن يؤخذ بالحق ، و يعطى بالحق ، و يمنع من الباطل "².

أما عن الحضارة الغربية فقد ظهرت أول منظمة مهنية في ميدان المحاسبة في فينيسا بايطاليا عام 1581م ، حيث تأسست كلية Roxonati ، و كانت تتطلب ست سنوات تمرينية إلى جانب النجاح في الامتحان الخاص حتى يصبح الشخص خبير محاسبة للرقابة المالية ، و قد أصبحت عضوية هذه الكلية في عام 1669م ، شرط من شروط مزاوله مهنة المحاسبة ، كما قد أنشأت هيئة عليا في فرنسا و بالضبط في عهد نابليون من سنة 1803م إلى غاية سنة 1807م ، تسمى مجلس المحاسبة أو مجلس الحسابات ، و تتولى مراقبة الموازنة ، و هو منظم على غرار المحاكم القضائية ، يتألف من قضاة غير قابلين للعزل من قبل الحكومة و مهنته البحث في صحة الحسابات دون مسؤولية المحتسب ، و له صلاحيات مالية و إدارية إلى جانب الصلاحيات القضائية ، و انشأ أيضا مجلس تاديبى للمخالفات المالية في فرنسا سن 1948م يتشكل من أعضاء نصفهم من ديوان المحاسبة و النصف الآخر من مجلس الشورى للدولة و يرأسهم الرئيس الأول لديوان المحاسبة ، ويعاقب المجلس التاديبى بغرامات تصل حدها الأقصى إلى ما يساوي الراتب السنوي غير الصافي للموظف المخالف³ .

والجزائر على غرار كل الدول تعرف تطورا في مجال الرقابة فهي واردة في نصوص عديدة بدءا بالميثاق الوطني لسنة 1976م ، حيث نص على انه : " إذا كانت الثورة تضع ثقتها في الناس فهذا لا يمنعها في أن تفكر في وضع أجهزة الرقابة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما إذا كانت

¹ موفق عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 28.

² بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 16.

³ مزيتي فاتح ، مرجع سابق ، ص 78.

ممارسة المسؤولية و تنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد و يتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون " ، ليؤكد بعد ذلك وجوب " أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين و توجيهات الدولة و تعليماتها تطبيق حقيقيا ، و تسهر على احترام أحوال الانضباط و الشرعية و تحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري " .

وأما التعديل الدستوري لسنة 1996م فقد نص في المادة 170 منه و الواردة في فصل الرقابة على مجلس المحاسبة كأعلى هيئة رقابية ، بالإضافة إلى النصوص القانونية و أهمها قانون 01/80 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة المالية للدولة ، و كذلك قانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني ، إضافة إلى القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، و غيره من النصوص و المراسيم الأخرى¹ .

وعلى الصعيد الجهوي و العالمي فقد ظهرت عدة منظمات جهوية و عالمية تضم مجموعة من الدول كمنظمة الانتوساي INTOSAI وهي المنظمة المهنية للأجهزة العليا للرقابة (الأجهزة الرقابية) في البلدان المنتمية إلى منظمة الأمم المتحدة والى وكالاتها المتخصصة ، وهي الهيئة الولية المعترف بها التي تمثل الأجهزة الرقابية .

وقد تأسست هذه المنظمة عام 1953 ، وهي عبارة عن تشكيل دولي مركزه مدينة فيينا في النمسا و تهدف إلى تبادل الآراء و الخبرات بين مختلف الأجهزة العليا للرقابة المالية ، وفروعها في مختلف القارات مثل المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة أرابوساي ARBOSAI ، والاسياساي ASIASAI في آسيا ، " و يتم التعاون بين هذه المنظمة وهيئة الأمم المتحدة في المجالات المختلفة ، حيث تدعم الأمم المتحدة بعض أنشطة المنظمة ، وتعد المنظمة جهازا استشاريا للمجلس الاقتصادي الاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة unecosoc منذ عام 1966 ، و تصدر المنظمة قراراتها بأغلبية أصوات الأجهزة الحاضرة في الاجتماع"² ، و تعمل هذه المنظمة بالتنسيق مع فروعها و بالتعاون مع الأجهزة السابق ذكرها على تحسين مبادئ الرقابة المالية في مختلف الدول الأعضاء من الوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد و ترشيد النفقات العام .

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 17.

² سيروان عدنان ميزرا الزهراوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، جمهورية العراق ، مجلس النواب ، الدائرة الإعلامية ، 2008، ص 100.

ثانيا : التطور الوظيفي للرقابة المالية

كانت الرقابة في بداية نشأتها مجرد رقابة شكلية على الإنفاق العام تهدف إلى التأكد من صحة الإنفاق و الالتزام بالمشروعية القانونية لعمليات الصرف ، ثم ما لبثت أن شملت عمليات تحصيل الإيرادات العامة .

وكانت المرحلة العملية لتنفيذ الموازنة تبدو من خلال صرف النفقة و تصفيتها ، لذلك كانت الرقابة مقتصرة على هذه العمليات المحاسبية لتنفيذ الموازنة ، و قد تأثر أسلوب الرقابة على تنفيذ الموازنة الذي ساد في القرن التاسع عشر بالنظام السياسي في ذلك الحين ، فلم يكن من السهل قبول حكام تلك الحقبة من التاريخ برقابة فعالة أثناء تنفيذ عمليات الموازنة ، لأن ذلك كان يعد بمثابة تدخل في شؤون الإدارة و الحكم ، و بالمقابل اضطرت أولئك الحكام إلى القبول برقابة على أعمالهم تبدأ بعد الانتهاء من تنفيذ قراراتهم ، فلا بد من تنفيذ القرار الإداري أولا ، ثم تأتي مرحلة مراقبة عملية التنفيذ، و يبقى المسؤول الإداري حرا في جميع تصرفاته تاركا للرقابة بعد ذلك أن تقوم بعض نواحي هذه القرارات .

فلم يكن موضوع تقويم أداء الإدارة المالية لأنسب الشروط و أفضلها هدفا للرقابة . و كانت توصف الرقابة في ذلك الحين بأنها رقابة لاحقة على مشروعية تنفيذ الموازنة ، يقوم بها جهاز اختصاصي مستقل عن السلطة الإدارية¹ .

ومن ثم ظهرت في نهاية القرن التاسع عشر ضرورة توسيع نطاق الرقابة المالية لتشمل الموظف الإداري و التنفيذ معا ، واستتبع ذلك التخلي عن فكرة الرقابة اللاحقة لتصبح الرقابة ممكنة أثناء عملية التنفيذ ، فتبقى الرقابة اللاحقة رقابة قضائية ، وتكون الرقابة المسبقة لتقويم حسن الأداء والإدارة، وتمارس الرقابة المسبقة قبل تنفيذ القرار الإداري من قبل أجهزة لها صلة وثيقة بالإدارة ، و لا تقتصر على المشروعية ، وإنما تتعدى ذلك إلى الكفاية و حسن الأداء .

وقد رافق هذا التطور في مفهوم الرقابة تطورا آخر في أجهزة الرقابة التي انتقلت من أجهزة تتولى الرقابة لصالح الملك في العصور الوسطى ، إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية ، تمارسها هذه الأجهزة لتقوية فعالية السلطة التشريعية في وظيفتها الرقابية إلى جانب وظيفتها التشريعية .

¹ Mohammed khair al Akkam , Financial control , publications of the Syrian Virtual University (svu) , Syrian Arab Republic,2018 , p05.

ثم ما لبثت هذه الأجهزة أن تعاونت فيما بينها من أجل تقوية التعاون الدولي في هذا المجال ، و من أجل تبادل الأفكار و الخبرات و تطوير الأساليب العملية و العلمية على المستوى العالمي ، فأنشأت فيما بينها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية في عام 1953 م ، و من ثم نشأت منظمات إقليمية لتحقيق ذات الهدف كمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة في الدول العربية¹ .

و على ذلك يمكن القول بأن مفهوم الرقابة ، قد تطور كثيرا . فبعد أن كانت الرقابة المالية تهدف إلى مراجعة السجلات و الدفاتر المحاسبية و تدقيقها ، و الكشف عما قد يوجد فيها من تلاعب و غش ، و مدى التقيد بالقوانين و الأنظمة ، فقد توسعت لتشمل مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات ، و مدى فعالية الأجهزة الخاضعة للرقابة في القيام بمهامها الرقابية بأنواعها القانونية و الاقتصادية كافة ، وأصبحت اليوم احد أهم أركان الإدارة المالية التي تقوم بتحليل الوقائع و النتائج الفعلية و تقييمها ومقارنتها مع الخطط و ما تتضمنه من أهداف و سياسات و إجراءات و برامج ، و بالتالي فعملية الرقابة اليوم تتعدى مجرد الكشف عن الانحرافات و المشكلات العملية لتشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج و تطوير الأداء الفردي و التنظيمي بطريقة تضمن حسن سير الأعمال بكفاءة وفعالية .

المطلب الرابع: أهمية الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية من العناصر الأساسية في العملية الإدارية و التي تشمل : التخطيط والتنظيم و القيادة و التنسيق بالإضافة إلى الرقابة ، و قد تطورت أهمية الرقابة مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى دولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية ، حيث أن هذا التدخل يتطلب توفير أجهزة إدارية كفؤة تنجز الأعمال و تقدم الخدمات بكفاءة و فاعلية ، مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة و المحاسبة للتحقق من قيامها بعملها على أكمل وجه .

وقد تطورت الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة و كفاءة و فاعلية و في حدود القانون أيضا ، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم التقليدي و الذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري و تحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الايجابية في عمله ، ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة ، وتعدد مجالاتها ، وكثرة التنظيمات الإدارية

¹ Mohammed khair Al Akkam, op.cit , p 05.

وزيادة عدد العاملين فيها ، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية ، بهدف التحقق من انجاز العمل الإداري بكفاية و في أسرع وقت ممكن و بأيسر الطرق ، و تبرز أهمية الرقابة في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الإدارة العليا في الوزارات و الدوائر الحكومية، للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم انجازها وفق السياسات المرسومة و إلى تزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على الواقع لغايات أحكام الرقابة و التقييم و المساءلة¹ .

وعموما تتبع أهمية الرقابة المالية من خلال مجموعة من العوامل منها:

- وجود فجوة زمنية بين الوقت الذي يتم فيه تحديد الأهداف و الخطط و الوقت الذي يتم فيه التنفيذ ، و نتيجة الفجوة الزمنية قد تحدث ظروفًا غير متوقعة تسبب انحرافًا عن الأداء المرغوب فيه ، و تعمل الرقابة على كشف هذا الانحراف و تحديد أسبابه و اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجته و منع تكرار حدوثه² .
- عادة ما تختلف أهداف التنظيم عن أهداف الأفراد العاملين داخل التنظيم ، فتوقعات الأفراد و أهدافهم الشخصية قد تتعارض مع أهداف المؤسسة ، و من ثم فإن الرقابة الفعالة تسعى إلى ضمان أن عمل الأفراد موجهًا أساسًا و في المقام الأول نحو تحقيق الأهداف التنظيمية للمؤسسة ، و النظام الرقابي الفعال هو الذي يحقق المواءمة بين هذين النوعين من الأهداف حتى يقلل من الصراعات و النزاعات بين الأفراد و المؤسسة³ .
- أن القائمين على المال العام بشر و هم عرضة للخطأ ، و الطمع و الاعتداء على المال العام ، و خاصة مع استثناء ضعف الوازع الديني ، لذلك يجب مراقبة المال العام في المحافظة عليه و صيانته من الخيانة و الاعتداء⁴ .
- أدى اتساع الدولة إلى زيادة نشاط الإدارة المالية و تنوع أعمالها ، الأمر الذي يستدعي مراقبة هذه النشاطات، والتأكد من أنها تسير وفق الأهداف الموضوعية، وضمن الأحكام والقوانين السارية المفعول .

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية -دراسة تحليلية و تطبيقية - مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ط1، عمان الأردن ، 1998، ص 21.

² جهاد محمد محمد شرف ، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية ، مذكرة ماجستير في المحاسبة و التمويل ، كلية التجارة ، الجامعة الإسلامية بغزة ، فلسطين ، 2005، ص 16.

³ جهاد محمد محمد شرف ، مرجع سابق ، ص 16.

⁴ بسام عوض عبد الرحيم عياصرة ، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي ، دار الجامد للنشر و التوزيع ، ط1، عمان الأردن ، 2009، ص 70.

• المال هو عصب الحياة الاقتصادية ، و هو عرضة لسوء الاستعمال أو الاعتداء عليه ، مما يوجب إخضاعه إلى رقابة فعالة و مستمرة ، لكي يؤدي المال العام دوره و وظيفته في المجتمع¹ .

إن أهمية الرقابة المالية تكمن في تحقيق أهدافها المرسومة و المعلنة ، لذلك يجب أن يتوفر لها القدرة على تحقيق هذه الأهداف من خلال مراقبة كافة أنشطة الوحدات الحكومية عامة و المؤسسات العامة و الخاصة التي تساهم فيها الحكومة ، و كذلك مؤسسات المجتمع المدني ، و عليه يمكن توضيح هذه الأهمية بالآتي² :

• تعكس الرقابة المالية صورة نتائج الأنشطة و الأعمال النهائية للوحدة الحكومية : حيث إن الرقابة المالية هي الأداة التي تمكن الوحدة الحكومية من قياس مدى كفاءة الخطط المالية الموضوعة و كيفية تنفيذها ، كما أنها تعرض البدائل الأفضل لتحقيق الأهداف ، فالرقابة تمكن إدارة الوحدة الحكومية من التعرف إلى مدى الانجاز و الجودة في أداء الموظفين و مدى تحقيقهم للأهداف الموضوعة مسبقا ، و لعل الإشراف و التسبب من ابرز النتائج التي يعكسها الأداء عند غياب الرقابة .

• ارتباط الرقابة المالية بوظيفة التخطيط : لا تمارس الرقابة المالية على أعمال لم يتم التخطيط لها مسبقا ، فالمعايير الرقابية لا بد أن تستند إلى خطط واضحة و محددة قابلة للتحقيق ، كما أن الخطط الموضوعة لا يمكن التأكد من سلامة تنفيذها دون وجود نظام فعال للرقابة المالية ، فكل من الرقابة المالية و التخطيط المالي عنصران مهمان يكملان بعضهما البعض لانجاز المهام المالية ، و تجدر الإشارة إلى أن العديد من أساليب الرقابة المالية هي أساليب تخطيطية كالموازنات التخطيطية و أساليب الرقابة على المخزون و تحليل القوائم المالية .

• تحقيق الرقابة المالية تتطلب وجود هيكل تنظيمي متكامل واضح يبين درجات المسؤولية للعناصر الإدارية في التنظيم : و يساهم الهيكل التنظيمي الواضح و المتكامل في تحقيق المسائلة المطلوبة في ضوء اللوائح المحددة للصلاحيات و المسؤوليات الأمر الذي يمكن من تصحيح الانحرافات أو يساعد على اقل تقدير في تحديد مواطن الانحراف و أسبابها و تحديد

¹ بسام عوض عبد الرحيم عياصرة ، مرجع سابق ، ص 70.

² Mohammed S.A Badawi ,Assess the performance of Financial control Exercised by Financial and Administrative Control bureau in Palestine , magister Memory , Management and politics Academy for postgraduate studies , Alaksa university , Palestine ,2017 , p 33.

من المسؤول اتخاذ الإجراء التصحيحي الملائم ، و يتم ذلك بالرجوع للدليل التنظيمي الممثل في الهيكل التنظيمي و تحديد الصلاحيات و المسؤوليات و السلطات المخولة لكل موظف .

- تأثر الرقابة المالية بمدى وجود سليم للعاملين بالوحدة الحكومية : يعتبر الموظفون في جميع المستويات الإدارية هم الأكثر تأثرا إيجابا و سلبا في النظام الرقابي ، و حيث إن الرقابة المالية تتيح المجال لإجراء تعديلات في نظم الاتصال و الحفز و القيادة عند اكتشاف أخطاء في تنفيذ المهام ، لذلك فإن عمل الرقابة المالية يزداد بسهولة و فعالية كلما توافر نظام فعال للاتصال .

- تعتبر الرقابة الوظيفة الرابعة بين الوظائف الإدارية الرئيسية وهي تقع في نهاية مراحل النشاط الإداري ، حيث تتطوي على قياس نتائج أعمال المرؤوسين وتصحيح أخطائهم بغرض التأكد من أن الخطط المرسومة قد نفذت ، وان الأهداف الموضوعية قد تحققت على أكمل وجه ، يتضح من ذلك بأن للرقابة علاقة وثيقة بنتائج العاملين في المشروع ، كما أن لها صلة قوية بوظيفة التخطيط ، فلو تمكنت الإدارة من القيام بعمليات التخطيط و التنظيم والقيادة على أحسن وجه فإنها دون شك لا تزال تنظر إلى وظيفة الرقابة للتعرف على مدى نجاحها في بلوغ الأهداف المنشودة¹ .

يمكن أن تحيد عملية تسيير المال العام عن طريق النزاهة و حسن الاستغلال ، و بالتالي الدخول في دوامة الاختلاس و التبذير و سوء الاستعمال للأموال العمومية و نهبها ، و من هنا تبرز أهمية الرقابة المالية على تسيير المال العام ، حيث تساهم بشكل كبير في ترشيد هذا الأخير وضبطه في المواضيع اللازمة ، و بالتالي تحقيق أكبر استفادة ممكنة من إنفاقه ، كما أضحت الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة ، في ضرورة ملحة لحماية المال العام، كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من اثر فعال على سلوك الفرد و الجماعات ، و ما يعكسه ذلك على الاقتصاد الوطني ككل .

¹ بلجيلالي احمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات ، منكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، فرع تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2010/2009 ، ص14.

المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية

تتصف الرقابة المالية بالدورية و الديمومة ، حيث أنها ترافق كل مراحل تحصيل و إنفاق المال العام ، وفقا للقنوات التي يمر بها هذا الأخير ، حيث تتصف بأنها عملية ديناميكية ، و تتنوع أشكالها و تختلف وفقا لمعايير الممارسة المهنية ، و بالرغم من اختلاف هذه المعايير إلا أنها تستمر و تدور حول المال العام تحصيلًا و إنفاقًا ، و بالتالي فالرقابة المالية تقسم وفقا لعدة اعتبارات كالتالي :

- ✓ الرقابة المالية من حيث الزمن .
- ✓ الرقابة المالية من حيث الموضوع .
- ✓ الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة .
- ✓ الرقابة المالية من حيث سلطات جهة الرقابة .
- ✓ الرقابة المالية وفقا لدور الدولة فيها .
- ✓ الرقابة المالية وفقا للنظم المحاسبية و الاقتصادية .

المطلب الأول : الرقابة المالية من حيث الزمن

تصنف الرقابة المالية حسب توقيت حدوثها إلى ثلاث أنواع كما يلي:

أولاً : الرقابة المالية السابقة (المانعة).

هي حق يخوله القانون لشخص عام ، و هي هنا تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة ، لفرض قيود تعمل على تحسين توزيع الموارد الاقتصادية و ترشيد الإنفاق العام ، و هذا النوع من الرقابة يتطلب ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال و إقرارها و إصدار بعض الأحكام و التعليمات اللازمة لإنجاحها ، و بالتالي فهذا النوع من الرقابة يتم على جانب النفقات و لكنها تعنى بالموافقة مقدماً ، على تقدير الإيرادات و توزيعها على بنود المصروفات ، و تسمى هذه الرقابة بالرقابة المانعة أو الوقائية إذ أنها تمنع من وقوع الأخطاء و المخالفات التي يتضمنها القرار الإداري ، إذ لابد من حصول الجهة المنفذة على تصديق و موافقة من الجهات العليا للدولة ، و من أشكالها¹ :

¹ Mohammed S.A Badawi, op.cit, p 43.

- اعتماد خطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للدولة .
- اعتماد الموازنة العامة للدولة و الموازنات التخطيطية للسنة المالية القادمة .
- الإقرار بصحة بعض العمليات المالية مقدماً من الناحية القانونية .
- الإقرار بأن الارتباطات المطلوبة في حدود الاعتمادات المقررة دون تجاوز .
- فحص مستندات دفع الالتزامات و التأكد من سلامتها قبل الترخيص للجهة الإدارية بالصرف .

كما أنها تعمل على التنفيذ السليم للسياسات المالية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة و الالتزام في تطبيق و تنفيذ القوانين و اللوائح و التعليمات المالية ، إضافة إلى أن الآثار المترتبة عليها تكزن فردية قبل وقوع الحدث المالي مع التقليل من فرص وقوع و ارتكاب الأخطاء سيما أنها تحمي أصحاب المسؤوليات الإدارية في أجهزة الدولة لوجود التعليمات المقررة و النافذة قبل بدء عمليات التنفيذ المالي من قبل الجهات التي تتولى عملية الرقابة المسبقة .

ثانيا : الرقابة المالية المتزامنة

إذا ما كانت الرقابة السابقة رقابة وقائية سابقة للأداء ، يتمثل دورها الأساسي في منع وقوع الأخطاء أو تقليلها إلى أدنى مستوى ممكن ، فإن ذلك لا يعني استحالة وقوع الأخطاء و المخالفات المالية أثناء التنفيذ ، و السبب في ذلك انه من الممكن أن تحدث مخالفات مالية لا تتمكن أجهزة الرقابة السابقة من اكتشافها أو رصدها خاصة تلك الحوادث أو المخالفات التي تتميز بعنصر المفاجئة من جهة ، بالإضافة إلى أن الرقابة السابقة على القطاعات الحكومية تركز بشكل أساسي على احترام القواعد القانونية و الأوامر و التعليمات الصادرة من الجهات العليا من جهة أخرى ، و هذا لا يعني بالضرورة الجدية في التنفيذ و عدم وقوع المخالفات ، و لذلك فإن الحاجة للرقابة المتزامنة مع التنفيذ تعتبر ضرورية في أية منظمة كانت نظرا لاعتبارها رقابة إصلاحية أو علاجية حيث يتم تصحيح المخالفات المالية إذا حدثت أثناء تنفيذ العمل أو بعده مباشرة أو يتم التأكد من أن ما تم انجازه هو بالضبط المطلوب انجازه .

و بذلك يمكن القول بأن الرقابة المالية المتزامنة مع التنفيذ تهدف إلى التحقق من أن ما يجري عليه العمل يتم وفقا للخطة الموضوعية و القرارات المتخذة و متابعة العمل أولا بأول و باستمرار حيث تبدأ هذه الرقابة مع العمل و تراقب مراحل تنفيذه و ذلك لتجنب الأخطاء و القصور و الإهمال

و اكتشافها حال وقوعها و قبل استفحالها و التصرف السريع عن طريق وضع الحلول المناسبة لمعالجة أثارها قبل فوات الأوان¹ .

و تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك على ما تقوم به السلطة التنفيذية في البلديات من نشاط مالي يتعلق بالنفقات و الإيرادات الواردة بالميزانية ، و تتألف هذه الجهات المختصة التي بهذا النوع من الرقابة بمختلف الأجهزة و الإيرادات بالوحدات المختلفة ، و هو ما يطلق عليه بالرقابة الداخلية (مثل دور المحاسب العمومي في البلدية) ، كما أن القانون قد يخول أجهزة الرقابة الخارجية أحيانا الحق في معاينة المشاريع للوقوف على مدى مطابقة التنفيذ للخطط و السياسات الموضوعة (مثل رقابة المفتشية العامة للمالية أو مجلس المحاسبة الاستثنائية) .

ويتميز هذا النوع من الرقابة بشكل عام بالاستمرارية و الشمول ، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويساير و يتابع خطوات التنفيذ ، و بذلك يتمتع بالقدرة على اكتشاف الأخطاء و القصور و الإهمال فور وقوعها فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية و من ثم الوقوف عن طريق المتابعة على مدى ما حققته الإجراءات التصحيحية من نتائج.

ثالثا : الرقابة المالية اللاحقة

بدأت الرقابة المالية في مراحلها الأولى كرقابة لاحقة أي أنها تبدأ بعد التنفيذ بهدف الكشف عن الأخطاء التي تقع في التنفيذ و الاستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل ، و لكي تتوافر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة بما يحقق الأهداف المرجوة منها ، فإنه من الأفضل أن تمارس هذه الرقابة بواسطة جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، و أن تمنح هذه الجهة من السلطات و الضمانات مما يجعل القائمين عليها بمنأى عن كل تعسف قد تباشره السلطة التنفيذية بالنسبة لهم، و من مزايا هذه الرقابة² :

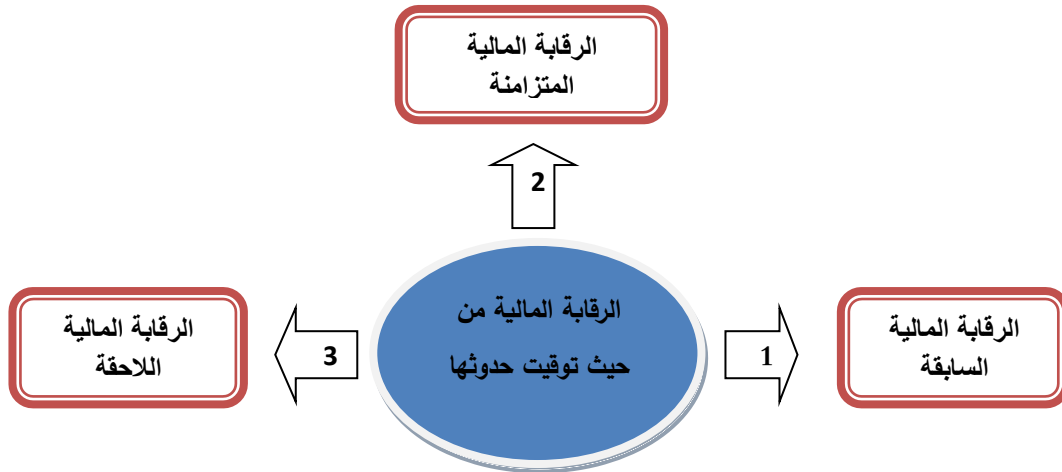
- تتم هذه الرقابة بعد الصرف أي بعد إتمام العملية المالية ، فهي تبدأ بعد تحصيل الإيرادات و صرف النفقات و بذلك تكون قد اتضحت جميع وقائع هذه العملية و من ثم تكون ملاحظات هيئة الرقابة على أساس الوقائع .

¹ موفق عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 71 .
² مزيتي فاتح ، مرجع سابق ، ص 86 .

- لا تعوق العمليات المالية كما تتصف بالشمول و المقدرة على وضع ملاحظات للإصلاح في ضوء مدى تكرار الملاحظات و تأثيرها على أكثر من جهة .
و ما يمكن أن يعاب على هذا النوع من الرقابة أنها تعتبر في بعض الحالات غير مجدية ، ذلك أنها تقع بعد وقوع المخالفة و بالتالي فليس من السهل استعادة الأموال المصروفة بغير وجه حق إلى الخزينة العمومية ، كما أنها قد تتأثر بالرقابة السابقة و قد يكون هناك تكرار للعمليات الرقابية ، خاصة إذا تولت جهة رقابة واحدة النوعين معا .

و الشكل التالي يوضح الأنواع الثلاث للرقابة المالية حسب توقيت حدوثها .

الشكل رقم (04) : الرقابة المالية من حيث توقيت حدوثها .



المصدر : من إعداد الباحث .

المطلب الثاني: الرقابة المالية من حيث الموضوع

وفقا لهذا المعيار، يمكن التمييز بين الرقابة على المعاملات المالية و الرقابة على الأشخاص المسؤولين عن هذه المعاملات و التي قد تؤدي إلى ترتيب المسؤولية عليهم . و قد تناول قانون البلدية في مواده المختلفة ، الصلاحيات المالية المخولة لرئيس البلدية و مجلس البلدية باعتبار الأول أمرا بالصرف و اعتبار الطرق الثاني هيئة مداوات يتطلب الأمر الحصول على موافقتها على الكثير من التصرفات المالية .

وتتمثل الرقابة على الأفراد في مراقبة تصرفاتهم المالية و النواتج التي تعود منها بالإضافة إلى سلوك أدائهم، وبذلك يخضع هؤلاء إلى رقابات أخرى خارجية مثل المراقب المالي و المحاسب العمومي... الخ، والذين يتوفرون على صلاحيات تسمح لهم بقبول أو رفض المعاملات المالية التي

قام بها أولئك الأفراد ، كما يخضع هؤلاء الأفراد بحكم مناصبهم إلى الرقابة القضائية التي قد تعاقبهم في حالة ثبوت التهم أو تبرؤهم في حالة العكس ، و تعتبر وسائل الشكاوى و الفحص و المراجعة من أكثر الأساليب المستعملة في مراقبة أعمال هؤلاء الأفراد .

أما الرقابة على المعاملات المالية فهي تتمثل أساسا في الرقابة على النفقات و الإيرادات و تخضع هذه المعاملات إلى نصوص و قواعد تحددها قوانين المحاسبة العمومية و البلدية و بقية التعليمات و المراسيم ، و تمارس هذه الرقابة التي يطلق عليها الرقابة التقليدية ، بواسطة أجهزة مختلفة اغلبها خارجي حيث تتطلب كل أو معظم العمليات المالية إلى مصادقة هذه الجهات الخارجية حتى تصبح سارية المفعول . كما أن الإلغاء يعتبر احد أهم أوجه الرقابة المركزية على أعمال المجالس البلدية ، حيث أن بعض قراراتها المالية تكون قابلة للإلغاء لكونها باطلة قانونا أو تكون ملغاة بسبب مخالفتها للقوانين و الأنظمة النافذة¹ .

المطلب الثالث : الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة

وفقا لهذا المعيار يمكن التمييز بين ثلاث أنواع للرقابة المالية كالتالي :

أولا : الرقابة المالية داخلية

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها بصورة كفؤة و فعالة تسمح لها بالاستعمال الاقتصادي الفعال للموارد المتاحة ، وتسعى السلطة التنفيذية بكل الوسائل المتاحة لمنع موظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد و حمايتها من الضياع أو الاختلاس عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للحفاظ على موجوداتها من ناحية و دقة بياناتها المالية و المحاسبية من ناحية أخرى ... و بمقتضى هذه التعليمات الملزمة لجميع الموظفين يمكن حماية الموجودات إضافة إلى إمكانية اكتشاف أية مخالفة أو انحراف في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنه² .

وبذلك فالرقابة المالية الداخلية تعرف على أنها نشاط مستمر و دائم داخل نفس المنظمة أو الهيئة الحكومية ، تسعى من خلاله إلى تقييم و مراقبة الأنشطة المختلفة لهذه الهيئة ، بهدف تحقيق الكفاية

¹ موفق عبد القادر ، مرجع سابق ، ص83.
² حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، مرجع سابق ، ص133.

وحسن خدمة الإدارة ، من خلال الاعتماد على كل المراسيم و التنظيمات التي يعمل من خلالها التنظيم الإداري .

وتتميز الرقابة المالية الداخلية بأهمية خاصة لدى المسؤولين في الإدارات الحكومية لأنها تساعدهم بالاعتماد على دقة و سلامة العمليات و الأنشطة التي تقوم بتنفيذها المستويات الإدارية المختلفة وفي مختلف المواقع ... وكلما كبر حجم الوحدة الحكومية و تعقد نشاطها كلما كانت هناك أهمية متزايدة للنظام الرقابي الداخلي بالنسبة للأشخاص المسؤولين عن إدارة هذه الوحدات، وقد ازداد الاهتمام بالرقابة المالية الداخلية نتيجة لعدة عوامل أهمها¹ :

1- كبر حجم التنظيمات الإدارية

ذلك أن النمو المطرد في حجم التنظيمات الإدارية و تعدد و تنوع عملياتها و أنشطتها أدى إلى تعقيد و تشعب البناء التنظيمي لها ، مما جعل عملية مراقبة هذه العمليات بفعالية بحاجة إلى تقارير و كشوف تحليلية تتوافر فيها درجة عالية من الدقة و الثقة تعتمد عليها الإدارة .

2- تفويض السلطات :

نظرا لازدياد نشاط التنظيمات الإدارية و توزيعه على مكاتب و فروع كثيرة و لكون قدرة المسؤول محدودة في متابعة كل هذه الأنشطة ، فقد أدى ذلك إلى تفويض جزء من سلطاته إلى بعض إدارات التنظيم لتعذر الاتصال الشخصي مع كل هذه الجهات ... و حتى يتم الاطمئنان على عدم إساءة استخدام هذه السلطات جاءت فكرة الرقابة الداخلية بإجراءاتها المختلفة لتضمن سلامة تنفيذ الأعمال ضمن السلطات المفوضة .

3- حماية الموجودات :

يقع على عاتق الرئيس الإداري مسؤولية المحافظة على موجودات المنظمة الإدارية و كذلك كشف الاختلاسات و منع الأخطاء ..و حتى يمكن للرئيس الإداري القيام بذلك لا بد له من نظام فعال للرقابة المالية الداخلية يساعده في ذلك .

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، مرجع سابق ، ص 135.

4-مواجهة الأخطاء و الاختلاسات :

يلعب نظام الرقابة المالية الداخلي دورا فعالا في مواجهة الضعف البشري ، إذ أن المراجعة والتدقيق يخفضان احتمالات وقوع الأخطاء أو محاولات الاختلاس التي تبقى فترة طويلة دون أن تكتشف لعلم جميع الموظفين العاملين في المنظمة الإدارية بوجود نظام رقابي مالي داخلي قادر على كشف تلك الاختلاسات .

5-حاجة الإدارة إلى بيانات دورية دقيقة :

إذ أن الإدارة تحتاج دائما إلى بيانات محاسبية و مالية عن مختلف أنشطتها وأعمالها لاتخاذ القرارات المناسبة ، ومن هنا يأتي دور النظام الرقابي المالي الداخلي السليم الذي يضمن صحة ودقة البيانات المالية و المحاسبية للتنظيم الإداري .

6-خدمة الرقابة الخارجية :

إذ يتعذر على أجهزة الرقابة الخارجية الدخول في كافة تفاصيل العمليات المالية التي يقوم بها التنظيم لذلك تلجأ أجهزة الرقابة الخارجية إلى الاعتماد على نظام الرقابة الداخلية ، فكلما كان هذا النظام قويا كلما زاد اعتماد الرقابة الخارجية على أسلوب العينة في الحصول على أدلة الإثبات .

كما يقصد بالرقابة الداخلية تلك الرقابة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه والتي يكون هدفها توظيف الإيرادات وصرف النفقات وهي أول خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية ، ومن هنا ، فإن الأجهزة الموكلة لها ممارسة هذه الرقابة تكمن في¹ :

أ-رقابة المجالس الشعبية البلدية على ميزانية البلدية : بالرجوع إلى نص المادة 155 من دستور 1996 الجزائري التي نصت على انه " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي" ، وبالتالي إذا كانت البلدية تخضع لرقابة واسعة أدت إلى الحد من استقلالها ، فإن الأمر أكثر صرامة في الولاية التي تعيش حالة خضوع تام لممثل السلطة المركزية " الوالي " بسبب الازدواج الوظيفي الذي تحول لصالح وظيفة ممثل الدولة ، بعيدا عن أي سمو واجب لهيئة المداولة على جهازها التنفيذي وفي اقل تقدير توازن العلاقة بينهما .

¹ بن نملة صليحة ، مخططات التنمية المحلية ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، فرع الإدارة المحلية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، الجزائر ، 2012/2013،ص318.

فإن جمود الأجهزة المحلية يعود في جزء منه إلى التواجد الدائم و المطلق لسلطة الوصاية التي تتدخل بشكل مستمر في كل الحاجات إلى درجة التصديق الضمني المنصوص عليها قانونا ، ومن هنا فإن المسؤولين لا يقومون في الغالب بأي عمل إلا بناء على موافقة صريحة من قبل السلطة الوصية .

فالمجلس الشعبي يتداول في مسائل سبق أن اعد الوالي تقارير بشأنها ، منذ مشاركته في إعداد جدول الأعمال ، وباعتباره ممثل الدولة فإن له تدخلات متعددة الصور ، فعلى سبيل المثال : يستطيع أن يجتمع المجلس الشعبي للانعقاد في دورة استثنائية ويستطيع طلب إجراء الجلسة في شكل مغلق ، ويستقبل استقالة الأعضاء ، ويقرر تعويض النائب المستقيل ، ويستطيع أخيرا اقتراح عزل أعضاء المجلس الشعبي ، واقتراح حله .

وقد رتب عن هذا التدخل المنوط بالوالي في جميع مراحل نشاط المجلس الشعبي و عن سلطة على الأعضاء ترتب عن هذا كله حالة تبعية شبه كاملة للمجلس الشعبي تجاه مسؤول الهيئة التنفيذية الذي هو في نفس الوقت ممثل الدولة .

وتخضع ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها إلى رقابة متعددة الأطراف:

-بالنسبة لميزانية البلدية : تخضع لرقابة متعددة الأطراف : -المجلس الشعبي البلدي .

-الوالي . السلطة الوصية .

-أمين الخزينة البلدي.

بالنسبة لميزانية الولاية : تخضع لرقابة متعددة الأطراف أيضا :

-المجلس الشعبي الولائي .

-السلطة الوصية ممثلة في وزارة الداخلية .

-أمين الخزينة .

فالمشرع الجزائري قد خول المجالس المنتخبة مهمة الرقابة التي يكون هدفها تحقيق التنمية المحلية انطلاقا من الأهداف المبرمجة ، ولقد اعتمد على أسلوب التصويت على الميزانية لتحقيق هذا الغرض

وأسلوب تعيين لجان دائمة أو مؤقتة مهمتها دراسة القضايا التي تهم البلدية ذات الطابع الاقتصادي ،
المالي ، الاجتماعي ، الثقافي و التهيئة و التعمير .

فالرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق القيام بعملية المقارنة بين الإيرادات والنفقات من جهة،
والمجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار من جهة أخرى حسب النماذج المرفقة معها،
ففي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها ، أما في حالة وجود أخطاء مالية فيتم تصحيحها على مستوى
أمين الخزينة البلدي .

أما الرقابة التي تمارس على ميزانية الولاية ، يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت عليها
وضبطها وفق التشريع المنصوص عليه طبقا للمادة 138 من قانون الولاية 09 /90 ، حاليا طبقا
لأحكام المادتين 161 و162 من قانون الولاية 07/12 .

بالرجوع إلى أحكام المادتين 22 و24 من القانون 09/90 السابق الذكر ، يشكل المجلس الشعبي
الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة في المجالات التالية :

-الاقتصاد و المالية .

-التهيئة العمرانية و التجهيز .

-الشؤون الاجتماعية و الثقافية .

ويمكن أن يشكل لجانا مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم الولاية ، كما يمكن للجنة أن تستعين بأي
شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة .

لا يمكن للبلدية أن تقوم بتنفيذ ميزانيتها إلا بعد أن يصادق عليها الولي ، ممثلا برئيس الدائرة على
مستوى إقليم كل بلدية .

ب-رقابة المحاسب العمومي : بالرجوع إلى نص المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91
المتعلق بالمحاسبين العموميين ،رقابة المحاسب العمومي متمثلا في القابض على مستوى البلدية
ويجب عيه ضمان صحة النفقة وذلك بواسطة رقابات متعددة حول استخدام الإيرادات الجبائية وغير
الجبائية و الإعانات المقدمة من طرف الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹ .

¹ بن نملة صليحة ، مرجع سابق ، ص 321.

ثانيا : رقابة ذاتية

وهي الجزء من الرقابة الداخلية التي تمارس داخل الجهة العامة المنفذة ذاتها المسؤولة عن التنفيذ ، وذلك بغرض التأكد من أن العمل يسر وفقاً لما تم التخطيط له، والكشف عن أسباب الفشل أو النجاح، وذلك بحسبانها الجهة المسؤولة عن عملها، ويساعد هذا النوع من الرقابة على خلق شعور المسؤولية عند العاملين داخل الجهة الإدارية على مختلف مستوياتهم .

فالرقابة الذاتية تمثل مجموعة النظم و الضوابط التنفيذية التي توضع لتنظيم سير العمل داخل كل وحدة إدارية في وظيفة أو عمل من الأعمال ، بما يكفل حسن سير العمل فيها ، وفقاً للخطة الموضوعة ، و وفقاً لضوابط معينة . و يشمل ذلك النظم الإجرائية و التعليمات ، و نظم المعلومات والسجلات ، و تكون على مسؤولية الرئيس الإداري للوحدة الإدارية ، وتعد جزءاً من العملية الإدارية وفقاً لما يؤكد العالم فايول بالإدارة العامة الذي يعتبرها التنبؤ و التخطيط و التنظيم و إصدار الأوامر والتنسيق والرقابة هي جزء من العملية الإدارية فهي ليست مستقلة عنها . ومن أجل نجاح الرقابة الذاتية لابد من تأمين ما يلي¹ :

- ✓ توزيع العمل بين الموظفين ، و تحديد مسؤوليات كل منهم وواجباته بشكل يكفل الحد من الغش و الأخطاء ، وأهم خطوة في تقسيم مجال العمل و توزيعه هي فصل وظيفة المحاسبة و إمساك الدفاتر عن باقي وظائف الوحدة الحكومية .
- ✓ ألا ينفرد موظف واحد بإتمام عمل ما بل يجب أن يقوم فيه اثر من موظف .
- ✓ تفهم الموظفين لواجباته الكاملة ، و تحديدها بدقة من أجل تحديد المسؤول عنها .
- ✓ نقل الموظفين من حين لآخر بما لا يتعرض مع مصلحة العمل ، من اكتشاف أي تواطؤ قد يحصل بين الموظفين في الوحدة الإدارية الواحدة .
- ✓ أن يجري جرد مفاجئ أو تفتيش دوري للخزينة و المخازن العامة .
- ✓ تعيين سقف للمبالغ التي يجوز لأمين الصندوق الاحتفاظ بها في خزائنه .

ثالثاً : رقابة خارجية

الرقابة المالية الخارجية هي التي تمارس من قبل جهات رقابية خارجية مستقلة لا تخضع لإدارة المنظمة، و تمارس من قبل الأفراد أو الجماعات أو المنظمات الشعبية أو الحكومية.

¹ Mohammed khair Akkam , op.cit , p 33.

وقد عرفت لجنة الأدلة و المصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة الخارجية بأنها " التي تقوم بها أجهزة أو هيئات رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة ، و لها أهدافها التي تسعا لتحقيقها ، و يتصف عمل هذه الهيئات أو الأجهزة بأنه يرتبط بالمال العام و يحدده القانون " .

والرقابة الخارجية تمارس كحق من حقوق الملكية أو السيادة ، ففي منظمات الأعمال الخاصة تمارس هذه الرقابة بواسطة أصحاب المنظمة أو من يمثلهم كحق من حقوق الملكية ، بينما في مؤسسات الجهاز الإداري فتمارس الرقابة الخارجية بواسطة أجهزة السياسة العامة و الحكم كحق طبيعي من حقوق السيادة¹ .

وتقسم الرقابة المالية حسب هذا المعيار أيضا إلى الأنواع التالية :

أ- الرقابة المالية الإدارية

تكون مهمتها جمع البيانات و تحليلها للوصول إلى نتائج معينة ، للتأكد من أن تطبيق القوانين واللوائح و التعليمات و تحقيق الأهداف الموضوعية بكفاءة تامة مع وجود سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة لتجنب أي انحراف أو مخالفات، وهذا النوع يتسم بصورتين هما² :

1-رقابة داخلية ذاتية : كالتي يقوم بها مجلس الوزراء ورؤساء المصالح و مديري الوحدات على مرؤوسيههم ، كذلك ما يقوم به وزارة الخزانة أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات و المصالح الأخرى .

2-الرقابة الخارجية : فإنه توجد أجهزة و جهات خارجية تقوم بهذا النوع من الرقابة الإدارية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية .

وتعمل الرقابة الإدارية على كشف الأخطاء والمخالفات والتنبيه إليها وإحالتها للسلطات المختصة وعندها ينتهي عملها .

¹ جهاد محمد محمد شرف ، مرجع سابق ، ص 20.

² Mohammed S.A Badawi , op.cit, P39.

ب- الرقابة المالية القضائية

يعهد بها إلى جهة قضائية مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية ومستقلة عنها ،حيث تختص هذه الجهة بصفة عامة بمهمة أو بعدد من المهام وذلك طبقاً للقوانين الوضعية السائدة في كل دولة من الدول ، فقد يعهد إلى هذه الجهة في بعض الأحيان محاكمة المسؤولين على الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات المقررة قانوناً بشأنها ، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر ، كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية ترفع باسم رئيس الدولة أو المجالس النابية أو للثنتين ، مما تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات واقتراحاتها للتقليل منها في المستقبل ، وبصفة عامة فإن مهمة الرقابة القضائية تنحصر في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر بها إجازة السلطة التشريعية وطبقاً للقواعد المالية في الدولة¹.

وخلافاً لأنواع الرقابة الأخرى فإن الرقابة القضائية لا تتم بشكل دوري ومنتظم ، بل تكون في حال طلب احد الأفراد أو الهيئات التدخل ، لان المحكمة لا تتدخل من تلقاء نفسها ، قبل رفع أي دعوى أمامها ، وما يؤخذ على هذا النوع من الرقابة أنها سلبية بطبيعتها ، ويترتب عليها بطء في إجراءات التقاضي.

المطلب الرابع: الرقابة المالية وفقاً لدور الدولة فيها

وتقسم الرقابة المالية وفقاً لدور الدولة فيها إلى الأنواع التالية:

أولاً: الرقابة التنفيذية

والتي تقوم بها أجهزة تابعة للحكومة قصد التحقق من الاستعمال الحسن للأموال العامة، و إن كان يعاب عليها أنها مرتبطة دائماً بسياسة الحكومة و أهدافها التي قد تعطي الأولوية للصالح العام².

وتعرف أيضاً الرقابة التنفيذية على أنها الرقابة التي تقوم بها أجهزة حكومية أياً كان نوعها ، بغرض التأكد من حسن استخدام المال العام ، و تتمثل هذه الرقابة في مراجعة المستندات ، ورقابة الأداء ،

¹ فاطمة محبوب ، أسامة سنوسي ، الرقابة المالية كآلية لحكومة الميزانية العامة للدولة ، مجلة اقتصاديات المال والأعمال ، مجلد 2 ، العدد1، المركز الجامعي ميله ، الجزائر ، 2018 ،ص206.

² بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 20.

الداخلية منها والخارجية ، السابقة منها واللاحقة ، وقد تعدد الأجهزة القائمة بعملية الرقابة و قد تتبع في إجراءات التنظيم نظاما رأسيا، وخير مثال على ذلك : الرقابة على شركات قطاع الأعمال العام¹ .

ثانيا : الرقابة الشعبية

وهذا النوع من الرقابة يتم عن طريق رقابة أفراد الشعب لجميع المؤسسات العامة، و التي تظهر صورتها عن طريق النقابات، و الجمعيات و المجالس المنتخبة، و التقارير الصحفية، و يمكن أن يمارس هذا النوع من الرقابة كما يلي :

- رقابة الشعب للحكومة و المتمثلة عن طريق نواب الشعب في المجالس التشريعية، والذين يقومون بدورهم برقابة ممثلي السلطة و محاسبتها.
- الرقابة التي يمارسها الشعب عن طريق إبداء آرائهم.
- رقابة الشعب المتمثلة في الأحزاب السياسية و التنظيمات والجمعيات التي تتابع كل ما ينتج عن الحكومة .

و مما سبق يتضح أن الرقابة وفقا للدور هو ليس دورا حكوميا بامتياز ، و إنما هو دور منوط بكافة قطاعات المجتمع ، سواء على المستوى الفردي أو الجماعي ، كما أن هذا الدور منوط و بشكل مباشر مع الجهات الرسمية و غير الرسمية ، و التي لها صفة اعتبارية تمكنها من المحاسبة والوقوف على الانحرافات و تقويمها بالطرق المشروعة ، كما جاء في بيان الرقابة التنفيذية و التي هي جزء من مكونات الرقابة الداخلية للمؤسسات و الوزارات أو المتمثلة برقابة وزارة المالية ، بالإضافة إلى رقابة النيابة العامة و رقابة ديوان الرقابة المالية و الإداري ، ناهيك عما يمثله الوجه الآخر من المجتمع والمعروفة بالرقابة الشعبية و المتمثلة بالأحزاب السياسية ، و النقابات المهنية و الجمعيات والصحف والمجلات ، و التي في مجملها تمثل الرأي العام الذي يقوم بأداء دوره بكل حرية و دون قيود .

ثالثا : الرقابة التشريعية

الرقابة التشريعية هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية بمختلف أشكالها على أعمال السلطة التنفيذية ، و قد تكون أثناء عملية التنفيذ في السنة الجارية ، أو بعد التنفيذ كرقابة لاحقة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الاستجواب لممثلي هذه الأخيرة و الاطلاع على مختلف التقارير و السجلات المحاسبية ، كقوانين ضبط الميزانية ...

¹ Mohammed S.A Badawi , op.cit , P40.

ويقصد بالرقابة التشريعية في تلك الصلاحية المعطاة للبرلمان لمراقبة أعمال و تصرفات السلطة التنفيذية تهدف إلى التأكد من احترامها لواجباتها الدستورية و القانونية و احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية و الإنفاق ، و لا يمكن تفعيل هذه الوسيلة الرقابية سوى بارتباط الأجهزة الرقابية المتخصصة بها ، كما تعد الرقابة التشريعية أهم صورة من صور الرقابة الخارجية التي يمكن ممارستها على أداء الحكومة ، و خاصة من الناحية المالية كون السلطة التشريعية هي التي تمنح الحكومة الإجازة لتنفيذ الموازنة ، و بالتالي يبقى من حقها الأساسي مراقبة أداء الحكومة للتأكد من أن هذا التنفيذ قد تم وفق الإجازة التي منحت لها ، و قد حققت الأهداف التي سعت الحكومة إليها¹ .

و تمارس الهيآت التشريعية الرقابة المالية بعدة صور أهمها² :

- مناقشة و اعتماد وزارة الداخلية باعتبارها جزءا من ميزانية الدولة من جهة، و باعتبارها شاملة لميزانيات البلديات من جهة أخرى.
 - إصدار القوانين المنظمة للشؤون المالية المتعلقة بالإدارة المالية للبلديات عند مناقشة اختصاصات الجماعات المحلية أو زيادتها أو نقصانها.
 - تشكيل لجان لبحث و تقصي الحقائق حول موضوع معين باستخدام الوسائل المختلفة التي ترى أنها كفيلة بتحقيق هدفها.
 - استجواب الوزير المكلف بشؤون البلديات حول موضوع معين يخص مثلا تصرفات أعضاء المجالس البلدية المنتخبة و ذلك على ضوء ما توفر للمستجوب من معلومات ، و الاستجواب قد يحمل معنى الاتهام أو النقد لبعض التصرفات التي تقوم بها المجالس المحلية أو رؤسائها بقصد لفت الانتباه أو طلب معلومات إضافية .
- و لا ينحصر دور الهيآت التشريعية على مجرد المصادقة على الميزانية العامة ، و إنما يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذها كي يتحقق في النهاية مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الميزانية بالإضافة إلى كون الرقابة على الميزانية في الأصل هو من اختصاص السلطة التشريعية حيث تعد الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية³ .

المطلب الخامس: الرقابة المالية وفقا للنظم المحاسبية والاقتصادية

وتقسم الرقابة المالية وفقا لهذا المعيار إلى ثلاث أنواع كما يلي :

¹ Mohammad Khair Al Akkam , op.cit ,P175.

² موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 82.

³ عادل فليح علي ، المالية العامة والقانون المالي الضريبي ، ط1، الجزء الأول ، إثناء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009.

أولاً : الرقابة المالية المستندية (المحاسبية)

ويتمثل هذا النوع في الرقابة على السجلات و المستندات المتعلقة بالعمليات المالية التي تقوم بها المنظمة للتأكد من صحتها و مطابقتها لما هو مسجل بالدفاتر وأنها تمت وفقاً لقواعد العمل المحددة وفقاً للوائح والتعليمات والقوانين الصادرة من مختلف الجهات المسؤولة .

كما يطلق أيضاً على هذا النوع من الرقابة ، تسمية الرقابة المحاسبية نظراً لتركيزها على استخدام الأساليب المحاسبية المتعارف عليها بشكل عام و التدقيق المحاسبي بشكل خاص ، أو الرقابة اللائحية نظراً لتركيزها على القواعد المحاسبية و على تطبيق القوانين و القرارات و اللوائح المعمول بها، ويتمثل مجال هذه الرقابة في إمكانية حدوثها قبل الصرف أو أثناء التنفيذ كما تكون بعد الصرف، وتقوم بها إدارة المراجعة الداخلية ووزارة المالية وممثليها فيما يتعلق بالرقابة السابقة أي قبل الصرف ، أما الرقابة المتزامنة مع التنفيذ فتتولاها غالباً الوحدات و الجهات المشرفة عليها بينما تتولى الرقابة بعد الصرف أجهزة الرقابة الخارجية كمجلس المحاسبة .

ومما سبق يمكن القول أن الرقابة المالية المستندية تهتم أساساً بالرقابة على السجلات المحاسبية والعمليات المالية التي تقوم بها الهيئة الإدارية ، حيث تستخدم للرقابة على مختلف التصرفات المالية والتحقق من سلامة المستندات و السجلات المحاسبية للهيئة الإدارية بهدف حماية مختلف الأصول وضمان دقة البيانات و المعلومات المحاسبية المسجلة بالدفاتر، وهذا لا يأتي إلا بدراسة عناصر النظام المحاسبي والمتمثلة في المستندات ونظام القيد والدفاتر والسجلات والقوائم المالية .

ثانياً : الرقابة الاقتصادية

بدأ يظهر هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بسبب زيادة نطاق الحاجات العامة ، و بالتالي زيادة حجم النفقات العامة و عدم قدرة الإيرادات العامة على تلبية تمويل تلك النفقات العامة المتزايدة ، و في معرض البحث عن ضرورة تحسين مردودية هذه النفقات و إعادة ترتيب أولوياتها¹ .

ولهذا النوع من الرقابة العديد من المصطلحات التي تستخدم للتعبير عنه من الناحية الاقتصادية ، منها رقابة الأداء و الكفاءة و الفاعلية ، و هذا النوع من الرقابة يركز على ما يلي² :

¹ Mohammad Khair Al Akkam , op.cit, P30.

² Mohammed S.A Badawi , op.cit , p47.

- وجود أهداف محددة مسبقا يتم على أساسها تقييم ما تم من أعمال و ما قدم من خدمات .
 - قياس الأداء الفعلي من خلال ما توفره النظم المحاسبية من معلومات .
 - مقارنة الأداء الفعلي بالمستهدف بغية معالجة الانحرافات و تحليلها و اتخاذ قرارات بناءة تعمل على الارتقاء المستقبلي للمنظمة .
 - يجب الأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة ببيئة القرار .
- و عليه فإن هذا النوع من الرقابة يتم عن طريق مجموعة عمليات تقيس الأداء الجاري لتقوده إلى الأهداف المحددة مسبقا ، وهي مبنية على أساس المقارنة بين الأهداف المحققة والأهداف المخططة وتسمى أحيانا "بالرقابة التقييمية"¹ .

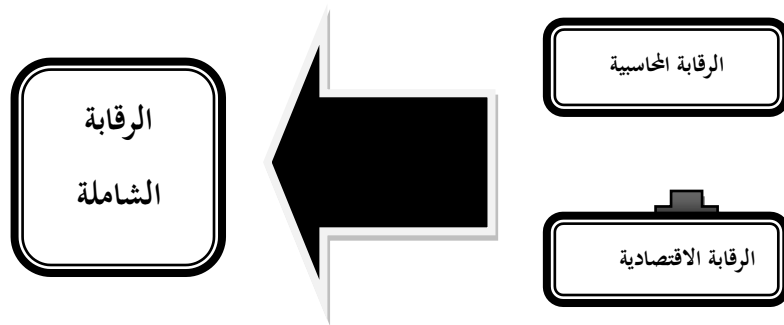
ثالثا : الرقابة الشاملة

و هذا النوع من الرقابة يشمل الجمع بين الرقابة المحاسبية و الرقابة و الرقابة الاقتصادية ، لتقويم الأداء للوقوف على تحقيق الأهداف و لبيان مدى صحة الحسابات الختامية و المراكز المالية و التأكد من أنها تظهر المركز المالي الحقيقي و تعبر عن صدق نتائج العمليات للوحدات الإدارية في الدولة² .

ويمكن تمثيل الأنواع المختلفة للرقابة المالية حسب معيار النظم المحاسبية و الاقتصادية كما

يلي :

الشكل رقم (05) : الرقابة المالية حسب النظم المحاسبية و الاقتصادية



المصدر : من إعداد الباحث

¹ صدارة محمد ، العبداني سهام ، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العمومية ، مجلة التراث ، مجلد 2، العدد 26، جامعة الجلفة ، الجزائر، ص147.

² Mohammed S.A Badawi , op.cit , p 47.

كما يمكن حصر أنواع الرقابة المالية المذكورة سابقا في الشكل التالي :

الشكل رقم (06) : أنواع الرقابة المالية



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات السابقة.

المبحث الثالث : خطوات وأهداف الرقابة المالية

سعيًا منها إلى تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة المالية تلجأ الحكومات إلى تتبع خطوات تكون بمثابة اقتراحات ناتجة عن أبحاث و تجارب و دراسات ، من هيئات مختلفة ، و التي تشمل بدورها على إجراءات التخطيط للعملية الرقابية الحكومية .

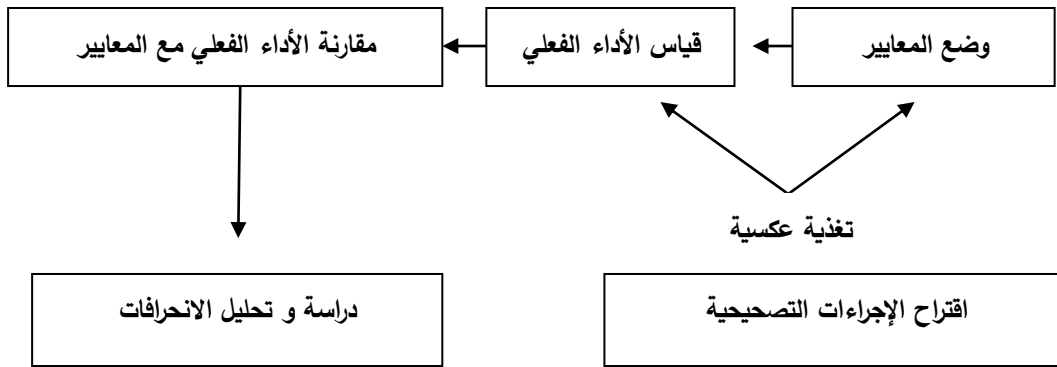
المطلب الأول : خطوات وأساليب تنفيذ الرقابة المالية

أولاً : خطوات الرقابة المالية

تمثل الرقابة مجموعة العمليات التي تحدث من أجل تحقيق الفعالية الإدارية المطلوبة و المأمولة ، إلا أن هذه العمليات متداخلة ما بين مختلف وظائف الإدارة ، و بالأخص وظيفتي التخطيط والرقابة حيث توجد علاقة وطيدة ما بينهما و يعتبران وجهان لعملة واحدة . و بالرغم من هذا التداخل وصعوبة الفصل بينهما فيما يخص العمليات المشتركة ، إلا أنه يمكن حصر مجموعة من المراحل أو الخطوات التي تتضمنها عملية الرقابة و هي كما يلي:

- ✚ تحديد المعايير أو مقاييس الأداء .
 - ✚ قياس الأداء الفعلي .
 - ✚ مقارنة الأداء الفعلي مع المعايير والكشف عن الانحرافات .
 - ✚ دراسة و تحليل أسباب الانحرافات .
 - ✚ اقتراح الإجراءات التصحيحية و برنامج تنفيذها و متابعتها .
- و يمكن تمثيل الخطوات السابقة بالشكل التالي :

الشكل رقم(07) : خطوات الرقابة



المصدر : موفق عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 50.

1- تحديد المعايير أو قياس الأداء :

تعتبر عملية وضع المعايير من أهم المراحل في العملية الرقابية ، ذلك أن المعايير هي التي تقاس بموجبها الأعمال موضع الرقابة .

وهذه المعايير هي التي تكشف عن مدى تحقيق الأهداف و السياسات المحددة مسبقا ، وعن مدى تطبيق الخطط المرسومة ، على أساس أن قياس أداء العمل الذي يتحقق فعلا في المشروع سوف يجري بالاستناد إلى هذه المقاييس ، كما أن تصحيح كل انحراف أو خطأ قد يقع يتم استنادا إلى تلك المقاييس، ولذلك فإنه من المنطقي أن تكشف هذه المقاييس عن كل نشاطات المشروع و أن تبيّن تطور مختلف جوانبه.

كما أن معايير الأداء هي في الأصل مرتبطة بوظيفة التخطيط ، حيث يحدد المخطط بوضوح المؤشرات و المعايير المحددة التي تعكس مدى كفاءة تحقيق الخطة الموضوعة ، و من ثم يمكن

القول أن مرحلة وضع المعايير الرقابية تشكل جزءا أساسيا من عملية التخطيط ذاتها أو من عملية وضع البرامج و السياسات ، على أساس أن أولى خطوات هذه العمليات تتمثل في تحديد النتائج أو الأهداف التي توضع من أجلها و التي تعكس بالتالي مدى كفاءة تحقيق كل منها¹ .

و يجب أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة المالية مرنة ، أي أن تكون قابلة للتطور و التكيف بما يتلاءم مع التغيرات المفاجئة التي قد تحدث .

كما أن لمقاييس الأداء دور هام في تمكين النظام الرقابي من أداء مهامه بفعالية ، فبدون مقاييس الأداء لا نستطيع مقارنة مستوى الأداء الفعلي بالمستوى المعياري المحدد مسبقا على ضوء الأهداف المرغوب تحقيقها ، كما انه من المسلم به ، أن الرقابة لا توجد إلا حيث توجد أهداف محددة مسبقا ، قد تكون في صورة خطة أو سياسة أو معيار أو نمط معين ، فاللوائح المالية و قوانين ضبط الميزانية و ما تتضمنه من قواعد و ضوابط و معدلات الأداء المعيارية كلها أهداف محددة مسبقا يتم على أساسها تقييم ما تم من أعمال و ما قدم من خدمات و على أساسها تتم عملية الرقابة² .

كما أن هذه المعايير الرقابية هي في ذاتها تختلف فيما بينها داخل المؤسسة الواحدة ، حيث يوضع معيار خاص بكل وحدة أو قسم أو فرع حسب نوع العمل الذي يقوم به ، لأنه لا يعقل أن يكون معيار واحد شامل لمختلف الأعمال محل الرقابة ، أو لمختلف الموظفين و العمال بمختلف درجاتهم في السلم الإداري ، و انطلاقا من ذلك فإن المعايير الرقابية تتخذ صورا و أنواعا مختلفة³ .

- ✓ المعايير الكمية .
- ✓ المعايير النوعية .
- ✓ معايير التكلفة .
- ✓ معايير الدخل المحقق .
- ✓ معايير معنوية .
- ✓ معايير زمنية .

¹ أحمد سويقات ، مرجع سابق ، ص46.

² موفق عبد القادر ، مرجع سابق ، ص51.

³ احمد سويقات ، مرجع سابق ، ص47.

2- قياس الأداء :

بعد وضع المعايير يتم قياس الأداء و مقارنته مع هذه المعايير لكشف عما إذا كان هناك انحرافات أم لا¹.

تعتبر هذه المرحلة بمثابة الخطوة الثانية ، والتي يتم بمقتضاها قياس مستوى الأداء الفعلي ومعرفة مدى قربيه أو بعده عن الأهداف أو المعايير التي تم تحديدها سابقا ، و كما انه من الصعب القيام بمراقبة مختلف الأعمال في غياب وجود هذه المعايير دون القيام بعملية قياس دوري لمستوى الأداء . و عادة ما يتم قياس الأداء في مراحل متعاقبة و متعددة من التنفيذ ، فقد يكون القياس في مرحلة المدخلات أي قبل بداية التنفيذ و تسمى الرقابة الممارسة عندئذ بالرقابة المانعة أو الوقائية أو السابقة ، فمثلا قد يمكن تقادي أي تصرف مالي خارج عن الميزانية قبل تنفيذه . كما قد تمارس الرقابة أثناء التنفيذ و التي يطلق عليها عندئذ الرقابة المتزامنة أو المسائرة للتنفيذ . و يجب الإشارة هنا انه من الضروري منذ اللحظة الأولى من التنفيذ الفعلي وعملية القياس ، أي المقارنة ، توقع اتجاهات الأداء وعدم الانتظار حتى يتم التنفيذ وينتهي . وترجع أهمية ذلك إلى قيمة الرقابة الوقائية أي السابقة وتكاملها مع الرقابة المتزامنة و مالهما من اثر ايجابي على الأداء النهائي ، فتوقع اتجاهات الأداء يمكن من الكشف المبكر عن الانحرافات ، أما القياس الأخير فيتمثل في قياس المخرجات أي بعد الانتهاء من عملية التنفيذ ، و يطلق على هذا النوع الرقابة التصحيحية أو العلاجية أو اللاحقة ، وهي رقابة ضرورية لاستكمال العملية الرقابية الشاملة بحيث تتأثر بشكل كبير بمستوى أداء الأنواع السابقة من الرقابة .

وتقدم المعلومات المتأنية من عملية القياس الناتجة عن ممارسة مختلف أشكال الرقابة بالاعتماد على ما توفره النظم المحاسبية و الأساليب الإحصائية و التقارير من بيانات و معلومات . كما تلعب المشاهدة الشخصية و المناقشات لغرض التماس المباشر مع المرؤوسين في توفير بيانات مهمة لأخذ فكرة عن الأداء الفعلي أي أن هناك تغذية عكسية في مختلف المراحل و في مختلف المستويات الإدارية يمكن الاستفادة منها .

¹ محمد خطاب ، خطوات و مراحل العملية الرقابية بالتفصيل ، موقع أسود البيزنس ، www.business4lions.com اطلع عليه بتاريخ 2020/02/13.

وتتطلب مرحلة قياس الأداء الفعلي توفر وسائل ملائمة للقياس من عمال و أنظمة وأجهزة حيث يمكن للحاسوب أن يعمل دورا مهما في تسريع عملية القياس و عرض النتائج بدقة كبيرة لغرض تحقيق فاعلية الرقابة و من ثم اتخاذ القرارات الخاصة بها في المراحل التالية ، وهذا ما يزيد من فاعلية العمل الرقابي.

3- مقارنة الأداء الفعلي مع المعايير و كشف الانحرافات :

تعتمد هذه المرحلة من عملية الرقابة المالية على مقارنة بين التوقعات (الأهداف) والنتائج التي تم الحصول عليها بالفعل ، فبعد جمع البيانات ، يتم تحليلها واستنتاجاتها و من الممكن أن تتوافق النتائج مع الأهداف المحددة أو أن هناك اختلافات ، نزولية أو تصاعدية. والانحراف التصاعدي يعني أن النتائج أفضل من المتوقع. في هذه الحالة ، من المستحسن أحيانا إعادة صياغة أهداف أكثر طموحا. على العكس من ذلك ، إذا كانت الانحرافات سالبة ، بمعنى إذا كانت أقل من القيم المحسوبة ، فيجب تطبيق الإجراءات التصحيحية¹ . و تظهر في هذه المرحلة أهمية الحاجة إلى نظام معلومات فعال على درجة عالية من الفعالية مما يمكن من نقل المعلومات إلى كل من يرغب في الحصول عليها ، بالإضافة إلى أهمية نوعية وجودة المعلومات من حيث طريقة عرضها و إلى من سوف تقدم و متى سوف تقدم و مدى الدقة التي تتمتع بها ، و كذا تكلفة تشغيل تلك البيانات ، و بذلك تخلص إلى أن هذه المرحلة تتطلب استعمال كافة الإمكانيات المتاحة سواء البشرية منها مثل المختصين في المحاسبة و الإحصاء و التحليل المالي...الخ و المادية مثل أجهزة الحاسوب والبرامج و السجلات المالية...الخ ، مما يسمح بعملية المقارنة بشكل فعال بين النتائج المحققة و الأهداف المحددة سلفا و تحديد ما إذا كان الانحراف داخل الإطار المسموح به وقابل للمعالجة أم لا.

4- دراسة و تحليل أسباب الانحرافات :

إن الغرض الحقيقي من التحكم وفائدته ليس اكتشاف الأخطاء ولكن تصحيحها بأسرع ما يمكن ومعرفة تكرارها في المستقبل. و تعتمد هذه الإجراءات التصحيحية المناسبة على نوع سبب الانحرافات. على سبيل المثال ، قد يكون من الضروري إجراء تعديلات صغيرة في منطقة معينة من العمل ، أو إكمال التغييرات في عمليات الإنتاج والتخطيط والتنظيم و / أو الإدارة² .

¹ Myriam Zanatta , étapes du contrôle financier , captio by emburse , www.captio.fr vu le 13/02/2020.

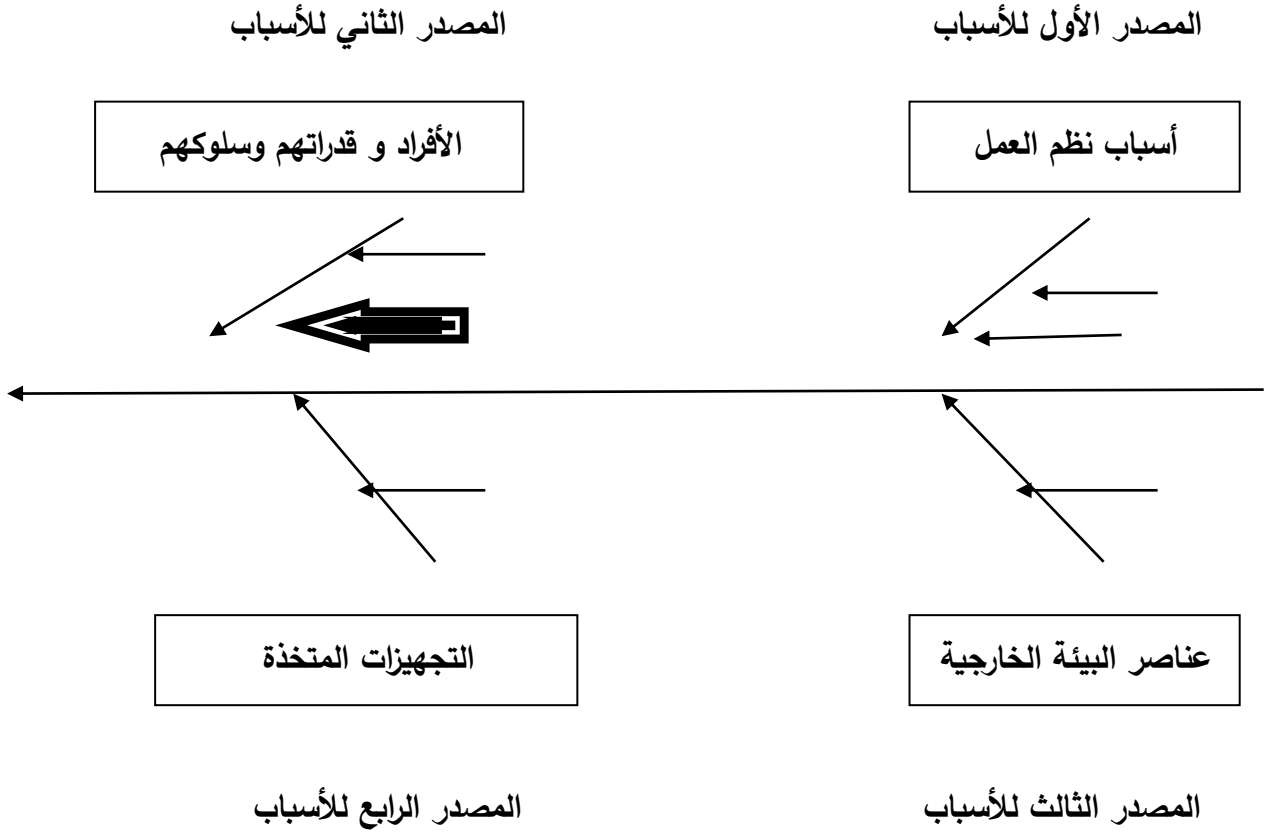
² Myriam Zanatta , op.cit ,vu le 13/02/2020.

وتعد مرحلة دراسة وتحليل أسباب الانحرافات من أهم المراحل الضرورية لتحقيق الفاعلية في عملية الرقابة ، فبدونها لا يمكن اقتراح الخطوات التصحيحية وبرامج تنفيذها و التي يجب أن تستهدف الحد من أسباب الانحرافات وأعراضها ، فالأسباب هي المتغيرات التي تؤدي إلى حدوث وظهور الانحرافات أما الأعراض فهي المظاهر المشاهدة للانحرافات .

عند تحليل الأسباب الحقيقية للعجز، فإننا نلاحظ أن الخلل قد يكمن في كثرة النفقات غير الضرورية أو المبالغ فيها أو سوء استعمال الأموال أو حدوث الاختلاسات... الخ . و لاشك أن التشخيص الحقيقي لهذا العجز و معرفة أسبابه تؤدي حتما إلى ضرورة التركيز على الأسباب الحقيقية بدلا من التباكي من قلة الموارد المالية و كثرة النفقات بشكل عام ، و من ثم يؤدي هذا التركيز على إزالة هذه الأسباب أو تخفيضها قدر الإمكان وبذات المنطق يكون ضروريا الاجتهاد لتحديد الأسباب الحقيقية لظهور الانحرافات قبل اقتراح كيفية مواجهتها لتلافي حدوثها مستقبلا ، و يتضمن الأسلوب العلمي للتعامل مع هذه المرحلة ما يلي :

1. التحليل الدقيق للانحرافات بهدف الكشف عن اكبر قدر من الأسباب المحتملة ورائها .
2. دراسة الأسباب المحتملة ، و تحليل علاقاتها مع بعضها بهدف تحديد أيهما أكثر أهمية في خلق الانحرافات الملاحظة .
3. تعريف السبب الرئيسي ثم التحقق من صحته على أساس انه السبب الأكثر تأثيرا من غير الأسباب المحتملة . و يمكن التعبير عن هذه الخطوات بالشكل التالي المعروف باسم عظمة السمكة :

شكل رقم (08) : خطوات دراسة و تحليل الانحرافات



المصدر : سعيد محمد المصري ، التنظيم والإدارة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع ، مصر ، 1999، ص245.

ومن واقع هذا الشكل يتضح لنا من دراسة أسباب الانحرافات (و تمثلها الأسهم الأفقية) إلى أن هناك سببا رئيسيا أكثر تأثيرا وراء ظهور الانحراف (الممثل بالسهم السميك) هذا السبب يكون من الضروري أولا التأكد من صحته بالملاحظة أو بالتجربة و بأخذ رأي احد الخبراء ثم التركيز عليه بهدف إزالته حتى تختفي الانحرافات .

5- اقتراح الإجراءات التصحيحية و برنامج تنفيذها و متابعتها

يتمثل الهدف الرئيسي لعملية الرقابة في تصحيح الأخطاء و الانحرافات فبمجرد الكشف عن الأخطاء و الانحرافات يصاحب هذا الإجراء خطوات تصحيحية تعيد العمل إلى مساره الصحيح وفقا لما كان مخططا له و التصحيح يعني العمل على إزالة الأسباب و العوامل أدت إلى ظهور الانحراف.

وتعتبر الانحرافات السلبية و طرق معالجتها هي الخطوة الأساسية للعملية الرقابية ، حيث ينبغي على المسؤولين معالجة الانحرافات بعد التعرف على أسبابها ، وفي بعض الحالات قد تكون

الانحرافات الموجبة كبيرة و متكررة و هذا يشير إلى أن المعيار الرقابي و الذي سبق وصفه اقل مما كان يجب أن يكون عليه حاله و حينئذ يتم التصحيح بتعديل المعيار الرقابي ، ومن هنا يمكن القول أن تصحيح الانحراف أو تعديله عادة ما يأخذ ثلاث أشكال :

- إبقاء العمل على الوضع الحالي .
- اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة .
- تغيير المعايير الرقابية .

كما تسمح هذه المرحلة بالبحث عن الأسباب و العوامل التي أدت إلى ظهور تلك الانحرافات ، كعدم دقة المعايير أو تغيير ظروف عملية الأداء عند التنفيذ عما كان متوقعا أو تدني مهارة العمال أو عدم انسجامهم مع العمل المؤدى أو التسبب و الإهمال في الأداء ، و قد تكمن في وسائل التنفيذ من معدات وآلات أو عدم ملائمتها مع طبيعة العمل المراد تنفيذه أو أنها تجاوزها الزمن أو أصبحت ذات تكلفة عالية أو قد تكمن في خطأ في المعايير الرقابية ذاتها ، بحيث تكون مبالغ فيها ولا تتسجم مع طاقات و قدرات أجهزة التنفيذ . و انطلاقا من ذلك تقوم الإدارة بالبحث على الوسائل المناسبة لعلاج هذه الأخطاء و الانحرافات و العمل على منع تكرار وقوعها لضمان فعالية الرقابة¹ .

لا تؤدي عملية تصحيح الانحرافات دائما إلى عدم ظهور هذه الأخيرة مجددا ، إذ لابد من التأكد من تنفيذ تلك القرارات وفقا لما تم اتخاذه من القرارات مسبقا و متابعتها من حيث توقيت و مكان تنفيذها حتى تعالج أماكن الانحرافات بالذات ، وللتأكد من ذلك لابد من ممارسة عملية الرقابة لمرّة ثانية أو أكثر وجميع خطواتها السابقة .

تعتبر العملية الرقابية بمختلف خطواتها و مراحلها من اعقد و أهم العمليات في إطار العملية الإدارية و لابد من أن ينظر إليها و إلى مراحلها المختلفة كعملية متكاملة ، و تتطلب خطوات الرقابة الوقت و الجهد ، إلا أن تحقيق الفعالية الرقابية لا يمكن أن يتم بدونها حتى لا تتراكم وتتكرر الانحرافات ، وكلما تمت العملية الرقابية مبكرا منذ اللحظة الأولى للتنفيذ أو قبلها في حالة الرقابة القبليّة ، فإنها ستوفر كثيرا من الجهد و الوقت و التكلفة و تساعد على كشف الانحرافات مع بدء تكونها ، و من ثم سرعة مواجهتها و الحد من استفحالها ، و تساهم عملية الرقابة بمختلف خطواتها ،

¹ أحمد سويقات ، مرجع سابق ، ص55.

على توفير المعلومات و البيانات اللازمة و الضرورية للأجهزة المختصة من اجل القيام بالتخطيط الجيد مستقبلا .

ثانيا : أساليب تنفيذ الرقابة المالية

على الرغم من أهمية الرقابة في تحقيق أهدافها إلا انه يجب ألا تتجاوز حدودا معينة كي لا تعرقل النشاط الإداري و المالي للدولة ، و تشمل حركة الأجهزة الحكومية المختلفة ، و تصبح خطرا على النشاط المالي و الإداري و الاقتصادي للدولة عبر تعدد الأجهزة التي تمارسها ، و تقوم جهات الرقابة المالية بتنفيذ مهامها بطرق مختلفة ، و غالبا ما تحدد الأنظمة الرقابية نوعا أو أنواعا من هذه الأساليب ، لإتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة و تتم بإحدى الأساليب التالية¹ :

1- الرقابة الشاملة : وفقا لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة و تفصيلية على

جميع المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة ، و قد تطبق الرقابة الشاملة في مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة ، و رقابة إجمالية على باقي المجالات .

2- الرقابة الانتقالية : وفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد

مراقبتها ، و فحص تلك العينة كونه نموذجا قياسيا للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة ، و يتم اختيار العينة إما بشكل عشوائي أو بشكل إحصائي منظم تبعا لنوع المعاملات ، فيتم مراقبة تلك العينة المختارة بالكامل ، أو مراجعة الإجراءات المترابطة في عينات مختلفة .

3- الرقابة المستمرة : يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب

الإدارة ، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام .

4- الرقابة الدورية : تتم هذه الرقابة على فترات دورية خلال السنة ، كأن تقوم أجهزة الرقابة

الخارجية بمراجعة دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة ، أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة ، أو تحدها جهة الرقابة ، أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام و إصدار التقرير الرقابي السنوي .

¹ Mohammad khair Al Akkam ,op.cit , p19.

5- الرقابة المفاجئة : حيث تتولى جهة الرقابة إجراء رقابة مباغطة تستهدف موضوع أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية ، أو بناء على طلب من جهات مسؤولة ، و قد يتولى الجهاز المكلف بالرقابة هذه الطريقة بين فترة و أخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي و متابعة مهامه الرقابية ، كما هو الحال على مجلس المحاسبة في الجزائر .

المطلب الثاني: قواعد وخصائص الرقابة المالية

لقد تعقدت طرق وأساليب استخدام الوسائل المالية وصعب معها تعقب عملية الرقابة المالية، إذا ما تمت مقارنتها بالوظائف والمهام الإدارية المتعددة التي صاحبت التطور الإداري والمالي للدولة الحديثة، وطالما أن وظيفة الرقابة المالية هامة وأساسية لتدعيم نظام الدولة ومشروعيتها ، فإن بلوغ هذا الهدف هو مطلب كل دولة عصرية تسعى إلى التقدم والرقي بأوضاعها الاجتماعية والاقتصادية والمالية .

أولا : قواعد الرقابة المالية

لا تقوم الرقابة المالية بصفة عشوائية ، بل لابد أن تكون للرقابة بحد ذاتها قواعد صارمة تجعل الرقابة ثابتة و متزنة وبالتالي لها فعاليتها على المال العام و من بين هذه القواعد¹ :

1- **الحياد و الاستقلالية** : حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي أدوارها المحددة سلفا لابد من توافر القدر اللازم من الحياد الذي يجب أن يتحراه القائمون في عدم انحياز المراقبة أثناء تأدية عمل الرقابة ، كما يجب أن تكون هيئات الرقابة قائمة على أساس مستقل عن الهيئات والسلطات المركزية .

2- **الكفاءة المهنية** : يجب أن تتوفر بالجهاز الرقابي خبرات على مستوى عال من الكفاءة قادرة على التحليل الموضوعي و القدرة على الاستنتاج الجيد لما يضمن جودة أداء عمل الرقابة ، إذ يجب على القائمون بالرقابة .

- أن يكونوا من ذوي الكفاءة و التخصص والمهارات اللازمة لتدقيق الحسابات و مراقبة العمليات المالية .

¹ بن داود إبراهيم، الرقابة على النفقات العمومية، مرجع سابق، ص 21.

- لابد من تحفيز القائمين بالرقابة بما ينمي فيهم روح التأهيل و التقاني في العمل وكذا ترقيةهم إذا اثبتوا جدارتهم ونزاهتهم .
 - لابد أن تكون القيادة الإدارية القائمة سليمة وإلا فسدت كل المصالح التي تعمل تحت رقابتها .
 - استخدام الكمبيوتر و الأنظمة والأساليب العلمية والتقنيات الحديثة ما أمكن .
- 3- البساطة و الوضوح : ما يجب أيضا لفاعلية الرقابة هو أن يعتمد على نظام رقابي ميسور الفهم ومتطابق مع ما نعيشه ، لا أن نقوم باستيراد أنظمة لا يفهمها لا القائم بالرقابة ولا الشخص محل الرقابة .

ثانيا : خصائص الرقابة المالية

لا شك أن أفضل وسيلة نحو بناء إطار متكامل للرقابة المالية هي وضع مجموعة من الأسس العلمية وصياغتها تساهم في توضيح مفهوم الرقابة المالية ، و تبين العناصر الأساسية التي تتكون منها وظائفها الرئيسية و الأساليب التي تستخدم في تحقيق الرقابة المالية الفعالة ، و يمكن تحديد هذه المجموعة من الأسس والأساليب التي تستخدم في تحقيق الرقابة المالية ، والتي تعد بحد ذاتها الخصائص الرئيسية للنظام الرقابي الفعال في الدولة ، و تلخص بما يلي¹ :

- 1- استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية ، وقدرة هذه الأجهزة وكفايتها من الناحية المالية و الإدارية والسلوكية وغيرها من أدوات ووسائل الاستقلال عنها .
- 2- الاعتماد على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية الحسابية في الأجهزة العامة . ويتضمن ذلك الفصل بين الصلاحيات الإدارية المتمثلة بالتنسيق بالصرف و الأمر والإقرار من جهة ، وبين الصلاحيات المالية المتمثلة بالعمليات الحسابية التنفيذية ومجموعة الإجراءات المحاسبية من تقدير وقيودها من الجوانب الفنية الأخرى .
- 3- استمرارية الرقابة في خط مواز لمراحل الموازنة كافة ، وعلى شكل متابعة آنية مستمرة للتصرفات المالية كافة وتنوعها وتقييمها باستمرار ، وتصحيح الانحرافات في حال ظهورها وقبل استفحالها ومعالجتها في الوقت المناسب .
- 4- الاستفادة من الخبرات و التغذية العكسية ونظام المعلومات وسجلات النتائج التاريخية ، وذلك بهدف تطوير الأداء و تحسينه وتجنب الوقوع في المشكلات وتلافي تكرارها .

¹ Mohammad khair Al Akkam , op.cit , p 44.

- 5- يجب تطوير مفهوم الرقابة المالية وفقا لتطوير المفاهيم المالية وأدواتها الرئيسية كالموازنة العامة ، حيث تطورت فكرة الموازنة من كونها مجرد أداة مالية حسابية إلى أداة اقتصادية فاعلة ومؤثرة ، وبالتالي يجب أن تتسجم الرقابة المالية مع هذا التطور ، وتنتقل بتركيزها من مجرد التدقيق الحسابي و الشكلي إلى الرقابة على الأثر و النتائج ، و فاعلية وكفاءة استخدام الأموال العامة والمحافظة عليها .
- 6- تعزيز الثقة المتبادلة والتكامل و التنسيق والتعاون بين أجهزة الرقابة المالية وأجهزة الإدارة المالية من جهة ، والجهات الإدارية و التنفيذية من جهة أخرى .
- 7- توافر المعلومات و البيانات المالية والإحصائية وتنظيمها و تحليلها من خلال نظام متكامل للمعلومات وفقا لأحدث الأساليب الإدارية والفنية .
- 8- ضرورة انسجام الرقابة مع المناخ التنظيمي وطبيعة المنظمة وأوضاعها المالية و الإدارية والتنافسية . وهذا الانسجام ضروري لتطبيق الأساليب الرقابية بفعالية ، وبالتالي تحقيق أهداف الرقابة العامة والمالية .
- 9- تنوع أساليب الرقابة و استعمالها بشكل تكاملي ومستمر ، بحيث تعزز الأساليب المختلفة للرقابة بعضها بعضا ، وتكشف الثغرات الموجودة في نظام الرقابة نفسه أو في العمليات الإدارية الأخرى كالخطيط أو التنظيم أو غيرها ، أو اعتماد أساليب رقابة متعددة في وقت واحد يزيد من فعالية نظام الرقابة و يعزز الثقة بالنتائج و الانحرافات أو المشكلات التي تكشفها الرقابة ، وبالتالي التأكد من المشكلات الحقيقية وأسبابها ، ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة .
- 10- الدقة و الوضوح و المرونة في أساليب الرقابة ومعاييرها ، وسرعة اكتشاف الانحرافات في أوقاتها ووجود معالجات فورية لها ، ويتضمن ذلك صحة المعايير وموضوعيتها في الحكم على الأداء الفردي والتنظيمي .
- 11- الاقتصاد والكفاية بحيث تكون تكاليف نظام الرقابة وإجراءاتها وأساليبها منخفضة.
- 12- قيام الرقابة على مبدأ المشاركة بين الرؤساء والمرؤوسين في مختلف المسائل المهمة ، مثل التخطيط ووضع الأهداف وتجديدها بدقة ، واعتماد معايير موضوعية واضحة ، وخلق الظروف الملائمة لانجاز الأهداف بفعالية و كفاية ، حيث أن المشاركة تدعم الثقة بين الرؤساء والمرؤوسن، وتدفع الروح المعنوية ، وتزيد من احتمالات الرقابة الذاتية للعاملين .

13- تأسيس نظام الرقابة على النظرة الوقائية و التطلع إلى الأمام ، أو التغذية الأمامية للمعلومات وتوقع المشكلات قبل حدوثها ، وتصور الإجراءات التصحيحية و الحلول الفورية لأية عقبات تظهر أثناء تنفيذ الأعمال وعدم السماح بالتقاوم و التعقيد .

ثالثا : وسائل الرقابة المالية

لقد اهتمت الرقابة المالية الحديثة بوسائل وأساليب تنفيذ العملية الرقابية لحماية المال العام من الاستخدام السيئ و صيانة موارده ، ولذلك نظمت العديد من الملتقيات والمؤتمرات لتطوير وسائل وأساليب وإجراءات الرقابة المالية الهادفة على الصعيد العالمي والعربي وعلى رأسها اجتماعات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي) INTOSAI واجتماعات المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الأرابوساي) (ARABOSAI).

إن من أهم وسائل الرقابة المالية النظم والقواعد المالية التي تحددها القوانين و اللوائح والتعليمات المعتمدة ، كما أنها من أهم الأدوات التي تقوم عليها عملية الرقابة ، حيث يتعين الالتزام بها ، ويعتبر الخروج عنها مخالفة مالية يستوجب المسائلة ، لأنه يعمل على ضياع المال العام في غير مصارفه المخصصة مما يعمل على عدم التنمية وعدم تنفيذ البرامج والخطط الموضوعة¹ .

و بالإضافة إلى النظم واللوائح والتعليمات المعتمدة هناك وسائل عديدة للرقابة المالية منها :

المراجعة والتفتيش : يجب أن يكون ذلك بواسطة أفراد أو أجهزة لم تشترك في العمليات التنفيذية ، وقد تتم المراجعة قبل إتمام التصرفات المالية و قد تتم بعد انتهاء التصرفات المالية ويشترط هنا وجود المستندات والبيانات الكافية وبالشكل المطلوب ، بحيث يمكن مراجعتها وتحليلها وتحديد الانحرافات إن وجدت والتأكد من سلامة النتائج ، كما يمكن القيام بالتفتيش المفاجئ للوحدات للتأكد من سلامة التصرفات المالية² .

كما أن المراجعة و الفحص تعني مجموعة الإجراءات التي يتخذها المراجع سواء كان فردا أو جهازا لم يشترك في العمليات التنفيذية بهدف فحص الحسابات و الدفاتر و المستندات وذلك للحكم على مدى سلامة التنفيذ وفقا للقواعد و التعليمات السابق تحديدها والتي يلتزم بها القائمون على تنفيذ مختلف المهام ، ورفع تقرير عن نتيجة الفحص إلى من يهمهم الأمر ، وتعتبر الأنشطة المالية ركنا

¹ Mohammed S.A Badawi , op.cit, p 46.

² محمد عوف الكفراوي ، مرجع سابق ، ص27.

أساسيا لعمليات المراجعة والفحص حيث تنعكس عليها القرارات التي تتخذها الإدارة العليا أو تشرف على تنفيذها ، وحيث أن هذه الأنشطة يتم تسجيلها وفقا للمبادئ والقواعد المحاسبية المتعارف عليها ، فإن فحص هذه الأنشطة وما يترتب عنها من نتائج يشكل نطاق المراجعة¹ .

و بما أن مصدر البيانات و المعلومات التي تظهرها القوائم المالية هو السجلات المحاسبية والمالية فإن الأسلوب الذي يتبعه المراجع ليتمكن من تقييم أمانة الإدارة ينحصر في ناحيتين هامتين هما² :

1. التأكد من انتظام السجلات المالية وهذا يعني أن تكون السجلات المالية معبرة بصدق عن حقيقة العمليات المالية التي تجريها المنظمة .

2. التأكد من صدق وأمانة القوائم المالية في تعبيرها عن الواقع ، أي أن تصور هذه القوائم المالية الواقع تصويرا صحيحا سواء من ناحية نتيجة الأعمال أو بيان حقيقة المركز المالي .
و بالتالي نخلص إلى أن التأكد من انتظام السجلات وصدق القوائم المالية يتطلب اتخاذ ثلاثة إجراءات رئيسية هي : الفحص والتحقيق و التبليغ و التي تكون الإطار العام للمراجعة و الفحص . لكن كبر حجم المنظمات و تعدد وتنوع عملياتها خلق صعوبات في عملية المراجعة والفحص مما قد ينجر عنه سلبا فيما يخص دقة وتعبير المعلومات الناتجة للوضع الحقيقية للحدث ، إذ تتخذ هذه المعلومات كأساس لاتخاذ القرارات التي يتوقف صوابها على صحة الأساس .

التقارير : تعتبر التقارير وسيلة من وسائل الرقابة ، وان كانت هذه التقارير تختلف بطبيعة الحال وفقا لمعايير مختلفة كثيرة مثل موضوعها والجهة الموجهة لها ودورتها ... الخ . ولا تختلف التقارير المالية المعدة لأغراض المتابعة و الرقابة المالية عن ذلك ، بل إنها نظرا لأهميتها في إعداد القرارات التصحيحية أو التطويرية اللازمة لضمان حسن سير العمل و تحقيق فعالية في النتائج والأهداف المتوخاة ، تعتبر أكثر احتياجا لأن تعد في صورة نظام متقن للمعلومات ولتحقيق ذلك لابد من مراعاة ما يلي³ :

¹ محمد أحمد خليل ، المراجعة الرقابة المحاسبية ، درا الجامعات المصرية ، 2006 ، 02.

² موفق عبد القادر ، مرجع سابق، ص 63.

³ موفق عبد القادر ، مرجع سابق ، ص65.

1. أن يكون موضوع التقرير وهدفه محددا وواضحا و لا يثير أي لبس أو غموض ، والتقارير كوسيلة للرقابة تهدف بالدرجة الأولى إلى إعطاء المعلومات اللازمة لمقارنة مستويات الأداء الفعلية بالمعايير الموضوعية للأداء .
2. أن تعنى تقارير الرقابة بإبراز وتحديد ما هو استثنائي في سير العمل و سلوك العاملين ، سواء كان سلبيا فيجب تصحيحه أو ايجابي فيجب عندئذ استثماره و تشجيعه.
3. أن تحرص التقارير على سلامة التوقيت فلا تصل بعد فوات الأوان وان توجه إلى الجهة المعنية المخولة باتخاذ الإجراءات التصحيحية .
4. أن تستعين التقارير بالرسوم البيانية والجدول الإيضاحية اللازمة وأدوات التحليل مثل النسب المالية قدر الإمكان من اجل توضيح اتجاهات الحركة وموازين الأداء المختلفة على المستويين الإداري و المالي .

الملاحظة و المشاهدة: إن الملاحظة و المشاهدة كوسيلة للرقابة تتم أثناء التنفيذ الفعلي لمختلف التصرفات ، و تسمح بجمع اكبر قدر ممكن من المعلومات عن الأداء و بشتى الوسائل العادية و الالكترونية مما يؤدي إلى اكتشاف الأخطاء و الانحرافات أثناء عملية التنفيذ و من ثم فإن فرصة الإصلاح و تصحيح الانحرافات تكون أكثر فاعلية ، كما يعتمد المشرفون و الرؤساء على هذه الوسيلة بجمع الأدلة و البراهين بملاحظة تتبع سير العمل، كما يعتمد عليها أيضا الموظفون و أجهزة الإعلام و غيرها حيث تعتبر ابرز أدواتهم الرقابية على المشاريع التي يهتمون بها ، إن درجة الحاجة إلى ممارسة أسلوب الملاحظة و المشاهدة للرقابة ، يتوقف على عوامل مثل درجة مهارة الرؤساء والمحيط ودرجة النظام السائد في محل العمل و وضوح السياسات المتبعة ، و لأجل توضيح أهمية هذه الوسيلة في العملية الرقابية ، لابد من إدراك تميزات رئيسية وهي¹:

1. التمييز بين الملاحظة المباشرة وغير المباشرة ، فالأولى هي التي تتم من خلال متابعة المشرفين لسير عمل مرؤوسيههم في مواقع التنفيذ مباشرة ، أما الملاحظة غير المباشرة فهي التي يلاحظها الرؤساء أو الموظفين من خلال مراجعاتهم لبعض التقارير أو الشكاوى من خلال قراءاتهم ومطالعاتهم لبعض المواد ذات الصلة في المجالات و الجرائد أو في الإذاعة والتلفزيون ..الخ ويستطيعون أن يلمسوا من ذلك ما يمكن أن يكون ذو صلة بعمل مرؤوسيههم أو وحداتهم ويكون ذلك مصدرا مهما لإجراء تصحيحات أو تطورات مهمة .

¹ موفق عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 66.

2. التمييز بين الملاحظة الايجابية و الملاحظة السلبية ، و يقصد بالأولى تلك الملاحظة التي تركز على كشف الايجابيات و العمل على توكيدها و الاستفادة من المبادرات و الإبداعات المتعلقة بها ، والعمل على تصميمها ، بينما تركز الملاحظة السلبية على كشف السلبيات والعمل على تحديدها وفهم كيفية تلافيها ، وتعتبر الملاحظة السلبية والايجابية وجهان متلازمان متتامان للعملية الرقابية الفعالة ، وان لا يجوز الاكتفاء بواحدة دون الأخرى .

الحوافز والجزاءات : لابد أن يكافئ المراقب بأحسن الأداء في القيام بخدماته ، وفي نفس الوقت يجب تسليط الجزاءات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله ، كل هذا لتحسيس القائم بالرقابة بوجود رقابة عليه مما يؤدي به إلى الشعور بالمسؤولية لأداء عمله بأحسن وجه¹ .

رابعا : أسس نجاح عمليات الرقابة

إن تحسين العمل الإداري من الوقوع في الأخطاء و الانحرافات ، لا يتأتى إلا بتنظيم إداري فعال تحكمه آليات علمية ودقيقة و تحديد أهداف محددة ، ومتابعة ذلك بنظام رقابي يقوم على أسس علمية لا عشوائية و الارتجال ، ولتحقيق فعالية هذا النظام الرقابي يتطلب خضوعه لضوابط وقواعد تجعله يتكيف مع مختلف الأنظمة الإدارية ومع مختلف العمليات الإدارية ومن هذه القواعد² :

1- أن يكون النظام الرقابي يتفق مع طبيعة التنظيم الإداري ، أي مع عدد الإدارات الرئيسية والفرعية وكيفية توزيع السلطة ونوع العلاقات القائمة ، لأنه إذا اتجه نظام الرقابة باتجاه مخالف للتنظيم فإنه يصطدم بصعوبات متعددة تحول دون تحقيقها بكفاية جيدة .

2- اعتماد عملية الرقابة على الجوانب الايجابية كأصل عام سواء في أهدافها أو وسائلها وأساليبها ، مع مراعاة الجوانب النفسية و الاجتماعية و التنظيمية للرؤساء و المرؤوسين الذين تشملهم عملية الرقابة . و يجب أن تجري عملية الرقابة في جو من الثقة مع إتاحة لكل من تقع عليهم الرقابة فرصة مناقشة نظامها ونقده وجعلهم يشعرون بفائدتها ، و أن تعتبر مقياسا لأداء عملهم وتحسينه ، وان العملية تساهم في تقييمهم مما ينتج عنه ترفيتهم وليس مجرد محاسبتهم وتأديبهم .

3- يجب أن يتميز النظام الرقابي بالتكامل و التناسق بينه وبين نظم المعلومات و الاتصالات والتخطيط المعتمد في الإدارة ، حيث أن فاعلية النظام الرقابي تعتمد بالدرجة الأولى على وفرة

¹ مزيتي فاتح ، مرجع سابق ، ص 83.
² احمد سويقات ، مرجع سابق ، ص 64.

المعلومات الدقيقة و سرعة انسيابها بين كافة أقسام الإدارة ، وذلك من اجل مقارنة النتائج المحققة مع ما يجب أن يكون .

4- أن تتاح الفرصة أمام كل من تعنيهم العملية الرقابية لمناقشة نظامها و نقده وإعطاء رأيهم حول أدائها ، وذلك حتى يمكن تقبله ممن تشملهم العملية الرقابية ، ويشعر الجميع بفائدتها لاسيما وأنها تشكل احد العناصر لقياس مدى كفاءتهم ومدى فعاليتهم ، كما يساهم في زيادة فرصهم للترقية و الحصول على المكافآت ، وبذلك يقتنع الجميع بعدالة المعايير وأنها ليس مجرد وسيلة لزيادة الفعالية في الأداء دون زيادة مقابلة في الأجور .

وانطلاقا من ذلك يجب أن يوضع النظام الرقابي بمشاركة الجميع بالإضافة إلى عدم إهمال العلاقات الإنسانية التي كثيرا ما تكون سببا إما في زيادة الكفاءة أو في نقصانها .

5- يجب أن يكون نظام الرقابة اقتصاديا غير مكلف بمعنى أن لا تنتج عنه تكاليف تفوق النتائج المتوقعة منه ، فنظام الرقابة الجيد هو الذي يمكن من إجراء الرقابة بأقل تكلفة ممكنة ، إذ لا يجب اختيار نظام يحتاج لنفقات كبيرة ومجهود متعب .

6- أن يكون نظام عملية الرقابة بسيطا بعيدا عن التعقيد و أن يكون واضحا وسهلا في استخدامه وأن تكون أهدافه محددة لأنه كلما كان بسيطا في تطبيقه كلما نقصت إجراءاته وقلت نسبة الخطأ في تنفيذه .

7- يجب أن لا يكون النظام الرقابي تفصيلي بصورة مغالى فيها فالرقابة التفصيلية تقضي على روح المبادرة في العمل وحب العمل ، وتعمل على إرهاق المرؤوسين و تجعل الموظفين يركزون على الجزئيات عديمة الفائدة على حساب العمل الهام ، كما أنها تساهم في تعكير صفو العلاقات بين الرؤساء و المرؤوسين .

8- يجب أن لا تتعدد أوجه الرقابة وتصبح معقدة إذ يؤدي التعدد فيها إلى تعطيل انجاز الأهداف و انتشار روح السلبية لدى المشرفين والموظفين في الإدارة ، كما يعطل اتخاذ القرار خوفا من الوقوع في الخطأ و التعرض للمسائلة .

9- أن يكون النظام الرقابي مدعم بالوسائل و الأساليب الحديثة لاكتشاف الأخطاء و الانحرافات والعمل على تصحيحها في أسرع وقت ممكن ، ولا يتأتى ذلك إلا بارتكازه على نظم معلوماتية جيدة وفعالة ومتعددة المصادر ، لأنه كلما كان التحكم في المعلومات أكثر دقة وموضوعية إلا و تحقق نظام فعال و ايجابي ، كما يساعد عملية الرقابة على تحقيق أهدافها بصورة

وقائية مما يقضي على الآثار السلبية و الخطيرة لعملية استمرار وقوع الأخطاء و الانحرافات في النشاط الإداري .

10- يجب أن يكون نظام الرقابة موضوعيا غير ذاتيا ، وعلى ذلك الأساس فلا يجب أن يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية ، وإنما يجب أن يكون الهدف منها معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء الواقعة ، لأن الرقابة ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية متمثلة في كشف الانحرافات و الأخطاء وتصحيحها وتجنبها في المستقبل .

11- أن يساعد النظام الرقابي في الإبلاغ السريع عن الانحرافات والمخالفات و أن يتضمن وسائل القضاء على الانحراف وان يبين أسباب الانحراف ومواطن الضعف وطرق معالجتها و اقتراح البدائل في حالة التأكيد من عدم صلاحيتها .

12- يجب أن يكون نظام الرقابة منصوص عليه في التشريع حتى يتسم بالشرعية ، وان تحدد بدقة طرق استخدامه و الوسائل التي يستعملها و الإجراءات التي يتبعها و النتائج المتوصل لها والقرارات المتخذة على ضوء ذلك ، وطرق الطعن فيها حتى لا يكون هناك تعسف في ذلك .

13- اختيار الوقت المناسب لتلقي المعلومات لضمان سرعة الكشف عن الأخطاء ، لأن تلك العملية مهمة جدا ، لأن اكتشاف الخطأ في بداية العمل ليس كوسطه أو بعد أدائه ، على أساس أن الهدف الأساسي للعملية الرقابية هو وقائي قبل أن يكون علاجي ، مما يتطلب اكتشاف الخطأ في وقت قياسي قبل استفحال آثاره ، وتراجع درجة الردع المطلوبة .

14- استبعاد أسلوب الرقابة البوليسية الذي يركز على تصعيد الأخطاء وإرهاب القائمين بالنشاط الإداري مما يقتل فيهم روح المبادرة و الابتكار ، الأمر الذي يؤدي إلى عواقب وخيمة متمثلة في جمود العمل الإداري و تؤثر في نتائجه من وتيرة متسارعة إلى ركود و خمول ، مما يجعل العملية الرقابية تحيد عن هدفها الأساسي المتمثل في تفعيل العملية الإدارية .

15- أن يساعد النظام الرقابي على تصحيح الخطأ و الانحراف قبل أن يستفحل و قبل تحمل الإدارة نتائجها الخيمة التي تترتب عليه ، وبذلك يجب أن يبين النظام الرقابي موقع الانحراف والمسؤولين عنه ، وان يقدم العلاج اللازم لذلك و النتائج المرجوة منه .

كما يجب على نظام المحاسبة أن يوفر آليات تسمح بتطبيق رقابة مستمرة على إدارة المال العام من طرف الوحدات الحكومية ، للتحقق من مشروعية العمليات المالية للدولة و مدى احترام ترخيص السلطة التشريعية ، عن طريق مختلف أجهزة الرقابة قبل و أثناء التنفيذ إضافة إلى أجهزة الرقابة اللاحقة¹ .

سادسا : مقومات المراقب المالي الأساسية

تعتبر العملية الرقابية ناجحة وناجعة إذا قام بها أشخاص تتوفر فيهم مجموعة من المواصفات الأساسية التي تدعم العمل الرقابي و هي على النحو التالي :

1- **الاستقلالية و الحماية** : لا بد أن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط والمؤثرات الخارجية ، فضلا عن الحماية اللازمة لتمكينهم من القيام بعملهم الرقابي على أكمل وجه .

2- **الخبرة و الكفاءة** : يجب أن يتمتع القائمون بأعمال الرقابة المالية بالخبرة و الكفاءة اللازمين لأداء أعمالهم الرقابية بصورة سليمة ، وقد اهتمت قوانين بعض الدول وبعض الأعراف المعتادة في الرقابة المالية بتحديد معايير و شروط معينة لمن يتولى مهمة الرقابة المالية في مختلف فروعها و مجالاتها ومن أهم هذه الشروط و المعايير :

أ- يتم اختيار القائمين على العمل الرقابي من ذوي الخبرة الطويلة لشغل الوظائف العليا وبشروط خاصة من ضمنها سن معينة و قدر كاف من النزاهة وان يكونوا من كبار موظفي الحكومة وان تكون لهم إجراءات خاصة في التعيين .

ب- يتم اختيار المراقبين من بين الخريجين من الجامعات و المعاهد و من المتخصصين في العلوم المالية و المحاسبة و الاقتصاد و الإدارة والقانون وذلك باختيار المتفوقين من الخريجين .

ت- القيام بإجراء تربيصات و تكوينات للأعضاء الجدد مدة زمنية كافية في مجال تخصصاتهم قبل مباشرة أعمال الرقابة.

3- **الحرص المهني** : لا بد لمن يقوم بمهمة الرقابة أن يسخر كل إمكانياته من اجل الوصول إلى مكامن الإسراف و الانحراف و الخلل في تنفيذ العمليات المالية فالمراقب لا بد أن يسخر

¹ شلال زهير ، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، أطروحة دكتوراه ، شعبة العلوم الاقتصادية و التسيير ، تخصص تسيير المنظمات ، جامعة بومرداس ، الجزائر ، 2014/2013، ص 12.

إمكانياته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة و البراهين التي تدين مرتكبي المخالفات ، وذلك من خلال الفحص و التدقيق المستندي و الاستفسارات .

المطلب الثالث : أهداف الرقابة المالية

تعتبر الأموال العمومية من إيرادات ونفقات وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة ، وطبعاً يجب أن تكون هذه الأموال مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها ، لكن أثناء أداء هذه الأخيرة لمهامها قد ترتكب أخطاء عن قصد أو غير قصد ، مما يستدعي ضرورة مراقبتها ، وإن كان هدف المراقبة الأساسي هو أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية ، أي التسيير الحسن للأموال العمومية و ترشيد استعمالها¹ .

ويمكن أن نتطرق إلى أهداف الرقابة المالية من خلال النواحي التالية :

أولاً :الهدف المالي للرقابة المالية

إن الهدف المالي للرقابة هو ضمان تسيير حسن واستعمال سليم وعقلاني للاعتمادات الممنوحة ، ولتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية و التنظيمية لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة ، و البحث عن مواضع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية و الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى ، فعند وجود أخطاء أو تجاوزات يتم إحالة مرتكبيها على السلطات المختصة في تقرير العقوبات و تتركز الجهات الرقابية في تحقيقاتها وتحرياتهما على ثلاث محاور² :

1- يتمثل في مدى شرعية وصحة العمليات المالية .

2- يتناول دقة العمليات المالية و المحاسبية حيث الجهاز الرقابي يكشف الأخطاء العددية التي ترتكب خلال تنفيذ العمليات المالية وذلك بمقارنة مدى تطابقها مع الوثائق المثبتة.

3- حيث تعتمد فيه الرقابة على نزاهة وسلامة كل العمليات المالية و الحسابية بكونها خالية من كل ضروب التزوير و التدليس .

¹ صرارمة عبد الوحيد ، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي ،ملتقى علمي دولي ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية ، جامعة ورقلة ، 2005، ص 136.

² صرارمة عبد الوحيد ، مرجع سابق ، ص 136.

كما يتمثل الهدف المالي أيضا للرقابة المالية في التحقق من صحة الحسابات و سلامة التصرفات و الإجراءات المالية وكشف الانحرافات و الأخطاء المالية و الاختلاسات و مراقبة الأداء وفقا للأهداف الموضوعية ، و بالتالي مراقبة الترشيح في الإنفاق¹ .

ثانيا :الهدف الإداري للرقابة المالية :

يكمن الهدف الإداري للرقابة المالية في التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى اكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة ، وتصحيح القرارات الإدارية بالشكل الذي يضمن حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط و التنفيذ و المتابعة² .

ثالثا :الهدف السياسي للرقابة المالية :

إن الهدف السياسي من الرقابة على الأموال العمومية سواء من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية أو تلك الخارجة عن إدارتها و ممارستها من طرف هيئات دستورية قائمة بذاتها يتمثل في جانبين³:

أ – رقابة داخلية : وهنا تحاول الحكومة أن تعطي صورة حسنة عن تنفيذها للميزانية ، وذلك بمحاولة تجنب وقوعها في الأخطاء حتى تكون حصيلتها السنوية المقدمة مطابقة للتقديرات ، عملا بمبدأ المراقبة الذاتية .

ب – رقابة خارجية : وهي تلك التي تقوم بها أجهزة غير تابعة للحكومة كالبرلمان ومجلس المحاسبة ، والهدف منها تقويم سياسة الحكومة لتحقيق نمو اقتصادي و اجتماعي .

ويتمثل الهدف السياسي للرقابة المالية في التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية ، أي استخدام الاعتمادات للأغراض التي خصصت لها ، وجباية الإيرادات حسب الأنظمة و اللوائح⁴ .

¹ BACEM Becheneg ,report on –Financial control over government agencies , the Palestinian Independent commission for Citizen's rights , Palestine 2001, p11.

² Bacem Becheneg , op.cit p11.

³ صرارة عبد الوحيد ، مرجع سابق ، ص 137.

⁴ Bacem Becheneg , op.cit ,p11.

رابعاً: الهدف الاقتصادي للرقابة المالية :

إن البرامج الإنمائية ، الاقتصادية و الاجتماعية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان تشكل إطاراً للبرامج الاستثمارية ، و التي من خلالها تحاول تكثيف مهوداتها بغية التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد ، وتحتوي هذه البرامج الإنمائية نوعية التجهيز و المبالغ المخصصة للتنفيذ والفترة الزمنية ، وأجهزة الرقابة بإمكانها مراقبة و ضمان مدى مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المرجوة والمسطرة في البرامج الإنمائية ، و عادة ما ترجع صلاحيات المراقبة و التحقيق في هذا الميدان إلى البرلمان و الهيئات التابعة للوزارات المكلفة بالمالية بالإضافة إلى السلطات الوصية¹ .

وحسب منظمة الانتوساي فان الهدف من الرقابة على البيانات المالية يتمثل في تعزيز ثقة المستخدمين المستهدفين في البيانات المالية ، ويتم ذلك من خلال تعبير المدقق عن رأيه عما إذا كانت البيانات المالية قد أعدت من جميع جوانبها ذات الأهمية النسبية وفقاً للإطار المعمول به لإعداد التقارير المالية أو ما إذا كانت البيانات المالية تعبر بعدالة من جميع جوانبها ذات الأهمية النسبية ، أو تقدم صورة صادقة وعادلة وفقاً لذلك الإطار².

وإذا نظرنا إلى أهداف الرقابة المالية من المنظور الإسلامي نجدتها تتمثل في التالي³ :

- التحقق من أن إيرادات الدولة تحصل وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية و أنها ترد إلى خزينة الدولة في المواعيد المحددة دون زيادة أو نقصان .
- التحقق من أن الإيرادات أنفقت طبقاً لما تقتضي به أحكام الشريعة في مصارفها المحددة وقد اخذ كل ذي حق حقه، و الكشف عن المخالفات و الانحرافات و الاختلاسات.
- التأكد من الإيرادات بمختلف أنواعها قد استخدمت أفضل استخدام فلا إسراف ولا تقتير و لا تقصير .
- التأكد من سلامة الأنظمة و التعليمات و القوانين المالية و التحقق من كفايتها و انسجامها مع روح الشريعة الإسلامية، ومصصلحة الأمة، و اكتشاف نقاط الضعف و القصور في الأداء وتحديد الأخطاء، ثم محاولة إيجاد العلاج المناسب و اقتراح التعديلات المناسبة بما يحقق القضاء على هذه الأخطاء و الانحرافات.

¹ صرامة عبد الوحيد ، مرجع سابق ، 137.

² INTOSAI ,The basic principles of Financial control ,p08.

³ شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص110.

المطلب الرابع : مستويات الرقابة المالية

تقسم الرقابة المالية إلى ثلاث مستويات كما يلي¹ :

المستوى الأول : رقابة المطابقة (الرقابة المالية التقليدية)

المستوى الثاني : رقابة الكفاءة و التوفير (رقابة الأداء)

المستوى الثالث : مراقبة نتائج البرامج .

إن المستويات الثلاث للرقابة المالية تظهر تطور العملية الرقابية استجابة للتغيرات في بيئة المنظمات من حيث الزيادة الكبيرة في حجم معاملاتها ، إضافة إلى زيادة درجة التعقيد لتلك الأنشطة و المعاملات ، بحيث لم يعد المستوى الأول وهو الرقابة المالية التقليدية قادرا على أن يلبي أهداف العمل الرقابي ، ومن ثم كان ظهور المستويين الثاني والثالث ليضيفا أبعاد جديدة للعملية الرقابية تتمثل في البحث عن مدى كفاءة واقتصادية الأعمال المنفذة من قبل الجهات الخاضعة للرقابة ، وكذلك البحث عن مدى ملائمة البرامج لتحقيق أهداف المنظمة ، وهذا يعد تطورا في أعمال الرقابة من حيث كونه يخدم المفاهيم الحديثة للعملية الرقابية التي ترى أن الوظيفة الرقابية تتضمن مختلف أوجه النشاط اللازم للتأكد من أن الأهداف قد تحققت وفقا للخطة الموضوعية الموضوعية ، وتعني تقرير ما إذا كانت الخطط قد نفذت وما إذا كان هناك تقدم نحو تحقيق الأهداف ، والتصرف إذا كان ذلك ضروريا لتصحيح الانحرافات و الأخطاء .

المستوى الأول : رقابة المطابقة (الرقابة المالية التقليدية)

وهذا المستوى من الرقابة يوضح ما إذا كانت العمليات المالية للمنظمة قد أديرت بصورة مناسبة ، وما إذا كانت تلك المعاملات مطابقة للقوانين واللوائح ، وتقوم الرقابة المالية التقليدية على متابعة بنود الإيرادات والنفقات و التأكد من دقة المعلومات المالية و المحاسبية الواردة في تقارير الجهات الخاضعة للرقابة ، ويهدف هذا المستوى إلى تحديد ما إذا كانت البيانات المالية تمثل بوضوح المركز المالي للمنظمة ونتائج أعمالها وذلك وفقا للمبادئ المحاسبية المقبولة بصفة عامة .

¹ جهاد محمد محمد شرف ، مرجع سابق ، ص27.

المستوى الثاني : رقابة الكفاءة و التوفير (رقابة الأداء)

تبين هذه الرقابة ما إذا كانت المنظمة تدير مواردها أو تنتفع بها بطريقة اقتصادية وكفوءة ، فضلا عن بيان أسباب الممارسات التي لا تتسم بالكفاءة أو التوفير ، ومنها جوانب النقص في إدارة نظم المعلومات و الإجراءات الإدارية أو الهيكل التنظيمي .

وبذلك فإن هذه الرقابة تهدف إلى تحديد وسائل تحسين العمليات وتخفيض التكاليف ، لذا فهي تبحث عن مدى معقولية التكاليف و النفقات المصروفة ومدى الانتفاع الملائم بالموارد .

و هذا المستوى من الرقابة ينطلق من ضرورة إجراء التحسينات المطلوبة ، وذلك من خلال تحديد التكاليف التي يمكن تجنبها للوصول إلى نفس النتائج أو الوصول إلى نتائج أعلى بنفس التكاليف .

وتختلف أساليب هذا المستوى من الرقابة عن الأساليب التقليدية للرقابة المالية ، حيث يمكن تقويم مدى كفاءة المنظمة وسير العمليات المالية و الإدارية من خلال :الملاحظة المباشرة ، حصر وتحليل آثار الأنشطة المنفذة ، الحوار مع المسؤولين ، الاستبيان ، تحليل النتائج و مقارنتها بالنتائج في مشاريع مماثلة تتبع نظما و إجراءات أخرى .

ورغم أهمية هذا المستوى من الرقابة المالية إلا انه يحتاج إلى مهارات عالية من قبل الأجهزة الرقابية ، نظرا لأنه أكثر تعقيدا وصعوبة من الرقابة المالية التقليدية ، وتظهر صعوبته من كونه لا يقوم على مؤشرات ثابتة يمكن القياس بناء عليها ، فهو يعتمد على تطوير مؤشرات من قبل المراقبين وبذلك فهو يقوم على الاجتهاد في بعض جوانبه ، كما انه يقوم على المقارنات بين نتائج المنظمة مع غيرها من المنظمات المشابهة ، والتشابه لا يصل إلى مستوى التطابق التام ، وبذلك فإن نتائج هذا المستوى من العمل الرقابي لا تكون بنفس درجة وموثوقية الرقابة المالية التقليدية .

و بما أن رقابة الكفاءة و التوفير تعتبر خطوة متقدمة في الارتقاء بأساليب العمل الرقابي ، بحيث ينظر إلى كفاءة النتائج ومدى الاستخدام الأمثل للموارد والإمكانات المتاحة ، وبذلك فهو أكثر تأثيرا في عمليات التخطيط و التنسيق و التوجيه ، ولكي يمكن تطبيقه لابد من توفر المستلزمات التالي :

أولا : المستلزمات الخارجية : و هي المستلزمات التي تقع مسؤولية توفيرها على عاتق الجهات الخاضعة للرقابة ومن أهمها :

- تطوير نظم الميزانيات التقديرية ونظام الميزانية العامة بخطة عمل واضحة الأهداف ومحددة المدة ، وتأخذ شكل ميزانيات برامج ، تساعد على قياس التكلفة و العمل المنجز بالنسبة لكل برنامج ، وتحديد المدخلات و المخرجات المتعلقة به .
- تطوير البنية التنظيمية و المحاسبية و الهياكل التنظيمية بشكل ينسجم مع الأهداف التفصيلية ، وكذلك تطوير نظم تقييم الأداء وتحسين مستوى تقارير الأداء .
- تطوير البيانات المالية و الإحصائية اللازمة لقياس الأداء وتقييم نتائجه.
- المعايير النمطية و المؤشرات .

ثانيا : المستلزمات الداخلية

وهي المستلزمات اللازمة لتمكين الأجهزة الرقابية من القيام بهذه الرقابة وتتمثل في :

- الإطار القانوني لممارسة رقابة الكفاءة و التوفير .
- توفير الجهاز الفني المختص القادر على ممارسة هذه الرقابة من حيث التأهيل و التدريب .
- كما و تهتم الرقابة على الأداء بالرقابة على الاقتصاد و الكفاءة و الفاعلية و تضم¹ :
- أ- الرقابة على اقتصاد النشاطات الإدارية وفقا للمبادئ و الممارسات و السياسات الإدارية السليمة .
- ب- الرقابة على الكفاءة في استعمال الموارد البشرية و المالية و غيرها ، بما في ذلك فحص نظم المعلومات الإدارية ، و إجراءات الأداء ، و ترتيبات الإشراف والإجراءات المتبعة من قبل الهيئات الخاضعة إلى الرقابة في معالجة جوانب القصور التي يتم تعريفها .
- ت- الرقابة على فاعلية الأداء فيما يتعلق بتحقيق موضوعية الهيئة الخاضعة للرقابة ، والرقابة على التأثير الحقيقي للنشاطات مقارنة بالتأثير المتوقع .

المستوى الثالث : مراقبة نتائج البرامج

ويحدد هذا المستوى ما إذا كانت النتائج أو المنافع المستهدفة قد تحققت ، وما إذا كانت الأهداف الموضوعية قد تم تغطيتها ، وما إذا كانت المنظمات الخاضعة للرقابة قد بحثت كل البدائل التي يمكن أن تؤدي إلى النتائج المرغوبة بأقل تكلفة ، ويهدف هذا المستوى إلى التحقق من مدى نجاح البرامج

¹ Mohammed S.A Badawi , op.cit , p22.

في تحقيق النتائج المستهدفة ، وهل نجاح البرامج تحقق في حدود التكاليف المتوقعة ، وهل التكاليف متكافئة مع المنافع المحققة ، ولانجاز هذا النوع من الرقابة يمكن التركيز على المسائل التالية¹ :

- الأسباب التي وضع من اجلها البرنامج أو النشاط و الحاجات التي يلببها .
- الانعكاسات و التأثيرات وما هي النتائج ؟
- تحقيق الأهداف ، هل تم تحقيق النتائج المرجوة ؟
- الحلول البديلة ، هل هناك طرق أفضل لتحقيق النتائج المتوقعة ؟

¹ جهاد محمد محمد شرف ، مرجع سابق ، ص31.

خلاصة الفصل

تطرقنا في هذا الفصل إلى مختلف المفاهيم حول الرقابة المالية من خلال نشأتها و تطورها ، كما تطرقنا إلى تعريفها و بيان أهميتها و خصائصها و أنواعها و المبادئ التي تقوم عليها ، حيث تعددت أنواع الرقابة المالية مع تطور العمل الإداري منها ما هو مستحدث كالرقابة السابقة التي يمارسها المراقب المالي والتي تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 والتي جاءت نتيجة تفشي ظاهر الفساد المالي على مستوى الإدارة المحلية خاصة ، حيث تم بموجب هذا المرسوم توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجيا .

كما توصلنا إلى أن العمل الرقابي المتنوع من شأنه أن يحد من الانحرافات و الأخطاء المتواجدة على مستوى الإدارة المحلية ، ذلك أن العمل الرقابي يضمن احترام القوانين والأنظمة و بالتالي يدعم الإدارة و يمنع من تفككها ووقوعها في العجز و المديونية ، كما أن هذا التنوع يؤدي إلى الحفاظ على المال العام، وإنفاقه في الأوجه الصحيحة أي القيام بضبطه بما يتماشى مع القوانين سارية المفعول.

الفصل الثالث

دور أجهزة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية

تمهيد

سعيًا منها إلى الحفاظ على المال العام، وتعزيزًا لقيم النزاهة والمساءلة في القطاع العام عملت الحكومة الجزائرية على بناء إطار مؤسسي سليم وأجهزة رقابة قوية وفاعلة تتميز باستقلالية ومهنية، منها ما هو مخصص للرقابة القبلية ومنها ما هو مكلف بالرقابة البعدية أو اللاحقة، وحددت لكل جهاز صلاحياته واختصاصاته ومجالات الرقابة المسندة إليه، بحيث تتولى هذه الأجهزة مهام الإشراف والفحص على أداء الهيئات الحكومية بما فيها الجماعات المحلية للتأكد من استخدام المال العام للأغراض المخصصة له والتحقق من انسجام التصرفات والأفعال مع الأحكام والقوانين والأنظمة المعمول بها، وتخضع الجماعات المحلية بصفة عامة إلى رقابة مجموعة من الأجهزة حيث تسعى هذه الأخيرة إلى ضبط الإنفاق و توجيهه إلى الغرض المراد، كما أن المشرع الجزائري قد اخضع الجماعات المحلية إلى رقابة صارمة مستوحاة من النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة، وفي هذا الفصل نقوم بالبحث في الجانب النظري لمدى تأثير رقابة الأجهزة المختلفة في مجال النفقات العامة للجماعات المحلية على النحو التالي :

المبحث الأول: المجالس الشعبية المنتخبة

تقوم الإدارة المحلية على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك الإشراف عليها من أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إدارة المجتمع، بحيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم، أي تقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثله، وبالتالي فاللامركزية التي تتمثل في المجالس المحلية المنتخبة و المتمثلة في البلدية و الولاية، والتي تعتبر تجسيدا للديمقراطية تسمح للمواطنين في تسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، كما أنها تعتبر نمطا من أنماط الإدارة، و بالتالي فالمجالس المحلية المنتخبة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية من أجل إصدار و تنفيذ القرارات التي تتخذها في مختلف الجوانب من أجل تحقيق المصلحة العامة وبالتالي إشباع حاجات المواطنين و محاولة تحقيق الاكتفاء الذاتي المحلي وتحقيق التنمية المحلية .

كما أن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجالس الشعبية أو السلطة الوصية يكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالإطلاع الدائم و المستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين أي المستوى البلدي وعلى المستوى الولائي .

المطلب الأول: المجالس الشعبية البلدية

لقد اوجد المشرع الجزائري مكانة مرموقة لرقابة المجالس الشعبية البلدية، ويرجع ذلك لعلاقتها المباشرة والدائمة بتسيير شؤون البلديات بشكل عام و الشؤون المالية بشكل خاص، وقد نص الدستور الجزائري على أن " المجالس الشعبية تمارس الرقابة بمختلف أشكالها على أعمال الهيئة التنفيذية " وقد ذكر ذلك قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة بصفته أعلى هيئة رقابية في الجزائر، وذلك لما له من أهمية بالغة، وهذا ما يؤكد الدور الهام الذي من المفروض أن تكتسبه رقابة المجالس الشعبية البلدية . وينقسم المجلس الشعبي البلدي إلى فئتين أساسيتين هما :

- الهيئة التنفيذية الممثلة برئيس البلدية ونوابه، وهي تقوم بتحضير، أي تخطيط، ميزانية البلدية بمساعدة الأمين العام للبلدية وإعداد الحساب الإداري في نهاية السنة المالية للمصادقة عليهما وتنفيذ الميزانية، ويتميزون بانتدابهم بشكل دائم في البلديات .
 - أما الفئة الثانية فتتضمن بقية أعضاء المجلس البلدي الذين لا ينتمون للهيئة التنفيذية، ويمارسون العمل الرقابي عن طريق مناقشة بنود الميزانية و الحسابات الواردة بالحساب الإداري للمصادقة عليها، إلا أنهم يعتبرون طرف مؤقت بسبب حضورهم جلسات المجلس البلدي فقط و مواصلة أعمالهم الاعتيادية خارج البلدية و بدون أي انتخاب .
- إن الغرض من هذا النوع من الرقابة هو التأكد من مطابقة التنفيذ الميزانياتي للتوجيهات المحددة من طرف الهيئة المنتخبة، و تتم هذه العملية عن طريق المناقشة و التصويت على الميزانية بمختلف أشكالها و على الحساب الإداري .

أولا : الرقابة على ميزانية البلدية

عند الانتهاء من إعداد الميزانية من طرف الأمين العام للبلدية و تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، تعرض هذه الأخيرة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ليس فقط من اجل القبول أو الرفض، بل يتناول هذا الأخير و يدرس كل المحتويات الخاصة بالميزانية بشكل دقيق و مفصل . وفي إطار الرقابة على ميزانية البلدية، يحق لأعضاء المجلس الشعبي البلدي طلب كل المبررات التفسيرات اللازمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تنفيذ ميزانية البلدية¹ .

¹-Samir Saibi, ELABORATION EXECUTION ET CONTROLE DES BUDGETS DES COMMUNES , Revue Algérienne de finances publiques , UNIVERSITE DE BEJAIA ,ALGERIE, N°2 Décembre 2012,p 121.

ويكتسي التصويت على الميزانية بالإيجاب من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي أهمية بالغة وله انعكاسات مباشرة على المسؤولية السياسية للأمر بالصرف في البلدية، فحتى يتمكن من الشروع في تنفيذ الميزانية، فإن رئيس البلدية يحتاج إلى موافقة أعضاء المجلس عليها، فبدون حصوله على موافقة المجلس سوف لي يتمكن من الرئيس من انجاز المشاريع المبرمجة في الميزانية على مستوى الواقع الملموس، فالميزانية هي الآلية المالية لتحقيق الاختبارات السياسية على أرض الواقع، كما أن رئيس البلدية ملزم بان يضمن لكل الهيئات المعنية الوصائية أو الرقابية، موافقة المجلس الشعبي البلدي قبل بداية السنة المالية .

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي يمارس الرقابة المالية على الميزانية من خلال ما يلي¹ :

- التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ، ويعني ذلك ممارسة المجلس الشعبي البلدي لرقابة سابقة للتنفيذ من خلال مناقشته لبنود الميزانية والاعتمادات المخصصة لها أي أنها رقابة تخطيطية .
- التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من سنة التنفيذ، ويكون رئيس البلدية في هذه الحالة ملزم أثناء عرض الميزانية الإضافية بتقديم كافة المعلومات و التوضيحات اللازمة للمجلس البلدي في حالة تنفيذ الميزانية الأولية المقرر تكميلها أو تعديلها وذلك لتدارك الأخطاء السابقة ومواطن الضعف ومعرفة أماكن الخلل .
- يمارس المجلس الشعبي البلدي أيضا، الرقابة المالية المزامنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة ومطالبة الأمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية... الخ، بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمر بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي المعني عليها مثل قبول الهبات و الوصايا وإبرام الصفقات العمومية في البلدية .

¹ عبد القادر موفق، مرجع سبق ذكره، ص 164.

ثانيا : الرقابة على الحساب الإداري

يعتبر الحساب الإداري بمثابة حوصلة للميزانيتين الأولية و الإضافية، فهو بذلك يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعات المحلية، بحيث يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة لموازنة الدولة، ويقدم لنا كل النفقات التي صرفت و الإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية و كل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسمي التسيير و التجهيز و الاستثمار، ويبين بذلك الوضعية المالية الحقيقية للجماعة المحلية .

لقد نص القانون البلدي الحالي صراحة على أحقية ممارسة المجلس الشعبي البلدي للدراسة والمسائلة والتصويت على الحساب الإداري، وتعد المسائلة من مبادئ الحكامة الجيدة، وتعني إخضاع أعمال و سلوك المسؤول الأول في البلدية عن التسيير إلى المسائلة والتقييم، ويتطلب ذلك استعداد هذا الأخير لتقديم كل التوضيحات اللازمة وقبول الانتقادات والشعور بالمسؤولية، فتسيير شؤون البلدية هو الأولى بالخضوع للمسائلة.

إذا كان التصويت على الحساب الإداري يعتبر من الوسائل التقليدية البعدية التي يتوفر عليها المجلس البلدي لمراقبة الجهاز التنفيذي و مسائلة الأمر بالصرف للبلدية عن تنفيذ الميزانية من خلال التصويت أو رفض الحساب الإداري المقدم، فإن التصويت بالموافقة على الحساب الإداري المقدم يعني من الناحية النظرية على الأقل التنفيذ الجيد للميزانية وهو الأمر الذي سيجعل الأمر بالصرف في وضع جيد ومريح في مواجهة أي انتقادات أو متابعات، في حين أن رفض الحساب الإداري هو بمثابة إدانة واستنكار لسياسة التسيير المالي التي اشرف عليها رئيس البلدية والتسيير غير السليم للشؤون المالية المختلفة، ومن جهة أخرى تبقى هذه الرقابة ضعيفة بحيث لا يتوفر أعضاء المجلس الشعبي البلدي على المعلومات والمستوى الكافي لتفعيل هذه الرقابة.

ثالثا :تقييم الاختصاصات الرقابية للمجلس الشعبي البلدي

من خلال النظر إلى الاختصاصات الرقابية للمجلس الشعبي البلدي، نلاحظ أن لهذا الأخير نظريا دورا هاما وحيويا في عملية الرقابة على المال العام للبلدية، إلا أن الملاحظ لواقع ممارسة المجالس الشعبية البلدية لهذا الدور يجده بعيدا عما هو منظر منها بسبب العديد من المعوقات والتي تجعل من دور هذا الأخير يكاد يتلاشى أو يندعم، مما يضعف من العمل الرقابي للمجالس المحلية، ويعود ذلك

إلى مجموعة من الأسباب القانونية والتنظيمية والفنية المتعلقة بالعنصر البشري، وعلى العموم يتميز الدور الرقابي للمجلس الشعبي البلدي بما يلي¹ :

1. يقوم المجلس الشعبي البلدي بادوار متناقضة مقارنة بما هو متعارف عليه في أدبيات علوم الإدارة والتي تستوجب ضرورة الفصل بين عملية الرقابة وعمليات التخطيط و التنفيذ، فنجد نفس المجلس يضع الخطط المالية (الميزانية الأولية و الإضافية) و يعد القوائم الختامية (الحساب الإداري) و يقوم الجهاز التنفيذي للبلدية بتنفيذ الميزانية، كما يؤدي أعضاء المجلس دورهم الرقابي مرة أخرى، وهذا ما يتناقض تماما مع ابسط مبادئ الإدارة التي تتطلب الفصل بين عمليات التخطيط والتنفيذ والرقابة، فمن المعروف أن الجهة المراقبة يجب أن لا تقوم بعمليات التخطيط و التنفيذ على غرار ما هو موجود بالبلدية، لأن عكس ذلك من شأنه التأثير على مستوى الأداء و على العمل الرقابي الذي تقوم به مما قد يعرضها للتشكيك و فقد مصداقيتها ولا يكون لعملية الرقابة عندئذ أية جدوى، ويعتبر هذا المبدأ، أي الفصل بين عملية التخطيط و الرقابة احد المكونات الأساسية في علم الإدارة الحديث ولا يجوز إطلاقا الرجوع عنه أو نقضه وإلا انهارت مقومات الرقابة من أساسها .

2. إن آليات رقابة المجالس الشعبية البلدية، وان كانت تعطي الشعور بممارسة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لحقهم الرقابي، إلا أنها لا تسفر عن إدانة أو اتهام نتيجة قيام أطراف خارجية بعمليات التحقيق أو اتخاذ القرار النهائي بالإدانة أو التبرئة، وهذا ما يولد الشعور لدى أعضاء المجلس الشعبي البلدي المكلفون بالرقابة بعدم الاكتراث لاعتقادهم الراسخ بعدم قوة الرقابة الشعبية المحلية التي يمثلونها، فالقرار النهائي قد يكون في يد الوالي أو وزير الداخلية أو المحاكم .

3. إن حضور جلسات اجتماعات المجالس البلدية و مناقشة مختلف الأمور وتقديم الاقتراحات لا يمثل في الحقيقة أدوات رقابية مباشرة لأن التنفيذ قد يكون مغايرا تماما لما تم الاتفاق عليه وبدون علم الطرف المراقب في المجلس البلدي خاصة و انه غير متفرغ بشكل كلي لمهمته الرقابية، بالإضافة إلى نقص تأهيل الأعضاء و عدم إلمامهم بأبسط مبادئ الرقابة المالية، فوظيفة العضو البلدي لا ترتبط أساسا بتمثيل السكان المحليين بقدر ما ترتبط بدور

¹ موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 166.

تحقيق التنمية المحلية وحاجات السكان، الأمر الذي يجب أن يلعبه كل عضو بلدي من خلال ممارسته لرقابة فعالة في استخدام المال العام .

4. تعيش المجالس البلدية صراعات حادة من عدة نواحي نتيجة صراعات حزبية بين مختلف الجماعات مما يدفع إلى التنافس على المناصب بحق أو بدون وجه حق، فمن جهة يتنافس الأعضاء فيما بينهم من اجل الظفر بمنصب رئيس البلدية أو نواب له، ومن جهة أخرى يعيش أعضاء المجلس البلدي صراعات مع الهيئة التنفيذية ممثلة برئيس البلدية ونوابه لعدة أسباب قد تتعلق بالتسلط و التهميش ...الخ، وتؤدي هذه الصراعات في غالب الأحيان إلى شل عمل المجالس البلدية و بذلك يصبح العمل الرقابي عبارة عن عملية تصفية حسابات لا غير .

5. يمنح قانون البلدية لرئيس البلدية صلاحيات واسعة بصفته أمرا بالصرف من جهة و رئيسا للمجلس البلدي من جهة ثانية و ممثلا للدولة من جهة ثالثة، وتطغى مكانته الاعتبارية على بقية أعضاء المجلس البلدي خاصة إذا كان يتمتع بالأغلبية الحزبية في المجلس، وهذا ما يحد من دون شك من الدور الرقابي لبقية أعضاء المجلس الذين لا يتمتعون قانونيا باختصاصات رقابية عالية تسمح لهم بأداء واجبهم على أحسن وجه، لذلك يعجز الكثير من الأعضاء في أحيان كثيرة عن ممارسة دورهم الرقابي بسبب احتكار رئيس المجلس البلدي السلطة لنفسه و رفضه تفويض أي شيء من صلاحياته لغيره، مما يكون له الأثر السلبي في تعطيل الطاقات والتقليل من الانجازات وإثارة الصراعات والنزاعات بين أعضاء المجلس البلدي .

6. يعتبر الإطار البشري نقطة الضعف الرئيسية في إدارة شؤون البلديات في الجزائر، و يشمل ذلك فرعين أساسيين :

الأول يتعلق بالجهاز الإداري للبلدية الذي يتميز بأنه جهاز هش و ضعيف و أهم أسباب ضعفه هو ضعف التكوين و التدريب و التحفيز و نقص الإطارات بل انعدامها أحيانا، أما الثاني فيتعلق برئيس و أعضاء المجلس البلدي الذين يفتقرون عموما إلى المؤهلات والتجربة اللازمة لخوض تجربة إدارة البلديات مما ينعكس سلبا على الدور الريادي المفترض للبلدية أن تقوم به، كما تجدر الملاحظة انه نادرا ما تسجل محاولة جدية لإعادة تأهيل الموظفين الدائمين أو تكوين المنتخبين وفق أساليب التسيير الحديثة بالرغم من أهمية الإطار البشري

في أي تنظيم لأن الوصول إلى تحقيق أهدافه يبدأ بالاهتمام بالعنصر البشري، ومن المعلوم أن العمل الرقابي يتطلب توفر مصالح إدارية في البلدية تتميز بالكفاءة و تقوم بعملها على أحسن وجه ممكن و تتوفر على الوسائل اللازمة بالقيام بدورها المتمثل في توفير البيانات الضرورية في الوقت المناسب للهيئة المسيرة للبلدية، و للأسف هذا ما لا نجده في البلديات الجزائرية حيث يعيش الجهاز الإداري للبلدية روتيناً قاتلاً يتمثل في وجود موظفين بدون تكوين و تأهيل يمارسون مهامهم بشكل تقليدي و بعيدون عن أي تحفيز مادي و هذا كله يصعب العمل الرقابي و يجعله شبه مستحيلاً .

7. إن الحوافز المادية التي يتلقاها أعضاء المجالس البلدية، بمن فيهم رئيس البلدية، هي مبالغ ضعيفة مقارنة بالدور الضخم المطلوب منهم أداءه والمبالغ المالية الكبيرة التي يتعاملون معها. ورغم التحسن الذي طرأ على العلاوات الممنوحة لهم وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 91-13 الصادر بتاريخ 25 فيفري 2013 إلا أن ذلك يبقى غير كاف، خاصة و أنه يفرق بين أعضائه المجلس، حيث يجعلهم مجموعتين، الأولى أعضاء دائمين، وتمثل المجموعة الثانية الأعضاء غير الدائمين .

8. يتكون المجلس الشعبي البلدي في اغلب الأحيان من أفراد ذوي خلفيات مختلفة حيث تتعدم بينهم أية رابطة تجانس فمنهم من يتم انتخابه من طرف قبيلته مهما كان مستواه و الذي يكون بدون أية دراية في شؤون البلديات، كما أن البعض قد يحمل شهادات جامعية إلا أنه لا يفقه شيئاً في العلوم الإدارية والمالية، كما أنه قد يصل أحياناً إلى المجالس البلدية أشخاصاً يتمتعون بنفوذ على مستوى الإدارة المحلية أو المركزية مما يمكنهم من التغلغل بكل الوسائل وعلى رأسها التزوير من أجل الوصول إلى المبتغى، وبذلك فإن الطرق غير المشروعة، هي أهم الركائز المعتمد عليها حالياً للوصول إلى المجالس البلدية وهذا يمثل عائقاً كبيراً أمام العمل الرقابي الذي يتطلب الكفاءة والنزاهة والالتزام بالسعي وراء المصلحة العامة .

9. من معوقات العمل الرقابي للمجالس البلدية نجد التدخلات المتكررة لأطراف خارجية محلية تتمثل أساساً في مسؤولي الدائرة و الولاية، حيث قد تؤدي هذه التدخلات إلى مخالقات وسوء تسيير تتحمل البلدية عواقبها و تعجز البلديات عن مواجهتها و رفضها وبذلك ينعدم أويتم شل الدور الرقابي للمجلس البلدي .

10. من خلال قانون البلدية، يلاحظ عدم وجود أية صلة رقابية مباشرة للمجلس الشعبي الوطني ولمجلس الأمة من خلال أعضائهم المحليين سواء عند إعداد الميزانية أو عند مناقشة برامج التنمية المحلية، وكان من الأجدر جعل إلزامية حضور هذه الأطراف لاجتماعات المجالس البلدية متى أمكن ذلك و المشاركة في مناقشتها و تقديم الأسئلة و الاقتراحات دون أن يكون لهم صوت في اتخاذ القرارات، وهذا ما يمثل دعما قويا للدور الرقابي الذي يقوم به أعضاء المجلس البلدي .

المطلب الثاني: المجالس الشعبية الولائية

تقوم الولاية بوظائف متعددة و مختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها، ولقد نصت المادة 76 من قانون الولاية على " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي يتدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة . و يتداول حلول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية ... " فالظاهر أن المشرع متأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس الشعبي الولائي قصد تمكينه من التدخل في كافة شؤون الولاية، ومع ذلك نجد انه قد رسم الخطوط الأساسية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميادين المختلفة (في المجال الاقتصادي والفلاحي و المالي، في المجال الاجتماعي، في المجال الثقافي و السياحي، في مجال التهيئة و العمران و التجهيز والهياكل الأساسية)، ونذكر من بين صلاحياته ما يلي¹ :

***اختصاصات في المجال الاقتصادي والفلاحي:** يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية :

- يناقش مخطط التنمية للولاية في المجال الاقتصادي و يبدي اقتراحاته بشأنه، حيث يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية و العمل من اجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية .
- يقوم بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط.
- تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين و مؤسسات التكوين والبحث العلمي من اجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية .
- يعمل المجلس على تطوير الرأي و مساعدة البلديات تقنيا وماليا في هذا المجال، كما يناط به اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات، الجفاف و يعمل على انجاز أشغال التهيئة وتطهير مجاري المياه، و يبادر بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية والحيوانية وتشجيع التدابير اللازمة للوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية .

¹ عمير ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة و القانون وتسيير الإقليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2013/2012، ص26.

* اختصاصات في مجال التنمية الاجتماعية : للتنمية الاجتماعية دور كبير في تقدم المجتمع وعليه تم إدراج هذا الاختصاص ضمن اختصاصات المجالس الولائية حتى يستفيد سكان الإقليم منها، فمن حق المجلس القيام بانجاز المؤسسات والهيكل الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلدية، كما يساهم بالتنسيق مع المجالس البلدية في كل الأنشطة الاجتماعية الهادفة إلى مساعدة الطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة والمعوزين، والتكفل بالمرضى والمتشردين .

* اختصاصات في مجال الثقافة و السياحة : في مجال الثقافة نجد مساهمة المجلس الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الرياضية و الترفيهية، كما نجد مساهمته من خلال تقديم مساعدته في تقديم برامج النشاطات الرياضية و الثقافية الخاصة بالشباب، كما يقوم بمهمة ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات .

* اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز:

يباشر المجلس الولائي تحت هذا العنوان العديد من الصلاحيات منها ما يلي :

-المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط والمعايير المعمول بها والقيام بكافة الأعمال والإجراءات التي من شأنها فك العزلة عن الأرياف وتنميتها .

- يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات .

* اختصاصات في المجال المالي :

يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية وتقدم الميزانية بعد ذلك إلى السلطات المختصة للمصادقة عليها، ويصوت على ميزانية الولاية بابا بابا كما نجده في الجانب المالي يبيت في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية، كما منحه القانون إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر .

ومن خلال ما سبق نلاحظ اتساع كبير في تعدد مهام المجلس الولائي في مختلف المجالات إذا ما قورن بالمهام المسندة إليه على اثر القانون القديم رقم 90-09 السابق الذكر .

إن الرقابة الممارسة من طرف المجالس الشعبية الولائية أو السلطة الوصية تكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالاطلاع الدائم و المستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستوى الولائي.

تتص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 1996، على أن المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، و يعد المجلس الشعبي الولائي قاعدة المجالس المنتخبة .

أولا : رقابة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية

وفقا للقانون 09/90 المتعلق بالولاية فإنه يحق للمجلس الشعبي الولائي مراقبة التنفيذ الجاري لميزانية الولاية من قبل الوالي في إطار القانون و التنظيم و مطالبة هذا الأخير كونه الأمر بالصرف على مستوى الولاية بتقديم كافة التوضيحات و التقارير اللازمة عن تنفيذ ميزانية الولاية، كما انه لا يمكن تنفيذ الميزانية إلا بعد المصادقة عليها من طرف أعضاء المجلس الولائي و تفحصها بابا بابا وفصلا فصلا .

ثانيا : رقابة المجلس الشعبي الولائي على الحساب الإداري

تظهر رقابة المجلس الشعبي الولائي أيضا من خلال مناقشة و إعداد الحساب الإداري المقدم من طرف الوالي، الذي يعده بعد غلق السنة المالية للتحقق من و ملاحظة ما إذا كانت النتائج المعروضة مطابقة مع ترخيصات الميزانية، و من ثم المصادقة على هذه الحسابات بعد ذلك، و بالتالي تقدير التسيير المالي للولاية .

وقد نصت المادة 166 من قانون الولاية صراحة على انه عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه .
وتتم المصادقة على الحساب الإداري و إعداد حساب التسيير و كذا التقارب الدوري للحسابات طبقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها¹ .

المطلب الثالث: السلطة الوصية

إن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، و له مفهوم واسع يحمل عدة معان، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقا من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية، و هي علاقة ثنائية قانونية إدارية و اقتصادية و اجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي بذلك استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها، فالاستقلالية حق بالنسبة للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعا من الرقابة

¹ المادة 166، القانون 07-12، مرجع سبق ذكره .

الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يمكننا أن نتصور قيام اللامركزية بدون وصاية و لا وصاية بدون لامركزية .

وتمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها ووسائلها وإجراءاتها و السلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون الولاية، قانون البلدية)، فتطبيقا لقاعدة انه لا وصاية إلا بنص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الامتيازات و وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضا على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم وتحرك امتيازات و سلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين¹ .

و بالرغم من استقلال الجماعات المحلية فإن ذلك لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية، حيث مهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للبلاد و طبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري والتنفيذي للدولة .

أولا : الوصاية الإدارية (مفهومها، تنظيمها)

إن استقلال الجماعات المحلية ليس منحة من السلطة المركزية، وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، و بالتمتع في القانون نجد أن هذا الاستقلال ليس استقلالا مطلقا، بل استقلال نسبي، حيث أن الإدارة المحلية تمارس سلطتها تحت إشراف السلطة المركزية، وهذا ما يطلق عليه اسم "الوصاية الإدارية" .

1- مفهوم الوصاية الإدارية

نتطرق أولا إلى تعريف الوصاية الإدارية، ثم تنظيم الوصاية الإدارية من الناحية القانونية، وبذلك نصل إلى تمييز هذه الأخيرة عن باقي الأنظمة المشابهة.

1-1 تعريف الوصاية الإدارية : تعددت التعريف الخاصة بالوصاية الإدارية، ونحاول أن

نختصرها قدر الإمكان في التعاريف التالية :

تعرف الرقابة الوصائية، على أنها الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة والرفض.

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق، ص59.

كما عرفت على أنها " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف و التحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"¹.

كما تعني الوصاية الإدارية خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو أعمالها، فالرقابة قد تمارسها السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الغايات والأهداف التي أنشأت لتحقيقها، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف².

من خلال التعاريف السابقة يتضح أن الوصاية الإدارية عبارة عن أداة قانونية، بموجبها تضمن وحدة الدولة، ومن خلال ما سبق نلاحظ أن الوصاية الإدارية تمتاز بخصائص نبينها كالتالي :

- رقابة ذات طبيعة إدارية.
- رقابة تحدث بالقانون .
- رقابة استثنائية "القاعدة أن الهيئات اللامركزية تتميز بالاستقلال سواء الإداري أو المالي، وتمارس سلطتها وفق هذا الأمر، واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، يجب أن يكون بنص قانوني، يحدد السلطات المختصة بها، وحدود هذه الوصاية" .
- رقابة خارجية "حيث نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين، وهما السلطة المركزية الوصية، والسلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، و بذلك فهي لا تتشا داخل نفس الشخص المعنوي الواحد، وإنما تكون خارجة و مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة .

2- نظام الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بأنها ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات التابعة للامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أن ما يميز هذه الرقابة أنها رقابة استثنائية و ضيقة تمارس في حدود القانون، وتهدف إلى حماية المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة، و التي تعد السبب الرئيسي لوجود هذه الرقابة،

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق، ص61.

² هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص 124.

ومصلحة الهيئات اللامركزية و ذلك عن طريق مواجهة ممثليها في حال إهمالهم لمهامهم، وعجزهم عن حماية مصالحها و أموالها، كما تهدف إلى حماية مصلحة كافة المواطنين.

من خلال ما سبق نقول أن الرقابة الوصائية هي عبارة عن رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها وإجراءاتها، لا بد أن يتم بواسطة القوانين و التشريعات لاسيما المتعلقة منها بالهيئات المحلية كالببلدية والولاية .

كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات و السلطات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات المركزية الوصية استخدام امتيازات ووسائل و سلطات أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما أن السلطات المركزية الوصية لا بد أن تحرك وتستخدم امتيازات الرقابة الوصائية من اجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية¹ .

المطلب الرابع: أهمية الوصاية الإدارية و أهدافها

تكتسي الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية أهمية بالغة، و ما يعكس هذه الأهمية هو الأهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية، وسوف نتطرق إلى أهمية الرقابة الوصائية أولاً، ثم نتحدث عن أهداف هذه الأخيرة ثانياً .

أولاً: أهمية الوصاية الإدارية

ظهرت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تستهدف المحافظة على الأمن الخارجي، و حفظ الأمن الداخلي و الفصل في المنازعات بين الأفراد إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية في كافة القطاعات و الميادين، ذلك أن تدخل الدولة في مختلف شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال الإدارية و تؤدي الخدمات بكفاءة و فعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية و المحاسبة من اجل التحقق من مدى أدائها لأعمالها على أكمل وجه .

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون هذه الهيئات مرتبطة بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من اجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية² .

¹ عميور ابتمام، مرجع سبق ذكره، ص 64.

² عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص24.

وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة و كفاءة و فعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي و الذي ينحصر في فقط بالبحث عن الأخطاء و الانحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري و تحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الايجابية في عمله، ليشمل توضيح سبل التصحيح و التفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصارها على الدور العلاجي .

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة و تعدد مجالاتها، و كثرة التنظيمات الإدارية و زيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من انجاز العمل الإداري بكفاءة و في أسرع وقت ممكن و بأيسر الطرق، و تبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم انجازها وفق السياسات المرسومة و تزويدها بالمعلومات و البيانات عما يجري في الواقع¹ .

و بذلك يمكننا القول بان موضوع الرقابة الوصائية يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كل العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، مما يجعلها تتأثر بها و تؤثر فيها، حيث لا يمكن للرقابة أن تتم بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف الأخرى قد تمت في الواقع كما هو مخطط له دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها التأكد من مدى تحقيق الأهداف الموضوعية .

ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية

تتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة و أهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري، و قد تطورت هذه الأهداف بتطور دور الدولة، حيث لم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات و في حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة و بأقل تكلفة ممكنة² .

ويمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية في ثلاث محاور حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تتبناها هذه الوصاية وهي كالتالي³ :

¹ عميور ابتسام، مرجع سبق ذكره، ص 72.

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية و تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998، ص 22.

³ عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 73.

1- الأهداف الإدارية : إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية و الغرض المراد تحقيقه منها في

الجانب الإداري نجدها تبتغي مجموعة من الأهداف نذكر منها :

- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، كما ذكرنا سابقا فإن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس الشعبية أثناء ممارستها لمهامها و الذي يعتبر احد دعائم اللامركزية الإقليمية - ليس مطلقا، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا، وبمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، و بالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة .
- كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ و هنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء و العمل على إيجاد الحلول المناسبة لها و تصويبها .
- كشف الانحراف الإداري، أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة و المصلحة المحلية .
- الوقوف على المشاكل و المعوقات و العقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل و إزالتها و ذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف و الأحوال .
- التحقق من تنفيذ الخطط و السياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد و تكلفة ممكنة و تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفعالية¹، و الحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل بالتنسيق بين السياسات المحلية و السياسة العامة للدولة من جهة، و على التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية و كلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة .

2- الأهداف السياسية : و نلخصها في التالي :

- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة الواحدة .

¹ محمد محمود الطعمنة، مرجع سبق ذكره، ص11.

- التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين و الأنظمة و التعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، و هذا بمبدأ المشروعية، فلا بد على الإدارة الالتزام بالقوانين عند أدائها لمهامها، وفي حال مخالفتها يعتبر تصرفها غير مشروع .
- ضمان حماية حريات الأفراد و حقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا و امتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق و الامتيازات مما يهدد مصالح و حقوق الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة .
- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات و أعمال هذه الهيئات و هذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها .

3- الأهداف المالية : تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي، حيث هذا الاستقلال وعلى غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقا و إنما يخضع هو كذلك للرقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية إلى تحقيقها من الجانب المالي ما يلي :

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من اجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام .
- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من اجلها¹ .

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سبق ذكره، ص 24.

المبحث الثاني: الأجهزة الرقابية التابعة لوزارة المالية

تعددت و تنوعت أجهزة وزارة المالية التي تراقب مالية الجماعات المحلية وفقا للمهام المحددة لها في مختلف القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية (البلدية و الولاية) من جانب و القوانين المنشئة لها من جانب آخر، كما تتنوع رقابة أجهزة وزارة المالية من رقابة إلزامية و دائمة (رقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي) إلى رقابة غير إلزامية و غير دائمة كرقابة المفتشية العامة للمالية، وفي هذا المبحث سنتناول دور كل جهاز من هذه الأجهزة من خلال مطالب ثلاث كالتالي :

المطلب الأول: المحاسب العمومي

يياشر المحاسب العمومي مهام عديدة و حساسة في مجال تنفيذ الميزانية، لأن هذا الأخير يختص دون غيره بمسؤولية حيازة و تداول المال العام، و من اجل الإحاطة بمختلف هذه الجوانب سنقوم بدراسة العناصر التالية :

أولا : تعريف المحاسب العمومي

يعرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي من خلال تحديد المهام الموكلة له و ذلك وفق نص المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الموالية¹ :

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات .
- ضمان حراسة و حفظ الأموال و السندات و القيم و الموارد المكلف بها و حفظها .
- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و الموارد العمومية .

كما أن المحاسب العمومي من ناحية النفقات، هو عبارة عن موظف أو عون مؤهل بانتظام وحصريا لضمان و الأخذ على العاتق سندات النفقات و دفع الذمم أو الأقساط على الدولة² .
ومن خلال تحليل هذه المهام يمكن ملاحظة أن المحاسب يختص بتنفيذ المراحل المحاسبية للعمليات المالية لوحدات القطاع العام لأنه العون المكلف قانونا بقبض و صرف المال العام، ولهذا السبب فإن طريقة تعيين واعتماد المحاسب العمومي تتطلب إجراءات خاصة محددة قانونا وتشتتت توفر مؤهلات تتلاءم مع طبيعة المهام الموكلة له .

¹ شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2014، ص 109.

² Manuel de procédures D'exécution des dépenses publiques , ministère des finances et du budget ,république centrafricaine , Mai 2017 , p06.

وفي هذا الإطار يتولى وزير المالية مهمة تعيين و اعتماد المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبين، وذلك وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 1991/09/07 و المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، إضافة إلى ذلك يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتأدية القسم المهني قبل توليه ممارسة المهام الموكلة إليه ومن اجل تنصيبه الرسمي على رأس مصلحة محاسبية يجب عليه أن يقدم الوثائق التالية¹ :

- نسخة من قرار التعيين .
- محضر تأدية القسم .
- نسخة من عقد التأمين لتغطية مسؤولية المحاسب العمومي .

ثانيا : أصناف المحاسب العمومي

تنص المادة 09 من القانون التنفيذي رقم 91-313 على انه " يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين و يتصرفون بصفة مخصص أو مفوض "² .

1-المحاسب العمومي الرئيسي

وهو المحاسب الذي يكون مكلفا بإجراء القيد النهائي في سجلات المحاسبة للعمليات المالية للدولة، حيث يقوم بإعداد حساب التسيير الذي يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة، وفقا لنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 1991/09/07 السابق ذكره يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من :

- العون المحاسب المركزي للخزينة .
- أمين الخزينة المركزي .
- أمين الخزينة الرئيسي .
- أمناء الخزينة في الولاية .
- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة .

2-المحاسب العمومي الثانوي

وهو كل محاسب يتولى تجميع محاسبته محاسب رئيسي، حيث يقوم بتنفيذ العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات لفائدة المحاسب الرئيسي، الذي يقوم بدوره شهريا بتدقيق ودمج القيود المحاسبية

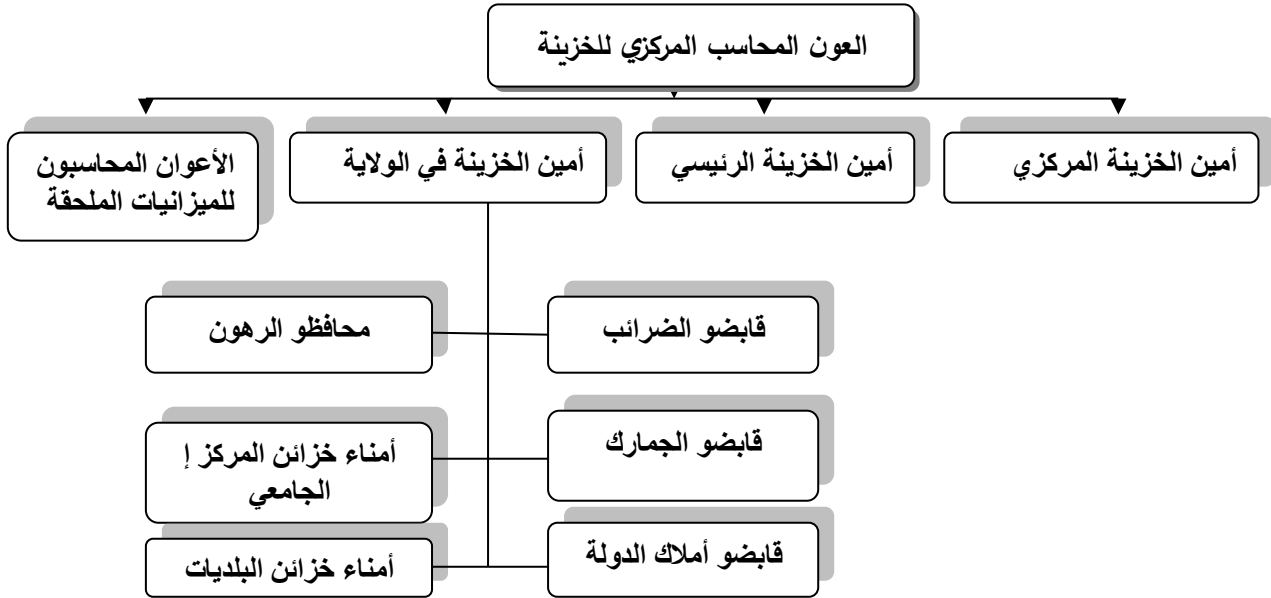
¹ شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص109.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 1991/09/07، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميون و كقيمتها و محتواها، الجريدة الرسمية، العدد 43، صادر بتاريخ 1991/09/17، ص 1949.

التي قام بها المحاسب الثانوي الواقع في إقليم سلطته المحاسبية، وعليه يمتلك صفة محاسب عمومي ثانوي للدولة كل من¹ :

- قابضو الضرائب.
- قابضو الجمارك .
- أمناء خزائن خزينة ما بين البلديات .
- قابضو أملاك الدولة .
- محافظو الرهون .
- أمناء خزائن المراكز الاستشفائية الجامعية .- أمناء خزائن القطاع الصحي .

و فيما يلي الشكل التالي يوضح تصنيف المحاسبين العموميين :
الشكل رقم (09) : تصنيف المحاسبين العموميين



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على المعطيات السابقة

ثالثا : مهام و مسؤوليات المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي عونا من أعوان الرقابة على تنفيذ العمليات المالية للدولة، ذلك أن هذا الأخير مكلف بتطبيق رقابة أثناء عملية التنفيذ للنفقات و الإيرادات أي أثناء تنفيذ الميزانية، فهو بذلك مطالب بالتحقق من مشروعية سندات الأمر بالتحصيل و سندات الأمر بالصرف و مطابقتها للقوانين و الأنظمة المعمول بها قبل تنفيذها .

¹ شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص110.

ويقوم المحاسب العمومي في المرحلة الأخيرة من تنفيذ الميزانية، بتنفيذ مرحلة تحصيل الإيرادات وتسديد النفقات المخصصة في الميزانية، و يعتبر بذلك العون المكلف قانونا بحيازة و حراسة وتداول الأموال و القيم العمومية، إضافة إلى المهام المرتبطة بإجراء القيود المحاسبية و مسك السجلات المحاسبية القانونية للعمليات التي يقوم بتنفيذها، و إعداد حساب التسيير سنويا و إيداعه لدى مجلس المحاسبة قبل 30 جوان من كل سنة، كما يقوم بالمحافظة على وثائق إثبات العمليات المالية والمستندات و السجلات المحاسبية لجميع العمليات التي يقوم بها .

1- مهام المحاسب العمومي:

قبل القيام بعملية تنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات يقوم المحاسب العمومي بعدة مراقبات شرعية لتنفيذ العمليات المالية المكلف بها و المتمثلة في :

1-1- بالنسبة للإيرادات : تنص المادة 35 من القانون 90-21 على انه " يتعين على المحاسب

العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة بتحصيل الإيرادات" .

و فضلا عن ذلك، يجب على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات و كذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها¹ .

1-2- بالنسبة للنفقات : يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي² :

- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها .
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له .
- شرعية عمليات تصفية النفقات .
- توفر الاعتمادات .
- أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة .
- الطابع الابرائي للدفع .
- تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها .
- الصحة القانونية للمكسب الابرائي .

¹ المادة 35 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج، عدد 35، المؤرخ في 15 أوت 1990، الجزائر، ص 1135.

² المادة 36 من القانون 90-21، سبق ذكره، ص 1135.

يجب على المحاسب العمومي بعد إيفائه الالتزامات الواردة من المادتين 35 و 36 السابقتين، أن يقوم بدفع النفقات أو بتحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة عن طرق التنظيم¹.

2- مسؤوليات المحاسب العمومي

يتميز المحاسب العمومي بمسؤولية ذات طابع خاص تتوافق مع طبيعة المهام المكلف بها، رغم أن المشرع قدم له الحماية الكاملة أثناء ممارسة مهامه إلا أنه يعتبر صمام الأمان الأخير قبل صرف المال العام، لهذا السبب توصف مسؤولية المحاسب العمومي بأنها مسؤولية شخصية و مالية، و الذي ينتج عنها ضرورة تعويض الضرر الذي لحق بالخزينة العمومية من ماله الخاص في حالة التأكد من ارتكابه لمخالفات صريحة للقوانين و التنظيمات المعمول بها للعمليات التي قام بتنفيذها، حيث " يتعين على المحاسب العمومي أن يغطي بأمواله الخاصة أي عجز مالي في الصندوق و كل نقص حسابي مستحق يتحمله"².

وعلى هذا الأساس، فإن هذه الأخيرة تعتبر مسؤولية موضوعية يتم إقرارها بناء على وقائع وأحداث ملموسة يتم إثباتها بوثائق محاسبية مرتبطة بالمهام المكلف بها، تنتج عن عجز في الصندوق أو التقصير في تحصيل الإيرادات أو دفع نفقة من دون وجه حق ألحقت ضررا بالخزينة العمومية، أو مخالفات يتم إثباتها عن طريق مراقبة تدقيق حساب التسيير من طرف مجلس المحاسبة بصفته هيئة رقابة لاحقة، لأن المحاسب العمومي يعتبر مسؤول شخصيا و ماليا عن مسك المحاسبة و المحافظة على وثائق إثبات العمليات و السجلات المحاسبية .

إضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين و الموظفين الموضوعين تحت أوامهم، و من أجل تغطية المخاطر المرتبطة بطبيعة مهام و مسؤولية المحاسب العمومي، فإنه مطالب قانونا بتقديم عقد التأمين عن مخاطر مهنة المحاسب العمومي عند تنصيبه على رأس مصلحة عمومية، و ذلك وفقا لأحكام المادة رقم 54 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و التي تنص على أنه " يتعين على المحاسب العمومي قبل مباشرة وظيفته، أن يكتب تأميناً على مسؤوليته المالية " .

¹ المادة 37 من القانون 90-21، سبق ذكره، ص 1135.

² شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص 112.

2-1-أنواع مسؤوليات المحاسب العمومي

كما أن مسؤولية المحاسب العمومي و المكلف بها لا تقتصر فقط على أعماله الشخصية و التي تمس ذمته المالية و إنما تمتد إلى عمل الغير الذين هم تحت تصرفهم و سلطاهم .

و تتحدد المسؤولية المالية و الشخصية للمحاسب العمومي من عدة جهات، و يعتبر هذا بمثابة ضمان يتمتع به هذا الأخير أثناء أداء مهامه، و تكون من طرف الوزير المكلف بالمالية و ذلك في إطار الرقابة الإدارية الممارسة على المحاسب العمومي، أو من طرف مجلس المحاسبة، و هذا عملا بنص المادة 68 من القانون 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، و التي تنص على انه " مع مراعاة السلطة التنفيذية المخولة للوزير المكلف بالمالية في مجال النظر في النقص الحسابي يبيت مجلس المحاسبة في المسؤولية المالية التي تقع على عاتق المحاسبين العموميين في حالة معاناة أي نقص بعد إجراء التحقيق، و في هذا الصدد يقرر وضع المحاسب العمومي المتهم في وضعية المدين، و يقدر الظروف الخاصة التي حدث فيها النقص لإقرار الإعفاء الجزئي " ¹ .

2-1-1- المسؤولية المالية

في حال تم إثبات نقص في الأموال و القيم يكون المحاسب العمومي مسؤولا عن تعويض الأموال و القيم الضائعة أو الناقصة من الخزينة لتغطية العجز الذي سببه²، و ليس بإمكان المحاسب العمومي إصلاح الإجراءات، فبمجرد ثبوت وجود خلل في الحسابات، يجب عليه التعويض .

2-1-2- المسؤولية الشخصية

تكون مسؤولية المحاسب العمومي شخصية عندما يثبت وجود مخالفة في تنفيذ العمليات المنصوص عليها في المواد 35 و 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و هذا ما نجده واضحا في المادة 43 من نفس القانون التي تنص على انه " يكون المحاسب العمومي مسؤولا شخصا عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المشار إليها في المادتين 35 و 36 أعلاه .

¹ المادة 68، من القانون 90-32، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، ج ر 53، ج د ش صادر بتاريخ 05 ديسمبر 1990، ص 1697.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، ج ر 43، ج د ش بتاريخ 18 سبتمبر 1991، ص 1646.

2-1-3- المسؤولية عن عمل الغير

تمتد مسؤولية المحاسبين العموميين إلى عدد من الأشخاص التابعين لهم و الذين هم تحت سلطتهم، كما يمكن أن تكون مسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين و الأشخاص الموضوعين تحت أوامره (المادة 40 من قانون المحاسبة العمومية السابق الذكر) .

و كقاعدة عامة لا يكون المحاسبون الرئيسيون مسؤولين عن عمل المحاسبين الثانويين المرتبطين بهم إلا في حدود التجمع المحاسبي الذي يقومون به¹، و لا يكون المحاسبون العموميون مسؤولون عن تسيير أسلافهم إلا في حدود العمليات التي يتكفلون بها بعد التحقيق دون تحفظ أو اعتراض عند تسليم المهام أو بعد انقضاء المهلة المقررة لهم قانونا للقيام بهذا التحقيق (المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية) .

2-2- الإجراءات القانونية لحماية المحاسب العمومي من المسؤولية

و من اجل التخفيف من ضغط المسؤولية الشخصية و المالية على عاتق المحاسب العمومي الذي ارتكب خطأ مهنيا و ثبتت حسن نيته، وضع المشرع الجزائري إجراءات من شأنها أن تخفف من مسؤوليته الشخصية و المالية و ذلك عن طريق طلب الاستفادة من الإجراءات الموالية² :

2-2-1- إجراء الإعفاء من المسؤولية :

يطلب المحاسب الموضوع في حالة مدين إعفائه من تسديد المبالغ المستحقة من وزير المالية، الذي يقدر قبول أو رفض الإعفاء الكلي أو الجزئي للمبالغ المستحقة الدفع للخزينة العمومية، و ذلك وفقا لأحكام المادة 38 من القانون 91-21 المتعلق بالقانون التكميلي لسنة 1991، و في حالة إثبات القوة القاهرة يرخص القانون لمجلس المحاسبة الإعفاء الجزئي أو الكلي للمحاسب الموضوع في حالة مدين .

2-2-2- طلب الإجراء الرجائي :

يستطيع المحاسب العمومي الموضوع في حالة مدين تجاه الخزينة العمومية أن يقدم طلبا ثانيا لوزير المالية لإعفائه من تسديد الدين، و بعد استشارة لجنة المنازعات التي تقوم بالتحري عن الوضعية المالية و المادية الفعلية للمحاسب من اجل تقدير إمكانية أو استحالة الدفع، بناء على ذلك يقرر وزير المالية الإعفاء الكلي أو الجزئي للمبالغ المستحقة الدفع للخزينة العمومية .

¹ شويخي، سامية، مرجع سبق ذكره، ص22.

² شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص 112.

رابعا : مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يقتضي تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي التفريق بين الوظيفة الإدارية التي تختص بالأمر و التقرير والوظيفة المحاسبية التي تختص بالتنفيذ، حيث تم تكريس تطبيق هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية الجزائري وفق القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية، والذي يحدد مجال و اختصاص كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي دون أن يتدخل كل عون في مجال اختصاص الآخر، هذه الازدواجية في أعوان تنفيذ العمليات المالية تعتبر قاعدة أساسية للسلامة المطبقة على الهيئات العمومية¹.

و يقوم هذا المبدأ أساسا على التقسيم في المهام و السلطات و المسؤوليات بين كلا من العونين المكلفين بتنفيذ الميزانية، فلكل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي سلطة مستقلة عن الآخر دون تكون هناك علاقة رئاسية بينهما، حيث يختص الأمر بالصرف و تحت مسؤوليته الشخصية بتنفيذ إجراءات الالتزام و التصفية و الأمر بالدفع من جهة صرف النفقات، والإثبات و التصفية والأمر بالتحصيل من جهة الإيرادات، فيما يختص المحاسب العمومي تحت مسؤوليته الشخصية والمالية بالعمليات المحاسبية فمن جهة صرف النفقات يقوم هذا الأخير بعملية الدفع أو صرف النفقات و تحصيل الإيرادات بعد التحقق من صحة كافة المراحل السابقة التي كانت على مستوى الأمر بالصرف في المرحلة الإدارية .

1-أهمية تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يلزم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي حياد هذا الأخير، و بالتالي عدم خضوعه للسلطة التسلسلية للأمر بالصرف، و هذا ما يثمن الدور الرقابي للمحاسب العمومي على الأمر بالصرف سواء في مجال مراقبة صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات على حد سواء .
و لضمان التسيير الحسن للميزانية و تسهيل عمليات الرقابة و جب الفصل بين وظيفة كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي لعدة مبررات منها :

- تقسيم العمل .
- الرقابة المتبادلة .
- تطبيق وحدة الصندوق .
- محاربة الغش و الاختلاس .

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 117. يتصرف

أ- **تقسيم العمل** : إن تقسيم العمل بين التنفيذ الإداري و التنفيذ المحاسبي يؤدي إلى تجزئة الاختصاص و أن كل واحد يختص في مجال عمله، الأمر الذي يسمح بأكبر مردودية للأعوان في التسيير العمومي، فنجد أن الأمر بالصرف له سلطة الملائمة، عكس المحاسب العمومي الذي لا يملك أصلا هذه السلطة، فيعد قانونيا كل ما ينفذ وفقا للقوانين و الأنظمة في إطار ميزانية البلدية ويعد ملائما كل ما يترك لتقدير و مبادرة واختيار رئيس البلدية، فالملائمة تهم بالدرجة الأولى الأمر بالصرف وترتبط بالنتائج المحققة و مدى مردوديتها فهناك حالتين إما النجاح أو الإخفاق، عكس المحاسب الذي أكثر ما يهتم به هو مدى تطابق القرارات أو الأعمال المالية و المحاسبية بالقوانين و الأنظمة الجاري العمل بها¹.

ب- **الرقابة المتبادلة** : عندما نوكل تنفيذ الإيرادات و النفقات إلى صنفين مختلفين من الموظفين، وخاصة أنهما ينتميان إلى هيكليين مختلفين فإننا نهدف من خلال ذلك إلى إحداث رقابة متبادلة بين الطرفين .

ت- **تطبيق وحدة الصندوق** : يسمح تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي بتحقيق وحدة الصندوق للخرينة العمومية، لأن سلطة حيازة و تداول و حراسة المال العام هي من اختصاص المحاسب العمومي فقط و الذي يكون تابعا لسلطة وزير المالية، مما يسمح بتطبيق وحدة الصندوق حيث أن السيولة المتاحة للمحاسبين العموميين تودع تحت حساب واحد يسير من طرف الخزينة العمومية، أما الأمر بالصرف فإنه يخضع لسلطات تنفيذية مختلفة لا يملك حساب الصندوق و لا يمكنه تداول الأموال والقيم العمومية بصفة مباشرة إلا في حالات استثنائية بترخيص من وزير المالية عن طريق إنشاء الوكالات المالية.

ث- **مكافحة الغش و الاختلاس** : إن مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يجعل محاولات الغش أكثر صعوبة، حيث انه يمنع أن يتم الالتزام (أو اتخاذ قرار بخصوص إعداد إيراد معين وتحصيله) من طرف نفس العون، ذلك أن من يملك حق الحيازة في تداول المال العام لا يملك حق التصرف فيه، و من له حق التصرف في المال العام لا يمكنه بالمقابل تنفيذ عمليات التسديد لان من يحدد مجال صرف العام ليس هو من يقوم بعمليات الدفع، وبذلك فإن رقابة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي تتم بشكل متبادل.

¹ مزيتي فاتح، مرجع سابق، ص 111.

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

إن صرامة الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أدت في بعض الأحيان إلى صعوبات في أداء وظائف المصالح العمومية و هذا ما دفع المشرع إلى إقرار بعض الاستثناءات لهذا المبدأ¹ :

✓ **في مجال النفقات** : يبدو الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين في مجال النفقات شبه مطلق، و من ثمة فإن الاستثناءات على المبدأ محدودة جدا، حيث يمكن تبريرها بالضرورة العملية أو السياسية و هي محصورة :

- حالات الدفع بدون أمر بالصرف مسبق **Paiement sans ordonnancement préalable** و لنأخذ مثلا وكالات التسبيقات الموجودة في معظم الهيئات .
- حالات الدفع بدون الأمر بالصرف **Paiement sans ordonnancement** مثلا معاشات التقاعد .

✓ **في مجال الإيرادات** : يصعب الفصل في كثير من الأحيان، بين المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية في عمليات تنفيذها، وهو ما يؤدي إلى استبعاد هذا الفصل لأسباب عملية (مثل السرعة و التبسيط في إجراءات تحصيل الإيرادات)، و هناك حالتين شائعتين هما :

- **الجباية نقدا La perception au comptant** : فبعض الإيرادات التي تكون بتصريح المدينين أنفسهم -مثل الضرائب غير المباشرة - يكون تحصيلها مباشرة من طرف المحاسبين دون تدخل الأمرين بالصرف .
- **وكالات الإيرادات Les régies de recettes** : يعين الأمر بالصرف وكيلا للإيرادات يقبض مباشرة حصيلة الإيرادات المعينة ثم يقوم دوريا بنقلها إلى الصندوق .

3- النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

تؤدي نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي إلى تقسيم العمل الإداري بين كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي إلى مرحلتين إدارية و أخرى محاسبية، حيث تعتبر كلا المرحلتين مكملتين لبعضهما، ويتناهى منصب الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، بحيث لا يمكن الجمع بين المنصبين في نفس الشخص، بل يتعدى ذلك إلى أزواجهم بحيث يمنع

¹ شويخي سامية، مرجع سابق، ص 13.

لأزواج الأمرين بالصرف ممارسة مهمة المحاسب العمومي وهذا ما تؤكد المادة 56 من القانون 90-21 المتعلق بقوانين المحاسبة العمومية .

و من أهم النتائج المترتبة عن تطبيق هذا المبدأ ما يلي¹ :

- لا توجد علاقة رئاسية بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، حيث أن المحاسبين مستقلون عن الإداريين و لا يخضعون لأوامرهم و سلطتهم التسلسلية، فهم لا ينفذون أوامر الدفع الصادرة عن الإداريين إلا إذا كانت منسجمة مع القوانين و الأنظمة، وبذلك يكون لهم حق الرقابة على الإداريين .
- لا يتداول الأمر بالصرف بصفة مباشرة المال العام و لا يمك قيوود و سجلات محاسبية، حيث تعتبر المحاسبة التي يمكها الأمر بالصرف محاسبية ذات أغراض إحصائية بهدف إعداد الحساب الإداري .
- ينتمي المحاسب العمومي لهيئة إدارية واحدة و يتم تعيينه بمقرر من وزارة المالية، أما الأمر بالصرف فينتمي إلى مختلف الوزارات و يتم تعيينه عن طريق مرسوم، أو عن طريق الانتخاب² .
- لا يشترط في تعيين الأمر بالصرف توفر مؤهلات ذات طابع محاسبي على عكس المحاسب العمومي .
- يعتبر محاسب كل شخص يمارس مهام المحاسب العمومي دون أن يتوفر على السند القانوني، وبالتالي يخضع لنفس الالتزامات و يظطلع بنفس العقوبات و المسؤوليات المطبقة على المحاسب العمومي .
- تعتبر مسؤولية المحاسب العمومي مسؤولية شخصية و مالية في مجال مشروعية العمليات المالية لتنفيذ الميزانية و التي تختلف عن مسؤولية الأمر بالصرف ذات الطابع الإداري والسياسي .

4- الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

تنشأ في بعض الأحيان نزاعات بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف في مجال تنفيذ الميزانية، بحيث يكون الأمر بالصرف في مركز ضعف أمام المحاسب العمومي، ذلك أن الأمر بالصرف لا

¹ شلال زهير، مرجع سابق، 122.

² شلال زهير، مرجع سابق، ص122، بتصرف .

يملك حق تنفيذ العمليات المالية، وبالتالي فقد تدخل القانون من اجل الحد من سلطة المحاسب العمومي وذلك عن طريق استعمال إجراء تسخير المحاسب العمومي، والذي تطرقنا له سابقا . كما أن من أهم نتائج تطبيق هذا المبدأ هو وجود ازدواجية في اتخاذ القرار أثناء تنفيذ العمليات المالية، ناتجة عن وجود وجهات نظر مختلفة بهذا الشأن، وهذه الازدواجية تؤدي حتما إلى البطء في التنفيذ .

المطلب الثاني: المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي عون من أعوان المحاسبة العمومية التي تنحصر صلاحياته في مجال الرقابة القبلية لتنفيذ النفقات العمومية، و يمارس المراقب المالي الرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف عند البدء في تنفيذ الميزانية و القيام بمختلف التصرفات المالية و أثناء مرحلة الالتزام تحديدا، و تهدف رقابة المراقب المالي إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها، و هي بذلك تستبعد كل الإيرادات من مجال تطبيق هذا النوع من الرقابة خلافا للرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي، و لتوضيح دور المراقب المالي سوف نتطرق إلى النقاط التالية :

- تعريف المراقب المالي
- مجال تطبيق رقابة المراقب المالي
- مهام المراقب المالي
- مسؤولية المراقب المالي

أولا : تعريف المراقب المالي

المراقب المالي هو عون يتم تعيينه من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية، من اجل مراقبة إجراءات الالتزام بالدفع للنفقات العمومية المرخصة في الميزانية العامة للدولة، حيث يقوم بالتحقق من مشروعية العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف قبل الالتزام بالنفقة بصفة نهائية .

المراقب المالي هو الذي يراقب عملية نشوء دين أو نفقة على عاتق البلدية قبل ميلادها، وهو الذي يعمل دور الرقابة الوقائية و التأكيدية¹ .

¹- Samir Saïbi .op.cit ,p123.

ويعرف المراقب المالي على انه موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام الذي يحره الأمر بالصرف، و له صلاحية رفض بعض العمليات المخالفة للقوانين، كما يمكن للمراقب المالي أن يعطي إرشادات و نصائح للأمر بالصرف فهو بمثابة مستشاره المالي¹ .

و يمارس المراقب المالي صلاحياته عن طريق التأشير على بطاقة الالتزام التي يقوم بإعدادها الأمر بالصرف عند بداية إجراءات صدور النفقة و نشوؤها، و الذي ينتج عنها عبئ مستقبل على عاتق الدولة أو الجماعة المحلية أو أي هيئة عمومية أخرى، و بالتالي تهدف هذه الرقابة إلى ضمان حقوق الغير تجاه الهيئة العمومية عن طريق التأكد من مشروعية العمليات قبل عقد النفقة و التحقق من توفر الاعتمادات المالية المخصصة لذلك وفق أبواب الميزانية، كما تسمح هذه الرقابة أيضا بتقاضي تراكم الديون على عاتق الإدارة نتيجة سوء تسيير الأمرين بالصرف عن طريق تقييد صلاحياتهم المالية و إخضاعها للرقابة القبلية .

وبالتالي فلا توجد علاقة تربط المراقب المالي بالأمر بالصرف أو المحاسب العمومي، حيث لا يخضع احد منهم لسلطة الآخر رغم أنهم يمارسون مهامها متكاملة في مجال تنفيذ النفقات .

ثانيا : مجال تطبيق رقابة المراقب المالي

اقتصرت الرقابة المالية المسبقة في بداية تطبيقها، على ميزانية الدولة و المؤسسات العمومية والولايات دون البلديات، حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة، و هذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها . إلا انه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة، و هذا وفقا لما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم رقم 09-374، على انه يتم وفقا لنفس المادة تنفيذ إجراء توسيع الرقابة المسبقة على البلديات تدريجيا وفقا لبرنامج تحدده من طرف كل من وزير المالية ووزير الداخلية والجماعات المحلية .

وتطبيقا لذلك، صدر القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 09-05-2010 يحدد برنامج تنفيذ الرقابة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانيات البلديات، حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية وفقا للبرنامج التالية² :

- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، و كذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين .

¹ المراقب المالي، من خلال الموقع الإلكتروني : www.mouwazaf-dz.com بتاريخ 2019/09/13.

² شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة و الهيئات المالية على الصفقات العمومية، مداخلة رقم 37، ملتقى أجهزة الرقابة المالية على المال العام، جامعة المدية، الموقع الإلكتروني : www.univ.Media.dz بتاريخ جوان 2020، ص 09.

- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات .

ولقد لجأت كل من وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، و وزارة المالية إلى التنصيب الجزئي وعلى عدة مراحل للمراقبين الماليين لعدة أسباب، أهمها عدم توفر المناصب المالية لتعيينهم، وعدم توفر العدد الكافي من المراقبين الماليين إذ يتطلب الأمر تعيين 1541 مراقبا ماليا عبر كامل بلديات الوطن¹ .

وبعد أن كانت ميزانية البلديات تستثنى من رقابة النفقات التي يلتزم بها، أصبحت بموجب المرسوم رقم 09-374 السابق الذكر تخضع لهذه الرقابة، كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الولايات وهذا على غرار التشريعات المقارنة، و منها التشريع التونسي الذي اقر هذه الرقابة على ميزانية البلديات التي يتجاوز تقدير سقف معين يتم تحديده عن طريق التنظيم، إضافة إلى البلديات التي يتواجد بها مركز المحافظة² .

المطلب الثالث:المفتشية العامة للمالية

من اجل الحرس على المال العام و مراقبته، و ضمان عدم ضياعه في أوجه غير مستحقة، لجأت الحكومة الجزائرية إلى تدعيم أجهزتها الرقابية بجهاز ملحق مباشرة بمصالح وزير المالية وهو المفتشية العامة للمالية، وتصنف رقابة هذا الجهاز على أنها رقابة غير إلزامية كرقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي المذكورين أنفاً،وبالتالي فهي ليس رقابة تأشيرية وإنما هي رقابة تحقيقه أو تحقيقه .

أولا : نشأة المفتشية العامة للمالية

أنشأت المفتشية العامة للمالية (IGF) في الفاتح من شهر مارس سنة 1980 بموجب المرسوم 80-353³، على أنها هيئة دائمة للمراجعة الإدارية للأموال العامة، و وضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، على أن تقوم هذه الأخيرة بما يلي⁴:

- على انه لا توجد علاقة أو رابطة بين المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية و الإدارة الخاضعة لرقابة هذه الأخيرة .

¹ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 09.

² شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص09.

³- SLIMANI KAHINA ,Rôle de l'inspection générale des finances dans le contrôle de la performance des opérations d'investissements réalisées par une EPE , Mémoire de Magister , option Management des entreprises , faculté des SEG , Université DE TIZI-OUZOU , Algérie , Année sans , p 63.

⁴ - SLIMANI KAHINA , op.cit. ,p63.

- على أن المفتشية العامة للمالية تتدخل بعد تحقق العمليات الخاصة بالإدارة العامة، على عكس الرقابة المسبقة التي تكون قبل تنفيذ العمليات المالية .

وقد تم تعديل العديد من مواد المرسوم المذكور سابقا، من اجل مواكبة التغيرات السياسية والاقتصادية التي عاشتها البلاد، حيث صدر في 20 جانفي 1992 المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية . كما صدر أيضا و بنفس التاريخ السابق ذكره مرسوم تنفيذي آخر رقم 92-33 يحدد تنظيم و صلاحيات المصالح الخارجية للمفتشية، و بعد شهر من ذلك أيضا، و بتاريخ 22 فيفري 1992 صدر مرسوم تنفيذي آخر رقم 92-78 يلغي أحكام المرسوم الأول رقم 80-53 المنشئ للمفتشية العامة للمالية باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإنشاء المفتشية و وضعها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، و بذلك يتمتع أعضاؤها بنوع من الاستقلالية في أداء عملهم حيث لا يخضعون للتسلسل الإداري المطبق على بقية موظفي وزارة المالية، و تمارس المفتشية العامة للمالية مهام المراجعة و التحقيق بواسطة مفتشين للمالية يشتغلون في شكل وحدات متنقلة تسير من قبل رؤساء فرق، و يتبع هؤلاء المفتشون إما الهياكل المركزية للمفتشية، أو لمصالحها الخارجية المتمثلة في المديريات الجهوية¹ .

و اعتبارا من سنة 2008 تم تعزيز صلاحيات المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية التي لم تعد تقتصر على الرقابة في مفهومها التقليدي، حيث تمتد لتشمل عملية التحذير و الاستشارة و هذا في اطر الحفاظ على المال العام، مع الحفاظ على الاهتمام بالأداء الأمثل لاستغلال المال العام² .

كما تم صدور المرسوم التنفيذي رقم 08-273 في نفس التاريخ السابق و المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية، و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 جانفي 1992، و المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 جانفي 1992³ .

¹ موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 158.

² - SLIMANI KAHINA , op.cit,p63.

³ شويخي سامية، مرجع سابق، ص 63.

ثانيا : الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية

يرتبط التنظيم الجيد للهيكل المركزي للمفتشية العامة بالمالية ارتباطا وثيقا ببنية بسيطة و متماسكة تسمح لهذه الأخيرة بالقيام بالرقابة بأنجع الطرق الممكنة و في أحسن الظروف، و على العكس من ذلك إن كان التنظيم الداخلي لهذه الأخيرة مختلا و غير متوازن، فسوف يكون عمل هذا الجهاز يتصف بالشكلية و عدم الفاعلية، و من اجل التوصل إلى فعالية النشاط الممارس من طرف المفتشية العامة للمالية فقد تم تنظيمها على شكل هيكل مركزي، و أخرى محلية على النحو التالي :

1-التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية :

حدد المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2006 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية على أنها تتشكل من رئيس للمفتشية العامة للمالية، يمارس مهامه تحت سلطة وزير المالية مباشرة، ويعد منصب رئيس المفتشية العامة للمالية من المناصب العليا في الدولة، و يسهر هذا الأخير على حسن تنفيذ عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم والخبرة المنوطة بالهيكل المركزي و الجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية، و يسهر على حسن سير هذه الهياكل المركزية و الجهوية، و يضمن إدارة و تسيير المستخدمين و الوسائل بالمفتشية العامة للمالية، و يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته، و يساعده في مهمته مديران للدراسات¹.

و تشمل المفتشية العامة للمالية على الهياكل التالية² :

1-1-هيكل عملية للرقابة و التدقيق و التقييم

حيث توكل عملية الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لأربعة (04) مراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، و تحت مجالات الاختصاصات القطاعية للمراقبين العاميين للمالية كما يأتي :

- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات إدارات السلطة، والوكالات المالية و الإدارات المكلفة بالصناعة و المناجم و الطاقة، و كذا الجماعات المحلية .

¹ المادة 3،2،1 من المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 متعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر 50 بتاريخ 07/09/2008، ج د ش، ص 13.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، سابق ذكره ص 13.

- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق وتقييم خبرة الكيانات التابعة لقطاعات التعليم العالي و البحث العلمي و التربية و التكوين و الصحة و الشؤون الاجتماعية و التأمين الوطني و الثقافة و الاتصال والشؤون الدينية و الشباب و الرياضة و المجاهدين و العمل والتشغيل .
 - المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق وتقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات الري والأشغال العمومية و السكن و الفلاحة و الصيد البحري و الغابات و الخدمات .
 - المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق المؤسسات العمومية الاقتصادية و المؤسسات المالية العمومية، و كذا تدقيق القروض الخارجية .
- و يمكن لرئيس المفتشية العامة للمالية تعبئة جميع الهياكل المركزية و الجهوية لانجاز عملية أو عدة عمليات رقابة واسعة النطاق .
- و في إطار ممارسة مهامهم يكلف المراقبون العامون للمالية خصوصا بما يأتي :
- اقتراح البرامج الرقابية القطاعية .
 - تأطير و متابعة عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة و الإشراف عليها، و المنفذة في إطار البرنامج أو خارجه .
 - المصادقة على المذكرات المنهجية للتدخل و كذا التقارير التي تعرض عليهم .
 - السهر على احترام القواعد التي تحكم الإجراء التناقضي.
 - السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية .
 - اقتراح كل إجراء من شأنه تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية العامة للمالية.
 - إعداد الحصائل و التلخيصات القطاعية الدورية .
 - انجاز كل دراسة و تحليل لملفات خاصة موكلة للمفتشية العامة للمالية .
- و يعد منصب المراقب العام للمالية وظيفة عليا يستند في تصنيفها و دفع راتبها إلى وظيفة مفتش عام للوزارة .

1-2- وحدات عملية :

و يدير هذه الوحدة مديرو بعثات، و مكلفون بالتفتيش كما يلي :

1-2-1 مديرو البعثات:

يدير مديرو البعثات المحدد عددهم بعشرين (20) و تحت إشراف المراقبين العامين للمالية التابعين لهم المهام الموكلة لهم، و يقترح مدير البعثة عمليات الرقابة للوحدات العملية التابعة للهياكل

المركزية و يديرها و يؤطرها ويتابعها، كما يحضر و ينظم و يقود إلى النهاية عمليات الرقابة المكلف بها، و يضمن أيضا تنسيقا قطاعيا مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية .
و يعد منصب مدير البعثة وظيفة عليا يستند في تصنيفها و دفع راتبها إلى وظيفة مدير إدارة مركزية¹ .

1-2-2- مكلفون بالتفتيش

يدير فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين (30) و يمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، و يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة وينظمها و يتابعها و يقودها، و يعد منصب مكلف بالتفتيش وظيفة عليا يستند في تصنيفها و دفع راتبها إلى وظيفة نائب مدير إدارة مركزية .

و حسب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق الذكر فإن المكلفون بالتفتيش مخصصون للقيام بما يلي :

- ضمان تحضير أعمال الفرقة و تنظيمها و تنسيقها .
- تقديم مذكرات منهجية لتنفيذ عمليات الرقابة، مع الأخذ في الحسبان الأهداف المقررة .
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام و مدة و مناطق تدخل الوحدة العملية .
- توزيع المهمات بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة، و متابعة سير الأعمال، و تقديم عرض حال في ذلك
- معاينة الوقائع و عند الاقتضاء طلب تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به .
- تجميع أشغال مفتشي الفرقة، و تقدير مدى تأسيس المعاينات و الملاحظات المكتشفة بغرض إعداد تقرير التدخل .
- تحليل أجوبة المسيرين و استغلالها في إطار تنفيذ الإجراء التناقضي.
- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية .
- إعطاء علامات تقييمية لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليها .

1-3-3- هياكل الدراسات و التقييس و الإدارة و التسيير

و تضم ثلاث مديريات محدد كما يأتي² :

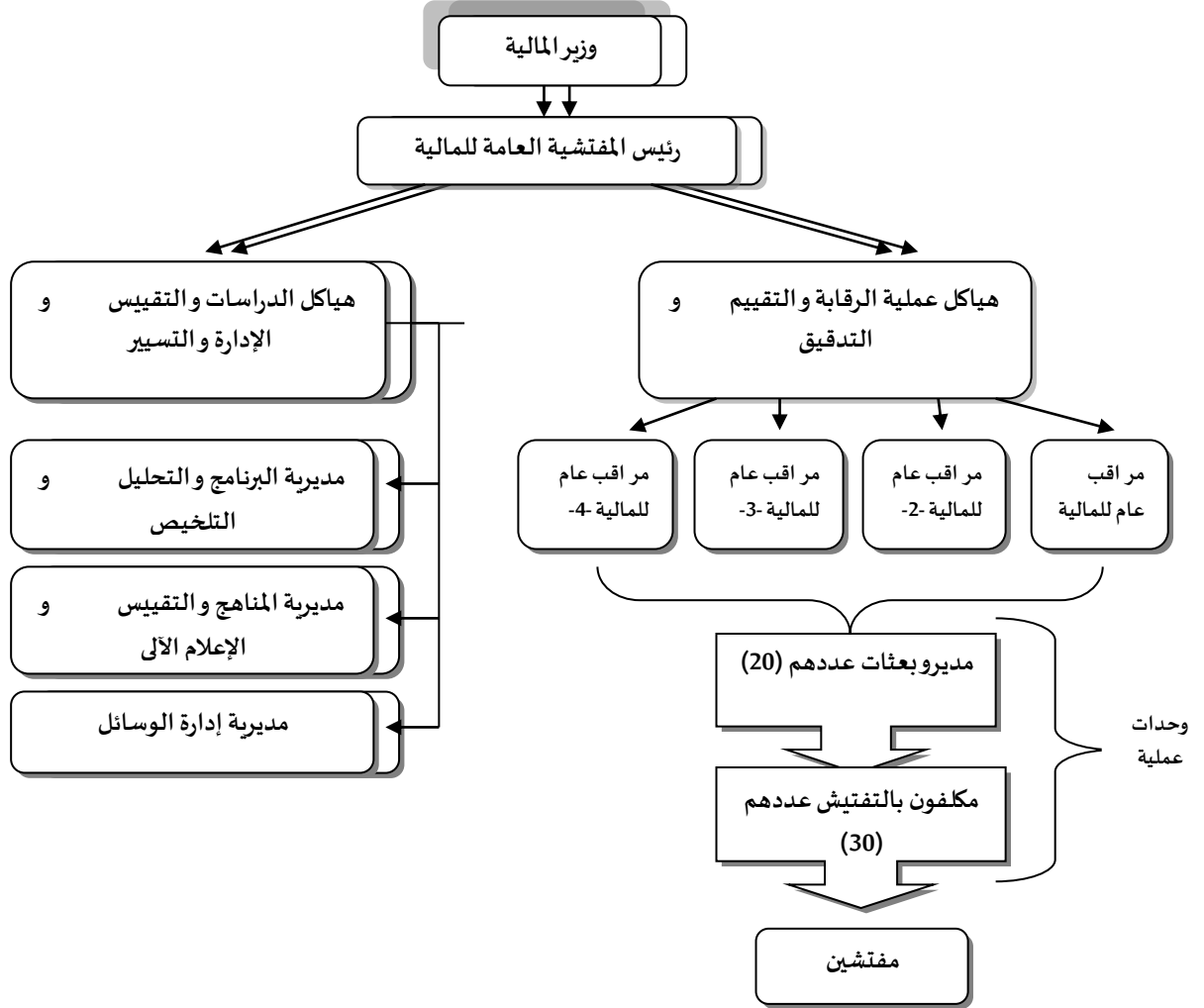
- مديرية البرنامج و التحليل و التلخيص
- مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي .
- مديرية إدارة الوسائل :

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق ذكره ص 15.

² المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق ذكره، ص 15.

و بناء على ما سبق نلخص في الشكل البياني على الصفحة الموالية التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية حسب الهياكل التابعة لها كما في الشكل :

الشكل رقم (10) الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية المركزية



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على المرسوم التنفيذي 08-273

2-التنظيم اللامركزي للمفتشية العامة للمالية :

ويقصد بالهياكل اللامركزية المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية و المتمثلة في المفتشيات الجهوية، والتي حددت بالمرسوم التنفيذي 08-274 ، الذي نص على انه " تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، تهيك المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات : الاغواط و تلمسان و تيزي وزو و سطيف و سيدي بلعباس و عنابة و قسنطينة و مستغانم و ورقلة و وهران"، حيث يحدد الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية بقرار من الوزير المكلف بالمالية .

تتولى المفتشيات الجهوية على المستوى الجهوي تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوط بالمفتشية العامة للمالية، و كذا التكفل خارج البرنامج بطلبات الرقابة الصادرة عن السلطات المؤهلة¹.

تتولى الوحدات العملية التي يديرها المفتش الجهوي و المكلفون بالتفتيش تنفيذ العمليات الرقابية الموكلة للمفتشيات الجهوية، و يحدد عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية كما يأتي :

الجدول رقم (05) عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية

الولاية	المكلف بالتفتيش	الولاية	المكلف بالتفتيش
الاغواط	4	تلمسان	6
تيزي وزو	6	سطيف	6
سيدي بلعباس	6	عنابة	6
قسنطينة	8	مستغانم	6
ورقلة	4	وهران	8

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على المرسوم التنفيذي 08-274.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن عدد المكلفين بالتفتيش يقدر ب (60) مكلف بالتفتيش، و هو عدد قليل جدا إذا ما نظرنا إلى مجال تدخل المفتشيات الجهوية الذي يكون على مستوى واسع على مختلف الإدارات عبر التراب الوطني، مما يستدعي و يتطلب ضرورة زيادة عدد المكلفين بالتفتيش للقيام بعملهم على أكمل وجه.

ثالثا : صلاحيات المفتشية العامة للمالية :

تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية وكذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و تمارس الرقابة أيضا :

- على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري .
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية .
- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني .

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 08-274 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، مؤرخ في 06/09/2008، ج ر 50، ج د ش، بتاريخ 07/09/2008، ص 16.

كما يمكن الإشارة إلى مختلف أشكال تدخل المفتشية العامة للمالية، و التي تتمثل في¹ : الرقابة، التحقيق، التقييم، التدقيق، الخبرة، الفحص وكذا القيام بالدراسات .

و يمكن الإشارة هنا إلى أن مختلف الهيئات الرقابية الأخرى التابعة لسلطة وزير المالية مثل المحاسب العمومي و المراقب المالي، تخضع هي الأخرى إلى رقابة و تفتيش المفتشية العامة للمالية.

رابعا : رقابة المفتشية العامة للمالية :

يخضع البرنامج الرقابي للمفتشية العامة للمالية و المديريات الجهوية للمفتشية إلى البرنامج السنوي الذي يحدده الوزير المكلف بالمالية، و الذي يتم تسطيره وفقا لأهداف محددة بالإضافة إلى تلبية طلبات الرقابة التي يعبر عنها مختلف الجهات المخولة بذلك سواء كانت وزارات أو جهات قضائية... الخ، و تتم رقابة المفتشية العامة للمالية و المديريات الجهوية عن بعد بناء على الوثائق المتوفرة أو في عين المكان للحسابات الكلية أو الجزئية للآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين بصورة مباغطة أو بعد إخطار مسبق، حيث تتمثل الرقابة عندئذ في زيارات عادية تعلم المفتشية من خلالها البلدية أو المؤسسة التي يراد مراقبتها و يحدد التاريخ الذي ستم فيه الزيارة، و تتناول رقبة المفتشية العامة للمالية و المفتشيات الجهوية التابعة لها بشكل عام ثلاث محاور أساسية كالتالي² :

- **الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي :** و تركز هذه الرقابة على العناصر التالية :
 - شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و الأحكام التشريعية و التنظيمية التي سيكون لها اثر مالي مباشر .
 - التسيير المالي في المصالح و الهيئات المعنية التي تجري عليها الرقابة .
 - صحة المحاسبة و انتظامها و سلامتها .
 - شروط استعمال و تسيير الاعتمادات و الوسائل الموضوعة تحت تصرف المصالح والهيئات .
 - سير الرقابة الداخلية لتلك المصالح و الهيئات .
- **التقويم الاقتصادي و المالي :** و قد يشمل إجراء تقويم اقتصادي ومالي في نشاط شامل أو قطاع معين، و بهذه الصفة تتولى المفتشية القيام بما يلي :
 - الدراسات و التحاليل المالية و الاقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته .
 - الدراسات المقارنة لأصناف و مقاييس التسيير على المستوى الداخلي و الخارجي .
 - التحاليل المقارنة لهياكل مقاييس التسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة .
- **القواعد العامة لتنفيذ الرقابة :** تتمثل أهم القواعد لتنفيذ الرقابة المالية التي تجربها المفتشية العامة للمالية فيما يلي :

¹ -SLIMANI KAHINA , op.cit.p70.

² موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 160.

- تجرى مراقبة المفتشية بناء على الوثائق أو في عين المكان بعد إشعار أو بصفة مباغته .
- تضبط مهام القيام بالدراسات و الخبرات التي تسند إلى المفتشية بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية .
- تنجز المفتشية في مصالحها الأشغال التحضيرية و التحليلية المرتبطة بتدخلاتها، و تقوم فيما يعينها باستغلال مختلف المعطيات التي تتولد عن ذلك .
- تقدم آراء و اقتراحات لاتخاذ التدابير و القيام بالتنظيم أو التقنين لاسيما فيما يخص الطرق والإجراءات المطلوب استخدامها في مجال الفعالية و النجاعة .
- يحق للمفتشين أن يطلعوا على الوثائق التي تحوزها أو تعدها الهيئات العمومية التي تخص الأملاك والمعاملات و الوضعية المالية في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها الرقابة .

خامسا : تطور مهام المفتشية العامة للمالية

نتج عن التطورات السياسية و الاقتصادية و المالية في البلاد، خاصة بعد سنة 1990 والانتقال من النظام الاشتراكي إلى النظام اللبرالي الحر، وانفتاح الاقتصاد الوطني نتيجة حتمية لتطوير أجهزة الدولة بما يتماشى مع هذه التطورات، وبهذا الصدد عرفت المفتشية العامة للمالية هي الأخرى استحداث في الصلاحيات و المهام الموكلة لها، والتي كانت كما يلي :

1- مهمة التقييم : تشمل هذه المهمة مجالات متعددة حددتها المادة 4 من المرسوم 08-272 وهي كما يلي:

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية .
- التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل، قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي .
- تقييم شروط تسيير و استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها .

1-1-تقييم السياسات العمومية : تقوم المفتشية العامة للمالية بتقييم شروط تنفيذ السياسة العمومية لا سيما المخططات القطاعية للتنمية و السياسات المتعلقة بمكافحة البطالة، إلى غير ذلك من السياسات العمومية و الوقوف على النتائج المتعلقة بها، و التي تهدف إلى البحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية و الاجتماعية المسطرة لتقدير فعالية التسيير ونجاعته و الكشف عن جوانب التبذير و الإسراف و سوء استخدام الأموال العمومية، وتقديم الحلول و الاقتراحات اللازمة لتطويرها و تكييفها مع المستجدات اللازمة.

1-2-التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي : تتولى المفتشية العامة للمالية بهذه الصفة القيام بالتقييم المالي و الاقتصادي على المؤسسات العمومية سواء كان ذلك على مستوى نشاط اقتصادي شامل، أي أن رقابة التقييم تشمل كافة مجالات

النشاط الاقتصادي و المالي، أو كان ذلك على مستوى قطاعي كأن يشمل التقييم قطاع الطاقة مثلا، أو فرعي كأن تنحصر رقابة التقييم في فرع من فروع النشاط الاقتصادي تتولاه مؤسسات اقتصادية معينة أو مؤسسة اقتصادية واحدة¹.

1-3- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها: تلجأ الدولة عند عجزها عن تسيير و استغلال مصالحها العمومية إلى تفويض تسييرها إلى مؤسسات أو مقاولات خاصة أو إلى الخواص عن طريق أساليب التفويض ومن أبرزها أسلوب الامتياز، ففي هذه الحالة تمارس المؤسسات الامتيازية باستخدام الأموال العمومية، وعليه حرص المشرع الجزائري على حماية هذه الأموال أينما وجدت، وذلك بمنح الصفة القانونية للمفتشية لرقابة وتقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية².

2- الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال : تم تأهيل موظفي المفتشية العامة للمالية المعينون بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية و وزير العدل لمعاينة جرائم مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج، ومع ذلك فإن المهمة تبقى استثنائية و اقل أهمية بالمقارنة لأن هيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك³.

3- التدقيق في القروض الدولية :

في هذا الإطار المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتنمية BIRD و البنك الإفريقي للتنمية، و هي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة، و المتابعة الصارمة و الدقيقة و المنتظمة للأرصدة الموجهة للمشروع⁴.

سادسا : أهداف رقابة المفتشية العامة للمالية

طبقا للمادة 09 من القانون 92-78 الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، فإن هذه الأخيرة تسعى من خلال تدخلاتها إلى التحقيق و التدقيق أو الخبرة الخاصة بما يلي :

- التحقق من شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و الأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها اثر مالي مباشر .
- تسيير المصالح و الهيئات المعنية و وضعيتها المالية .
- صحة المحاسبات و صدقها و انتظامها .
- مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية .

¹ فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق والعلوم الإدارية، فرع الإدارة و المالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2012، ص 195.

² دواغر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، أطروحة دكتوراه تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 71.

³ شويخي سامي، مرجع سابق، ص 69.

⁴ المرجع السابق، ص 70.

- شروط استعمال الاعتمادات و وسائل المصالح و الهياكل و تسييرها .
- سير الرقابة الداخلية في المصالح و الهيئات التي تعنيها التدخلات .
- إضافة إلى الأهداف السابق ذكرها، هناك مجموعة من الأهداف تهدف المفتشية العامة إلى تحقيقها من خلال تدخلاتها في الرقابة على ميزانية البلدية و التي تمثلت في ما يلي¹ :
- سير الرقابة على ميزانية البلدية و فعالية هياكل التدقيق الداخلي .
- تطبيق التشريع المالي و المحاسبي .
- التسيير المالي و المحاسبي لميزانية البلدية و تسيير الأملاك التي تعود إليها .
- رقابة النفقات التي تبرمها البلدية و الطلبات العمومية وصيغة تنفيذها .
- دقة الحسابات و صدقها وانتظامها التي يقوم بها الأمر بالصرف البلدي أو المحاسب العمومي .
- مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف من خلال تحقيق النفقة للنفع العام .
- تعبئة الموارد المالية للبلدية من الإيرادات الجبائية و غير الجبائية .
- تسيير اعتمادات الميزانية .
- استعمال الإعانات و المساعدات التي تقدمها الدولة للبلدية .
- تطابق النفقات المحددة مع الأهداف المتبعة .

وفي إطار استحداث دور المفتشية و ذلك بموجب التوأمة (الجزائرية - إسبانية) فقد أصبحت تهدف إلى² :

- يتمحور دور المفتشية حول الفعالية من أجل تامين الكفاءات الجديدة المكتسبة في إطار التوأمة (جزائرية - إسبانية) من أجل جعل تدخلاتها تتطابق مع المقاييس و المعايير الدولية وتكييف التقنية مع الظرف الوطني من أجل فعالية أفضل لعمليات المراقبة، مما سيعزز من دور المفتشية كقوة اقتراح فيما يتعلق بتسيير المالية العمومية .
- تعزيز دور المفتشية العامة للمالية في التحقق من استعمال الأموال العمومية من خلال السماح لمفتشيها بالحصول على الخبرة الضرورية و عصرنه مناهج تدخلها سيما من حيث تحديد وتحليل الأخطار .
- جعل عمليات مراقبة المفتشية تكون أكثر تحديدا و أن تتم على أساس تحليل الأخطار وتتطور تدريجيا من مراقبة للمطابقة نحو مراقبة للنجاعة كما ستتقلص آجال الإجراءات .

¹ مزيتي فاتح، مرجع سابق، 144.

² وكالة الأنباء الجزائرية، المفتشية العامة للمالية :مراقبة أفضل للأموال العمومية بفضل توأمة جزائرية-إسبانية، منشور بتاريخ 2019/11/28: على الموقع الإلكتروني WWW.APS.DZ اطلع عليه بتاريخ : 2020/04/29.

سابعاً : سير المهمة الرقابية التفتيشية للمفتشية العامة للمالية

بموجب المادة المرسوم 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية سيما المادة 13 منه، فإن سير العملية الرقابية تكون بعد تحديد عمليات الرقابة للمفتشية في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة، بحيث يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة، و تبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات و المؤسسات المؤهلة . غير انه يمكن القيام بالعمليات الرقابية خارج البرنامج بطلب من السلطات و الجهات المذكورة سابقاً .

و تتم العملية الرقابية حسب ثلاث مراحل، تبدأ بمرحلة التحضير للعملية الرقابية، ثم مرحلة التنفيذ، وتختتم بمرحلة إعداد التقارير¹:

1-المرحلة التحضيرية للمهمة الرقابية :

بعد مرحلة مهمة من التحضير يقوم رئيس المهمة بإعداد ملاحظات حول تنظيم المراقبة و يقدمها إلى المفتشين المكونين لفرقة التفتيشية على شكل معلومات أساسية متمثلة في تحديد طبيعة النقاط التي تجري رقابتها، ومدة تنفيذ المهمة التفتيشية التي لا تتعدى شهرين في أحسن الظروف، وقابلة للتמיד في الحالات الاستثنائية كما يقوم أيضا بتقسيم المهام بين المفتشين لتقادي التداخل أثناء تنفيذ المهمة التفتيشية² .

و تشمل هذه المرحلة الانطلاق في الأعمال التمهيديّة المتمثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة، وعلى أساس النصوص التأسيسية و مختلف التعديلات التي لحقت بها و مختلف الوثائق الخاصة بها، إضافة إلى الأرشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابية أخرى حول الإدارة الخاضعة للرقابة، كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة و معاملاتها المالية .

وبعد هذا يتم الاتصال بالمصلحة أو الهيئة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، و لا ينبغي أن تتجاوز أسبوع ومن خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع أهداف للتدخل، وتحدد رزنامة العمل التي يفترض إتباعها³ .

كما تقوم المفتشية أثناء هذه المرحلة بتنسيق نشاطها مع نشاطات المفتشيات العامة للدوائر الوزارية، بغية التكامل في قيادة برامج التدخل الموكلة لهذه الهيئات الرقابية، وفي هذا الإطار يجب

¹ Manuel de procédures pour la réalisation des missions, inspection générale des finances, Algérie, 2010, p37.

² ملياني عبد الرحمن محمد، المفتشية العامة للمالية، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص61.

³ شويخي سامية، مرجع سابق، ص 71.

تبليغ المفتشية العامة للمالية ببرامج تدخل المفتشيات العامة التابعة للدوائر الوزارية، وكذا بحصائل النشاطات المتعلقة بها .

و أيضا بالنسبة لاحتياجات تدخلاتها لدى مصالح الدوائر الوزارية، يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تطلب أي معلومة أو تقرير أو مستند من شأنه إيضاح مسألة أو قضية سبق أن عالجتها المفتشية العامة للدوائر الوزارية المعنية¹ .

2- مرحلة تنفيذ المهمة الرقابية :

في إطار تنفيذ المهمة الرقابية للمفتشية العامة للمالية فإن هذه الأخيرة تقوم أثناء مرحلة التنفيذ بما يأتي² :

- رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال و القيم والسندات و الموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرين أو المحاسبون .
- التحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية و أية خبرة خارجية .
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي .
- القيام في الأماكن بأي بحث و إجراء أي تحقيق، بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات .
- الاطلاع على السجلات و المعطيات أيا كان شكلها .
- التيقن من صحة المستندات المقدمة و صدق المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة .
- القيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التيقن من صحة و تمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، و عند الاقتضاء، معاينة حقيقة الخدمة المنجزة .
- وبهذه الصفة، تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون و محاسبو الهيئات الخاضعة لرقابة هذه الأخيرة، غير انه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيته نهائيا طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها³ .

¹ المادة 12 من المرسوم 272-08، مرجع سبق ذكره، ص 11.

² المادة 06 من المرسوم 272-08، مرجع سابق، ص 10.

³ عد في هذا الشأن الى المواد 7،8،9 من المرسوم 272-08 المذكور سابقا .

وفي إطار تنفيذ صلاحيات المفتشية العامة للمالية، يمكن لهذه الأخيرة و تحت رقابتها ومسؤوليتها أن تشرك في أعمالها أعاوناً مؤهلين من قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية، بعد موافقة السلطة السلمية التابعين لها .

يمكن للأعاون المذكورين سابقاً في إطار المهمات التي توكلها إليهم المفتشية العامة للمالية، الحصول على المستندات، و المعلومات و يخضعون لنفس الواجبات المحددة لمفتشي المفتشية العامة للمالية، كما يمكن للمفتشية أيضاً استشارة مختصين أو خبراء بإمكانهم أن يساعدها في أعمالها أو يوضحوها لها .

يمكن الإشارة إلى أن كل رفض لطلبات التقديم أو الاطلاع المنصوص عليها في المواد 17 و18 من المرسوم 08-272 المذكور سابقاً، يمكن أن يكون موضوع اعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني .

وباستثناء مهام التحقيقات، يجب إعلام المسير بالمعاينات التي كشفت عنها الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية، وذلك قبل تدوينها في تقرير المهمة .

3- مرحلة إعداد التقارير :

عند انتهاء مهام الرقابة، يعد تقرير أساسي يبرز المعاينات و التقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة و كذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، بحث يتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير و كذا نتائج المؤسسات و الهيئات المراقبة .

يمكن أن يتضمن التقرير أيضاً كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكمها . و هذا عملاً بأحكام المادة 21 من المرسوم 08-272 .

يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة و كذا وصايته بالتقرير الأساسي المذكور في المادة 21 السابق ذكرها، و لا يصبح هذا التقرير نهائي إلا بعد تأكيد و تثبيت المعاينات التي يتضمنها، وذلك عند نهاية الإجراء التناقضي، كما و يرسل التقرير المعد على اثر مهمة أمرت بها سلطة مؤهلة إلى هذه الأخيرة دون سواها .

وطبقاً لأحكام المادة 26 من المرسوم 08-272 فإن المفتشية العامة للمالية تعد تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص معايناتها و الأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك، خصوصاً بغرض تكييف أو تحسين التشريع و التنظيم اللذين يحكمان

النشاطات الخاضعة لرقابتها، ويسلم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي اعد بخصوصها .

و علاوة على التقرير السنوي المذكور سابقا، تعد المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال تقريرا، يرسل إلى السلطات المؤهلة، يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعاینات و التوصيات.

المطلب الرابع: تقييم العمل الرقابي لأجهزة وزارة المالية

تطرقنا من خلال المطلب السابق المهام المختلفة لأجهزة وزارة المالية، منها ما هو دوري وإلزامي كرقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي، ومنها ما هو غير إلزامي وغير دوري كرقابة المفتشية العامة للمالية، حيث هناك فروقات مختلفة بين عمل كل جهاز في مجال السعي إلى تنفيذ الميزانية تنفيذا صحيحا يتماشى مع القواعد والتنظيمات المعمول بها، ونحاول من خلال هذا المطلب تقييم العمل الرقابي لكل جهاز .

أولا : تقييم رقابة المحاسب العمومي

لقد كشفت الممارسات الميدانية للمحاسب العمومي في تأدية دوره الرقابي في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية إلى النتائج التالي :

- باعتبار المحاسب العمومي عون لتنفيذ المحاسبة العمومية تابع لوزارة المالية على غرار المراقب المالي تثار مسؤوليته المدنية و الجزائية أثناء ممارسته لصلاحياته و الإخلال بها، فإنه في بعض الأحيان يرفض دفع النفقة التي اشر عليها المراقب المالي في حالة عدم شرعيتها خاصة مع ازدياد الفساد المالي لرؤساء البلديات في السنوات الأخيرة¹ .
- أدت كثرة القواعد القانونية و التنظيمات التي تحكم المحاسب العمومي إلى احتمال هذا الأخير بها، ورفض التأشير في حالات كثيرة، خاصة في ظل عدم دراية معظم رؤساء البلديات وتجاهلهم للقوانين التي تنظم كيفية تنفيذ الميزانية، مما يجعلهم يلجأون إلى رحمة المحاسب العمومي، واستعمال طرق ملتوية من اجل الحصول على تأشيرة هذا الأخير .

ومن بين الأسباب التي تؤدي إلى الحد من فعالية رقابة المحاسب العمومي، عدم تمتع هذا الأخير بالاستقلال المالي من الناحية الواقعية، فكل مصروفات المحاسب العمومي مرهونة بمساعدات البلديات التي يمارس عليها رقابته، فالميزانية المحددة للمحاسب العمومي من طرف وصاياته لا تكاد تفي حتى الأغراض البسيطة التي يستعملها في يومياته كالأدوات المكتبية، والتجهيزات الإدارية

¹ مزيتي فاتح، مرجع سابق، ص 116.

ثانيا : تقييم رقابة المراقب المالي

لاشك أن الرقابة القبلية للالتزام بالنفقة تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين و التنظيمات الساري العمل بها، ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء قبل أو فور وقوعها و السعي مباشرة إلى تصحيحها و تداركها في الحين، كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات¹ .

إلا أن رقابة المراقب المالي لا تكاد تخلو من مجموعة من العيوب التي تعرقل حسن سير العمل الإداري في مجل صرف النفقات و التي نذكر من بينها :

- تقتصر رقابة المراقب المالي في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون مراعاة جانب الملائمة التي من خلالها يتم فحص العملية المالية من البداية إلى النهاية أي من بداية وجود الحادث المنشئ للنفقة إلى غاية تنفيذها، كما أن حق التفاوضي الذي منح للأمر بالصرف من بين الأمور التي تحد من فعالية رقابة المراقب المالي .
- توصف الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي بأنها معرقلة للنشاط و التسيير العمومي، لما تتميز به من الحذر المفرط من قبل المراقب المالي نظرا لعدم صدور أي قانون يحميه من الأخطاء من جهة و سوء تقدير القضاء الجزائري للقوانين المتعلقة به من جهة أخرى .
- طول مدة الرقابة : فعادة بعض النفقات الاستعجالية لا تستدعي الانتظار 10 أيام لمنح التأشيرة عليها، الأمر الذي قد يؤدي إلى عرقلة التنمية خاصة فيما يتعلق بالمشاريع ذات الطابع الاستعجالي .
- تباين وجهات النظر بين القائمين بالرقابة المالية القبلية في تفسير بعض النصوص القانونية التي قد تحمل أكثر من معنى في تطبيقها .
- تعليق بعض النفقات حتى صدور التعليمات التي تشرح القوانين الخاصة بها (كما حصل هذا مع النفقات المتعلقة بتمويل المطاعم المدرسية ب مواد التغذية بعد أن أوكلت هذه المهمة إلى البلديات بدأ من سنة 2017).
- إن فرض الرقابة المالية القبلية على البلديات لم ينقص من الانحرافات و الفساد الإداري والمالي نظرا لكون رقابته تكاد تعد ورقية في بعض الأحيان نظرا لعدم تجسيد الرقابة في الواقع² .

¹ شويخي سامية، مرجع سابق، ص58.

² عوالي بلال، مرجع سابق، ص 191.

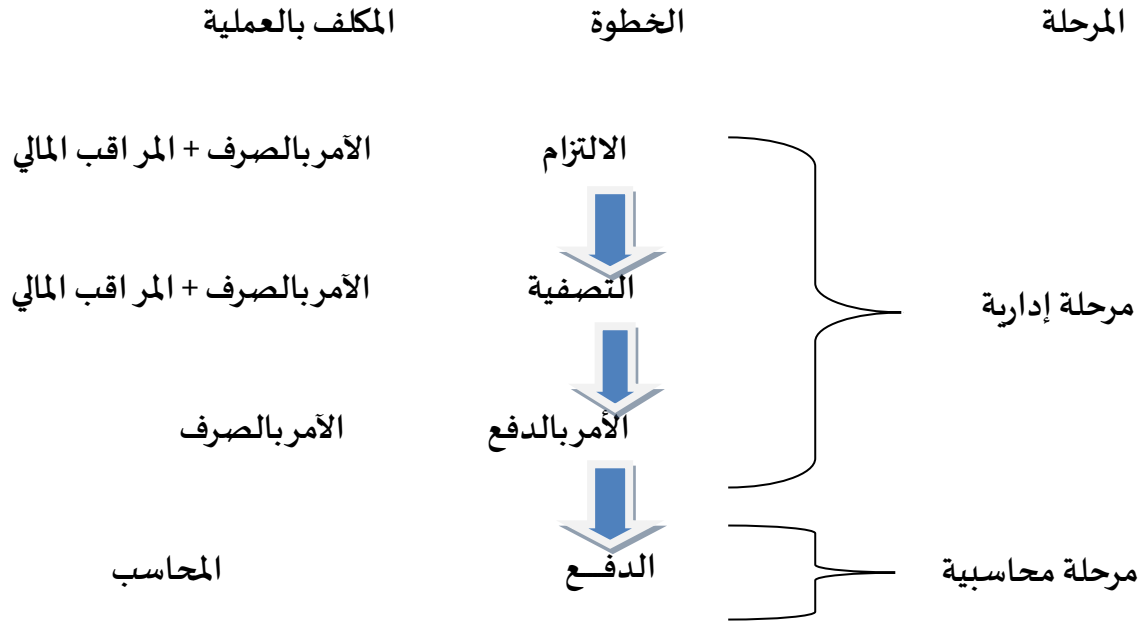
يتضح مما سبق أن الرقابة المالية القبلية، و التي يقوم بها المراقب المالي التابع إداريا وتسلسليا إلى وزارة المالية، تعتبر رقابة إدارية و فنية، تعمل على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات، و من الملاحظ أن رقابة المراقب المالي تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى جانب الملائمة، كما أن رقابة هذا الجهاز هي رقابة إنفاق فقط لا رقابة تحصيل، أي أنها تتعلق برقابة النفقات العامة دون التدخل في جانب الإيرادات العامة .

وبما أن الرقابة المالية السابقة التي يقوم بها المراقب المالي تعتبر حديثة العهد فإنه يشوبها العديد من النواقص خاصة ما تعلق بجانب التأطير، حيث عجزت وزارة المالية عن تحقيق التأطير الكافي لكل البلديات على مستوى الوطن، واكتفت بتعيين مراقبين ماليين على مستوى البلديات عواصم الولايات ومقرات الدوائر، ومن ثم إخضاع رقابة عدة بلديات إلى نفس المراقب المالي، حيث أن عدد المراقبين الماليين بالنسبة للبلديات لا يتعدى 398 مراقب مالي بلدي¹ على مستوى الوطن، وهذا العدد قليل جدا إذا ما قورن بعدد البلديات على مستوى الوطن، الأمر الذي تسبب في تعطيل الأمور المالية للبلديات كالأجور المتعلقة بالموظفين و نفقات المشاريع التنموية، كما تعطل سير المصالح المحلية المختلفة لما تتسم به من بطء في الإجراءات إذ قد يترتب عنها تأخير في تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة الأعوان المكلفين بهذه الرقابة، و بالرغم من ذلك فهي تعتبر رقابة فعالة في تأدية الأهداف المراد تحقيقها و المتمثلة خاصة في تطبيق الميزانية تطبيق صحيحا تراعي فيه كافة القواعد القانونية المتعلقة بالإنفاق و مشروعية الالتزامات المتعلقة به .

و يمكن توضيح العلاقة المتكاملة بين المراقب المالي و المحاسب العمومي و الأمر بالصرف في مجال تنفيذ النفقات العامة من خلال الشكل على الصفحة الموالية:

¹ عيسى بوراوي، الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة وميزانيات الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، جامعة الجزائر 03، 2018/2019، ص100.

الشكل رقم (11) : المراحل المشتركة بين المراقب المالي و المحاسب العمومي و الأمر بالصرف



المصدر : من إعداد الباحث .

من خلال الشكل أعلاه نلاحظ أن المراقب المالي و الأمر بالصرف يشتركان في مرحلة الالتزام بالنفقة أي المرحلة الأولى عند نشوء النفقة و كذلك مرحلة التصفية، بينما ينفرد الأمر بالصرف حال القيام بعملية الأمر بالصرف أو إصدار الحوالة (حوالة الدفع)، و يهتم المحاسب العمومي وحده بمرحلة الدفع الفعلي للنفقة بعد أن يتأكد من كافة المراحل السابقة التي مرت بها النفقة و يتحقق من صحتها .

ثالثا : تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية

إن دور المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة لا يقل أهمية عن الأجهزة الأخرى التي تطرقنا لها، كما أنها ذات أهمية بالغة في مجال التقويم الاقتصادي و كذا الدراسات و التحاليل، غير أن الرقابة الممارسة من طرف هذا الجهاز لا تكون بشكل دوري مثل ما هو الحال بالنسبة لرقابة المحاسب العمومي و المراقب المالي بل تكون بناء على إخطار من طرف جهات مخول لها ذلك و بعد التكليف المباشر من طرف الوزير المكلف بالمالية أو من هو تحت وصايته، أو عن طريق تنفيذ البرنامج السنوي المعد مسبقا، و بذلك فما هو ملاحظ من خلال الدراسات الميدانية أن الكثير من الإدارات لم تتعرض لرقابة المفتشية منذ سنوات تزيد عن 10 سنوات و أكثر خاصة ما تعلق بالإدارات المحلية وعلى وجه الخصوص البلديات التي تتخبط في موجة من الفساد الإداري والمالي على حد سواء،

ويرجع هذا بطبيعة الحال إلى مجموعة من الأسباب أهمها قلة الموارد البشرية و المديريات التابعة للمفتشية مقارنة بالمهام الملقاة على عاتقها و الكم الهائل من الإدارات الخاضعة لرقابتها (48 ولاية بما فيها 1541 بلدية، ضف إلى ذلك الإدارات الأخرى التي لا يمكن حصرها و عدها)، و على كل حال فإن مجموع الأسباب التي تحول دون تحقيق فعالية الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية يمكن حصرها كالتالي :

- ينحصر دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة و إعداد التقارير التي يبقى مجرد ملاحظات و نتائج، دون تكون لها صلاحية إصدار الأحكام والقرارات، فهذه من صلاحيات وزير المالية الذي يبت فيها، أو يحيلها إلى القضاء . وهذا ما يحد من قيمة الرقابة الممارسة من طرف المفتشية لأن سلطة العقاب هي التي تضيء أو تمنح الفعالية للعملية الرقابية .
- إضافة إلى كون الرقابة الممارسة من طرف المفتشية، أنها تعد رقابة لاحقة، فهي لا تبحث في جانب الملائمة و إنما يقتصر دورها في البحث في مدى مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.
- عدم تمتع هذا الجهاز الرقابي بالاستقلالية المطلوبة، بحث تنطوي تحت وصاية وزير المالية و هذا ما يجعل الدور الرقابي للمفتشية، يبقى مجرد دور استشاري لا يرقى إلى اتخاذ القرار مباشرة .

ومن اجل إعادة بعث الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية و بغية تحقيق الأهداف المرجوة للرقابة من طرف هذا الجهاز، فيجب أن تتمتع بالاستقلالية التامة عن وزارة المالية في القيام بكل الصلاحيات بحيث لا تكون رقابتها شكلية، و ذلك ما يرقى من فعالية الرقابة في مجال الحرص على المال العام و ضبطه حسب ما هو موجه إليه .

وابتداء من سنة 2015 خاصة بعد تطبيق سياسة التقشف المنتهجة من طرف الدولة و من اجل التحقق من تطبيق التعليمات الحكومية الصادرة يوم 25 ديسمبر 2014، و المتعلقة بخطة التقشف التي أقرتها الحكومة لمواجهة التهاوي المستمر لأسعار البترول و احتمال دوامه، ما قد ينجر عنه تراجع كبير لإيرادات الميزانية، فقد شرعت فرق من المفتشية العامة للمالية في التحقيق عبر بلديات من الوطن، حيث بدأت عناصرها في فحص جميع المعاملات المالية، كالصفقات والاستشارات

والوضعيات المالية الخاصة بانجاز المشاريع، و مدى مطابقتها للقوانين، كما قد كلف مفتشون متخصصون بالتدقيق في ميزانيات و حسابات الجماعات المحلية و حتى قباضات الضرائب¹.

المبحث الثالث: أجهزة الرقابة المستقلة (مجلس المحاسبة)

عملت الجزائر بعد حصولها على الاستقلال على إيجاد نظام للرقابة حسب طبيعة النظام المالي للبلاد، والذي كان يستمد معظم قواعده من التشريع الفرنسي، و بالتالي فهي تصنف ضمن الدول التي تطبق نظام للرقابة المالية من النموذج الفرنسي، أي إنشاء جهاز مستقل عن السلطتين التشريعية و التنفيذية، يختص بممارسة رقابة مالية لاحقة و يتمتع في ذلك بصلاحيات قضائية، لكن هذا لا يعني أن مجلس المحاسبة الجزائري مطابق تماما في تنظيمه و عمله للنموذج الفرنسي، فهو يتشابه معه في جوانب معينة و يبتعد عنه في جوانب أخرى كثيرة، ذلك أن مجلس المحاسبة في فرنسا هو مؤسسة عريقة جدا، يعود في نشأته إلى سنة 1807 حيث تطور عبر مراحل زمنية طويلة، سائر فيها مختلف التطورات السياسية و الاقتصادية التي عرفها المجتمع الفرنسي، عرف فيها كيف يحافظ على وجوده و عمل على توسيع صلاحياته و تدعيم مكانته بشكل تدريجي، إلى أن أصبح يشكل في الوقت الحالي إحدى دعائم النظام الديمقراطي في فرنسا و يشكل نموذجا للرقابة المالية، تتبعه الكثير من الدول في العالم .

ومن ثم فان هذا النظام للرقابة المالية الذي استمد منه المشرع الجزائري بشكل ثمره تجربة طويلة من الزمن، و يستجيب لعوامل متعددة ترتبط بالمجتمع الذي نشأ فيه، ومحاولة تطبيقه في بيئة أخرى غير تلك التي نشأ فيها، تقتضي تكيفه مع واقع المجتمع و طبيعة احتياجاته، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال محافظته على المبادئ العامة التي يقتضيتها هذا النموذج من الرقابة، أما فيما يخص كيفية تنظيمه لمجلس المحاسبة و تحديد اختصاصاته، فانه حرص على إيجاد قواعد تختلف نسبيا عن تلك التي نجدها في القانون الفرنسي، و هذا ما سنعرفه من خلال هذا المبحث .

المطلب الأول : نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة

لقد اقر دستور 1976 في المادة 190 منه، على إنشاء مجلس للمحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، ولكنه لم يظهر للوجود إلا بعد فترة زمنية طويلة، أي بعد صدور القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، ولقد كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون يمارس رقابة

¹ مراد محامد، عشرات البلديات تحت أعين فرق المفتشية العامة للمالية، أخبار الوطن، جريدة الخبر، منشور بتاريخ 12ماي 2015.

مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه، و يتمتع فيها بصلاحيات قضائية و أخرى إدارية من جهة، أما من حيث طريقة تنظيمه وتسييره وكذا الأعضاء الذين يتشكل منهم، كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية من جهة ثانية .

أولا : مجلس المحاسبة كهيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية

تماشيا مع النظام السياسي الذي أوجده دستور 1976، و الذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون 80-05 سيما المادة 3 منه يخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية ، ولكن رقابته كانت واسعة جدا، بحيث تشمل أموال الدولة والجماعات المحلية و كذلك المؤسسات الاشتراكية¹.

كما تشمل رقابته كذلك، أي هيئة تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال أو حتى في شكل تسبيقات و قروض أو ضمانات مالية² .

وحسب المادة 09 من القانون سالف الذكر فإن أهم الصلاحيات القضائية الخاصة بمجلس

المحاسبة مبينة كالتالي :

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف، ويختصها بواسطة التصريح بالتطابق .
- يصفى حسابات المحاسبين العموميين و يوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية .
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم .
- يصرح بالتسييرات الفعلية و يصفىها .
- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية .
- يبت نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها و ضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية .

أما في مجال الرقابة الإدارية لهذا الجهاز، فيعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا بالرجوع إلى الأهداف المسطرة في المخطط الوطني، وبالنظر كذلك إلى المعايير المعمول بها على المستوى الدولي .

¹ المادة 03، من القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة.

² امجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، سنة 2007 ص 17.

كما يشرف مجلس المحاسبة على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية و الخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، ويتابع تنفيذها و استغلال نتائجها، و يبلغ نتائج تحرياته و تحقيقاته إلى السلطات المعنية، و يدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة، و تحسن طرق و إجراءات التنظيم و التسيير المالي و المحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين .

إلى جانب ذلك يرسل مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن نتائج نشاطه، و يقترح فيها التوصيات و التدابير التي يراها ضرورية لتحسين ظروف تطبيق السياسة المالية و الاقتصادية للدولة.

إضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر، يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، تتمثل في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية و طلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية، و حول مختلف القضايا و الملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية¹.

ثانيا : مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه و تشكيلته

يشتمل مجلس المحاسبة في ظل قانون 81-112 على عشر 10 غرف، تختص كل منها بمراقبة احد القطاعات المبينة أدناه² :

- قطاع المالية.
- قطاع المؤسسات المنتخبة .
- قطاع السلطة العمومية .
- قطاع الجماعات المحلية .
- القطاع الاجتماعي الثقافي و التربية .
- قطاع الفلاحة .
- قطاع الصناعة قطاع الطاقة .
- قطاع البناء قطاع التجارة و النقل .

وتشتمل كل غرفة من الغرف السابقة على أقسام، و أما عن أعضاء مجلس المحاسبة فهم يتمتعون بصفة القضاة، حيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، و يؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين، و يتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها .

¹ امجوج نوار، مرجع سبق ذكره، ص19.

² المادة 11 من المرسوم رقم 81-112 المؤرخ في 30ماي 1981 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

المطلب الثاني : مجلس المحاسبة كهيئة إدارية بصلاحيات محدودة

لقد اوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة ايجابية على مكانة ودور مجلس المحاسبة، وهذا بتعزيز مركزه القانوني، وتدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها وتطورها بنشأة وتطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وهي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدا البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية، ولا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة¹.

ولكن ما جاء في دستور 1990 لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ و توجيهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة، و التي لم تكن تشمل إلا المؤسسات ذات الطابع الإداري، وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق .

أولا : تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحياته القضائية

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 إلا بمجال ضيق للرقابة و الذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من القانون سالف الذكر على التالي : تنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية .

كما جاء في المادة 04 من نفس القانون بشكل واضح و صريح على انه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري و المؤسسات العمومية الاقتصادية.

هذا التضييق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة، و الذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحكمة الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية .

ثانيا : تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة

نلاحظ أن مجلس المحاسبة في ظل قانون 1990 أصبح كهيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه وتشكيلته، حيث أصبح يتكون من أقسام وقطاعات و ليس من غرف، و أعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة القضاة و يخضعون لقانون أساسي خاص بهم، وليس للقانون الأساسي للقضاء، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة أصبحت تختلف عن صيغة

¹ امجوج نوار، مرجع سابق، ص21.

اليمن التي يؤديها القضاة¹، وقد كانت صيغتها على الشكل التالي "اقسم بالله العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق و أحافظ على السر المهني و أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن اسلك السلوك النزيه " ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة " أن اسلك سلوك القاضي النزيه " الواردة في اليمن التي يؤديها القضاة، واستبدالها بعبارة " أن اسلك السلوك النزيه" أي حذف كلمة القاضي² .

المطلب الثالث : مجلس المحاسبة كهيئة قضائية بصلاحيات شاملة

مع صدور الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 أصبح مجلس المحاسبة يخضع في تسييره لهذا القانون³، بحيث أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يضيء الطبيعة القضائية لهذا الجهاز ، حيث أصبح يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما اخذ تصورا واسعا في مجال الرقابة المالية بحيث يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية، كما تحقق أيضا في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية كما يمكن أن تقسم هذه الغرف إلى فروع⁴، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها .

أولا :توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة و استرجاع صلاحياته القضائية

أهم ما ميز مجلس المحاسبة في ظل هذا الأمر "20-95" هو استرجاعه لصلاحياته القضائية، حيث يكلف بممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد الأموال و القيم و الوسائل المادية العمومية، و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية و الأداء و الاقتصاد، و يوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته، بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من اجل تحسين ذلك .

وفي مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تترتب عن معايناته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر .

كما عمل المشرع في هذا الأمر على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارها مجلس المحاسبة يتعدى إطار رقابة المطابقة التي تبناها القانون السابق ليشمل كذل الرقابة على تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الفعالية والنجاعة و الاقتصاد⁵ .

¹ المادة 4 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06/09/2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

² امجوج نوار، مرجع سبق ذكره، ص22.

³ الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، WWW.CCOPMTE.ORG.DZ اطلع عليه بتاريخ جوان 2015.

⁴ المادة 29 من الأمر 20-95 الصادر بتاريخ 17 جويلية 1995، الذي يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة و طرق تنظيمه و سيره والجزاءات المترتبة عن تحرياته.

⁵ امجوج نوار، مرجع سابق، ص24.

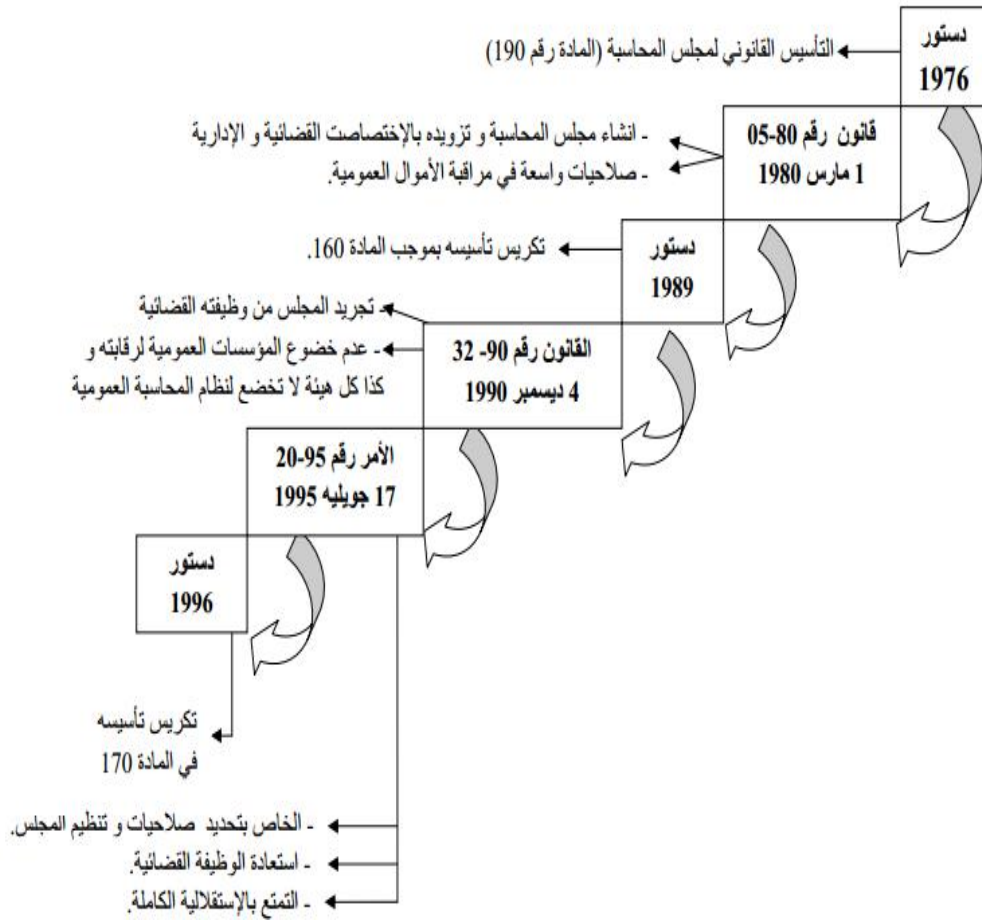
ثانيا : إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية

إن أهم تطور عرفه نظام الرقابة المالية في ظل هذا الأمر، يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، والذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات و المصالح التابعة لها) بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات و الولايات) والهيئات و المرافق و المؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي.

ويقترب نسبيا هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا، و الذي تسند فيه وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية و المؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة¹.

وتتلخص أهم المراحل و التطورات التي مر بها مجلس المحاسبة الجزائري في الشكل التالي :

الشكل (12) : تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة عبر الزمن



المصدر : نور الدين سعدي، دور الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي وفقا لمقترحات الانتوساي، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، تخصص علوم مالية، جامعة المدية، الجزائر، 2016، ص 56.

¹ امجوج نوار، مرجع سابق، ص 24.

المطلب الرابع : تنظيم مجلس المحاسبة

حسب الأمر رقم 95-20 المذكور آنفا فان مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلال في التسيير، كما يزود بالموارد البشرية و الوسائل المالية و المادية الضرورية لعمله وتطوير نشاطاته، ويخضع مجلس المحاسبة لقواعد المحاسبة العمومية¹.

ينظم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني و في غرف ذات اختصاص إقليمي، و يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع . ويشرف على الغرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة يحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مركزهم القانوني .

أولا :تنظيم مجلس المحاسبة

ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني و عددها 08 غرف، وأخرى ذات اختصاص إقليمي و عددها 09 غرف، زيادة عن ذلك غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية .

وتقسم تشكيلات الرقابة إلى فروع ثانوية بحيث لا يتجاوز عددها أربعة 04 . تنظم غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية في تشكيلة للتحقيق و تشكيلة للحكم .

1-الغرف ذات الاختصاص الوطني

كما ذكرنا سابقا فان مجلس المحاسبة يضم ثمانية غرف(08) ذات اختصاص وطني، تختص كل واحد منها في مراقبة وزارة معينة أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث النشاط . وتحدد المادة 10 من المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة مجالات تدخل الغرف ذات الاختصاص الوطني تباعا، كما أسندت مراقبة المرافق و الهيئات العمومية بثتى أنواعها التي تخضع لوزارة من الوزارات أو تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها، وكذا مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يرتبط نشاطها بقطاع هذه الوزارة إلى فرع الغرفة الوطنية المختصة تجاه تلك الوزارة (المصالح المركزية و اللامركزية و المصالح الخارجية)، وذلك بموجب القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة.

و وسعت الأحكام الجديدة للأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل و المتمم للأمر رقم 95-20 المذكور سابقا مجال رقابة الغرف إلى رقابة تسيير الشركات و المؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو

¹ المادة 28-29 من الأمر رقم 95-20، مرجع سبق ذكره .

الشركات أو الهيئات الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة¹.

و يمكن تحديد مجال تدخل كل غرفة على فرعين كما هو مبين في الجدول التالي :

الجدول رقم (06) : مجال تدخل الغرف الوطنية

الغرف الوطنية	الفرع الأول	الفرع الثاني
1-المالية	• الوزارة المكلفة بالمالية (باستثناء محاسبي الدولة)	•محاسبو الدولة (ماعدا محاسبي البريد و المواصلات)
2-السلطة العمومية و الهيئات الوطنية	•رئاسة الجمهورية •مصالح رئيس الحكومة •الوزارتان المكلفتان بالدفاع الوطني و الداخلية •الهيئات الوطنية	•الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية و العدل
3-الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية	•الوزارات المكلفة بالصحة و العمل و الشؤون الاجتماعية و التكوين المهني و المجاهدين	•الوزارات المكلفة بالاتصال و الثقافة و الشبيبة و الرياضة
4-التعليم و التكوين	•الوزارتان المكلفتان بالتربية الوطنية و الشؤون الدينية	•الوزارة المكلفة بالتعليم العالي و البحث العلمي
5-الفلاحة و الري	•الوزارة المكلفة بالفلاحة و الغابات	•الوزارات المكلفة بالري و الصيد البحري
6-المنشآت القاعدية و النقل	•الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية و التعمير و البناء و السكن و التهيئة العمرانية	•الوزارة المكلفة بالنقل
7-التجارة و البنوك و التأمينات	•الوزارة المكلفة بالتجارة	•البنوك و المؤسسات المالية ومؤسسات التأمين و الشركات القابضة العمومية
8-الصناعات و المواصلات	•الوزارات المكلفة بالصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و السياحة و الصناعة التقليدية	•الوزارات المكلفتان بالطاقة و البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على الأمر رقم 95-20 الصادر بتاريخ 17جويلية 1995 .

¹ WWW.CCOMPRES.ORG.DZ اطلع عليه بتاريخ 02 جوان 2015.

ب-الغرف ذات الاختصاص الإقليمي

تكلف الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية و الهيئات و المؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة له . بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد اخذ رأي لجنة البرامج و التقارير، يمكنها أن تكلف بمساعدة الغرف الوطنية في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي، كذلك الأمر بالنسبة للهيئات الأخرى التي تتلقى أموالا عمومية حيث تكون الرقابة الممارسة عليها اختيارية كتسيير المساهمات العمومية للهيئات التي تحوز فيها الجماعات جزء من رأس المال الاجتماعي أو تسيير أنظمة إجبارية للتأمين و الحماية الاجتماعية وأخيرا تلك التي تلجأ إلى التبرعات من اجل دعم القضايا الإنسانية و التربوية و العلمية¹ .

وكما ذكرنا سابقا أن الغرف تتكون من فروع، فان كل فرع من الغرفة الإقليمية يراقب الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه، و المرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها، التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها و كذا المؤسسات العمومية المحلية، وقد تم توزيع مجال تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية التسعة على فرعين حسب الجدول التالي :

الجدول رقم : (07) توزيع الغرف الإقليمية على مستوى الوطن

الغرفة الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
عناية	عناية-سكيكدة-الطارف	قالمة-سوق اهراس-تبسة -أم البواقي
قسنطينة	قسنطينة-ميلة-جيجل	باتنة-بسكرة-سطيف-خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو-بجاية-بومرداس	برج بوعريج-مسيلة-البويرة
البلدية	البلدية-عين الدفلى-المدية	الشلف-الجلقة-تيسمسيلت
الجزائر	الجزائر	تيبازة
وهران	وهران-مستغانم	غليزان-معسكر-سعيدة
تلمسان	تلمسان-سيدي بلعباس	عين تيموشنت-تيارت
ورقلة	ورقلة-غرداية-الاغواط	اليزي-الوادي-تمنراست
بشار	بشار-تندوف	ادرار - البيض

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة المطع عليه خلال جوان 2015.

¹ المادة 29 من الأمر 95-20، مرجع سبق ذكره .

3- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

إن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي تشكيلة متخصصة في مجلس المحاسبة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التابعة لمجال اختصاصه.

تبث غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية طبقا للمادتين 88 و 91 من الأمر رقم 20-95 المذكور سابقا و المتعلق بمجلس المحاسبة، في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لا سيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية¹.

تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، علاوة على رئيسها، من قضاة منهم ستة (06) مستشارين على الأقل، وللبث بطريقة سليمة لابد من اجتماع على الأقل أربعة قضاة إضافة إلى رئيس الغرفة.

و تكون القرارات التي تصدرها الغرفة محل استئناف أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس

المحاسبة.

يمكن استعراض الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة ككل حسب التمثيل البياني الموضح على الصفحة الموالية .

¹ المادتين 88،91 من الأمر 20-95.

ثانيا : مجال اختصاص مجلس المحاسبة .

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات واسعة في مجال الرقابة، وتتمثل مهامه على وجه الخصوص في التدقيق في شروط الهيئات، الموارد، والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه وفي تقييم تسييرها وفي التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للتنظيمات والقوانين المعمول بها.

إن الهدف من ذلك هو تشجيع الاستعمال الفعال والصارم وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

كما يساهم المجلس في إطار صلاحياته، في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية ومكافحتها.

ويمارس مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية عن طريق القرارات في حالة تصفية حسابات المحاسبين العموميين وتقديم الحسابات والانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والأخطاء التي يرتكبها المسيرون¹.

يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة نوعية التسيير من حيث الفعالية² والكفاءة³ والاقتصاد.

يمكن رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أن يلتمس مجلس المحاسبة لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية.

كما يمكن استشارته في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وفي المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية.

و من اجل القيام بالاختصاصات السالفة الذكر، فقد استفاد مجلس المحاسبة الجزائري من برامج مختلفة للتكوين في مجال العمل الرقابي في إطار برنامج التعاون مع مؤسسات عليا أخرى للرقابة .

إن نشاطات التكوين المنجزة في الخارج و التي تتعلق بمواضيعها بمختلف مجالات الرقابة، هي تلك المنظمة أساسا من طرف المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (الأربوساي) في إطار تنفيذ مخططها السنوي للتكوين لسنة 2019، و الجدول التالي يتضمن هذه النشاطات بالتفصيل :

¹ WWW.CCPOMTES.ORG.DZ اطلع عليه يوم 02 جوان 2015.

² تعني مدى ما يمكن تحقيقه من الأهداف المقررة والعلاقة بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية لنشاط ما (معايير الرقابة للإنتوساي).

³ تمثل العلاقة بين المخرجات من السلع والخدمات أو غيرها من النتائج الأخرى والموارد التي استخدمت من أجل إنتاجها (معايير الرقابة للإنتوساي). أو تعني استخدام الموارد المالية والبشرية والمادية بطريقة تؤدي إلى الحصول على الحد الأقصى من المخرجات لمقدار معين من هذه الموارد أو تقليل استخدام المدخلات إلى أدنى حد في سبيل الحصول على نوعية أو كمية معينة من المخرجات (معجم المصطلحات/ديوان المنشورات الرسمية للمجموعات الأوروبية).

جدول رقم (08) : نشاطات التكوين المنجزة بالخارج لمجلس المحاسبة لسنة 2017

الهيئة المنظمة	مكان إجراء التكوين	الموضوع	مدة التكوين بالأيام	عدد المستفيدين
برنامج الزائرين الدوليين (الولايات المتحدة الأمريكية)	الولايات المتحدة الأمريكية	تعزيز المسؤولية المالية	18	1
الأرابوساي	الكويت	تقييم جودة معالجة النفايات الطبية	3	3
الأرابوساي	مصر	رقابة الدين العمومي	5	3
الأرابوساي	العربية السعودية	إطار قياس الأداء للأجهزة العليا للرقابة	6	3
الأرابوساي	الأردن	رقابة قطاع الدواء	5	3
الأرابوساي	سلطنة عمان	رقابة تقنيات المعلومات	5	3
الأرابوساي	المغرب	إطار قياس الأداء للأجهزة العليا للرقابة	3	3
تكوين منظم من طرف مشروع UNITAR وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي	المغرب	مكافحة الفساد	4	1

المصدر : التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري لسنة 2019.

و حسب الجدول الوارد أعلاه فإن مجلس المحاسبة الجزائري يسعى كغيره من هيئات الرقابة العليا الأخرى إلى التكوين المستمر في مجال تعزيز العمل الرقابي و تطويره من خلال الاستفادة من تجارب و تبادل الخبرات مع دول مختلفة على الصعيد العالمي، ومن اجل تشجيع تملك أدلة و أدوات الرقابة المنجزة، تم تنظيم العديد من نشاطات التكوين بمقر مجلس المحاسبة لفائدة المستخدمين التابعين لهياكل الرقابة (قضاة و مدققون و مستخدمو كتابة الضبط) و كذلك مستخدمي الدعم الإداريين، و قد شملت هذه التكوينات و الورشات أربع (4) نتائج للتوأمة، وهي على الخصوص الصفقات العمومية، ومراجعة الحسابات، و رقابة الأداء، و إعداد خريطة المخاطر¹.

المطلب الخامس : تقييم نتائج رقابة مجلس المحاسبة

في سابقة هي الأولى من نوعها، صدر تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 في الجريدة الرسمية، دون إخضاعه للنقاش في لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، واكتفى المجلس بإحالة تقريره لهذه السنة على رئيس الدولة وغرفتي البرلمان، كما جاء التقرير في مضمونه مغايرا تماما للتقارير التي اعتاد المجلس إعدادها، ورغم أنه جاء في 432 صفحة موزعة على أربعة فصول، إلا

¹ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، ص 428.

أنه اقتصر على مراقبة وتقييم قطاعين وزاريين فقط دون باقي القطاعات الوزارية، واتخذ من بلديات أربع ولايات فقط نماذج لتقييم تسيير أملاك البلديات، واتخذ تسيير عدد من المديريات لتقييم مدى قانونية الصفقات بالتراضي، ووضع التقرير صندوق ضمان الصفقات العمومية، وسلطة ضبط المحروقات في الميزان.

كما أُلح المجلس على الامتثال الصارم للقوانين لا سيما فيما يتعلق بنضج المشاريع، وتحديد أولويات برامج التجهيز التي تسعى لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وترتيبها وتحديثها، وإشراك المواطنين والأطراف الفاعلين المحليين في خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفق الشروط التي رسمتها السلطات العمومية، وتشجيع المبادرات المتخذة من طرف البلديات، وضمان الاستعمال العقلاني والفعال للاعتمادات المخصصة لمخططات التنمية البلدية بهدف تحقيق التنمية المستدامة للجماعة المحلية وتحسين مستوى معيشة المواطنين ووضع نظام يضبط توزيع الاعتمادات بين البلديات، ويأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية الموجودة¹.

تهدف رقابة مجلس المحاسبة إلى حماية الأموال العامة خاصة ما يتعلق منها بالقواعد المالية والمحاسبية، كما تهدف للوصول إلى نتائج تتمحور في عنصرين بارزين هما :

- تشجيع الاستعمال الناجع و الفعال للموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة وكيفية إعادة تحويلها أي إنفاقها .
- إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة و الشفافية في تسيير الأموال العمومية .

وإذا نظرنا للواقع فإن هذه المؤسسة العليا للرقابة المالية لا تؤدي الدور المنوط بها في محاربة الفساد وتبذير الأموال العمومية فهي تعطي صورة لبناية فارغة و لمؤسسة غير قادرة على إنتاج أي تقرير حول الفضائح المالية المتتالية التي شملت اغلب القطاعات الاقتصادية، وخاصة الشركات الكبرى، فمجلس المحاسبة الجزائري لم ينشر أي تقرير منذ سنة 1997 إلى غاية 2011، حسب ما هو مدرج على الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة²، وهذا يبين التخوف من هذه التقارير.

¹ سميرة بلعمري، رئيسة جريدة تحرير الشروق اليومي، في تقرير لمجلس المحاسبة من 432 صفحة احاله على رئيس الدولة و البرلمان، جريدة الشروق، الموقع الإلكتروني للجريدة، www.echoroukonline.com اطلع عليه بتاريخ 2020/06/08.

² www.ccomptes.dz vu le 08/06/2020.

خلاصة الفصل

من خلال ما تقدم، لاحظنا أن هناك أنواع مختلفة من الرقابة بصفة عامة، و التي تمارس على الجماعات المحلية بصفة خاصة، هذه الأنواع تكلف بها هيئات مختلفة من حيث أشكالها واختصاصاتها، وهذه الأنواع المختلفة تتفق مع حجم الأموال العمومية المتداولة على مستوى الإدارات المحلية باعتبارها الركيزة الأساسية في مجال التنمية المحلية .

فإذا نظرنا إلى الرقابة المالية الممارسة من طرف المجالس المحلية المنتخبة نلاحظ أنها ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى، فتكون في الغالب على شكل مناقشات خاصة بتنفيذ العمليات المالية واستنتاجات من طرف الأعضاء ومختلف الكتل الحزبية المشكلة للمجلس المحلي، الأمر الذي يجعل فعالية هذه الرقابية تكون محدودة ومرهونة إلى حد بعيد بمدى كفاءة وفعالية أعضاء المجلس المنتخب، بينما تمارس أجهزة وزارة المالية المتمثلة في المراقب المالي والمحاسب العمومي الرقابة السابقة و الآنية المتعلقة بالمشروعية من جهة، ومن جهة أخرى المفتشية العامة للمالية التي تتدخل بشكل غير دوري وفقا للبرنامج المحدد و المسطر من طرف وزير المالية، وبالتالي فهذه الرقابة تعتبر غير إلزامية، كما تنسم رقابة مجلس المحاسبة بصفته أعلى هيئة رقابية في البلاد بالطابع الإلزامي والدوري لكل الإدارات مهما كان حجمها من خلال حسابها الإداري الذي يعده الأمر بالصرف وحساب التسيير الذي يعده المحاسب العمومي .

الفصل الرابع

دراسة ميدانية لبلديات ولاية بساتة

تمهيد

أراد الباحث من خلال هذا الفصل أن يدعم الجانب النظري للدراسة بدراسة استطلاعية وميدانية متبوعة بدراسة تطبيقية تمحورت حول الإجراءات الرقابية لمصالح الرقابة المالية التي تسعى من خلالها هذه الأخيرة إلى ضبط الإنفاق العام المحلي ، وتوجيهه نحو الأغراض التي سطر لأجلها ، وقد تمثلت هذه الدراسة في استبيان موزع على رؤساء بلديات ولاية باتنة أو ممثليهم من كتاب عامون ومكلفين بالمصالح المالية والمحاسبية .

وسيقوم الباحث من خلال هذا الفصل بمناقشة النتائج التي تم التوصل إليها من خلال الدراسة والمعالجة الإحصائية للمعلومات المتحصل عليها من خلال جمع الاستبيانات الموزعة على عينة البحث هذا ، كما يقوم باختبار الفرضيات وتحليل النتائج المتوصل إليها بعد تحديد مدى مساهمة الرقابة المالية للمراقب المالي على ضبط نفقات الجماعات المحلية ممثلة في البلديات محل الدراسة.

وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى أربع مباحث كالتالي :

المبحث الأول : الإطار النظري للرقابة المالية على البلدية

المبحث الثاني:هيكلية الدراسة التطبيقية

المبحث الثالث:معالجة وتحليل النتائج

المبحث الرابع: مناقشة النتائج واختبار فرضيات البحث

المبحث الأول : الإطار النظري للرقابة المالية على البلدية

قبل أن نشرع في الدراسة التطبيقية و تحليل نتائج الاستبيان أردنا أن نتعرف على الإطار النظري للرقابة المالية للمراقب المالي على البلدية بغية التطلع على واقع الرقابة لهذا الجهاز المستحدث على البلدية من جهة ، وكذا مقارنة الجانب النظري للموضوع بالدراسة التطبيقية من جهة أخرى .

المطلب الأول : مهام المراقب المالي

ينحصر دور المراقبين الماليين في مراقبة شرعية النفقات الملتزم بها من الناحية الميزانية الخاصة، دون أي فحص لملائمتها (التي تبقى من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم) ¹ .

وتتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة عملية تنفيذ النفقات العمومية و مطابقتها للأنظمة والقوانين السارية المفعول قبل تنفيذها عن طريق التحقق من مشروعية إجراء الالتزام بالدفع ، و بالتالي فالمراقب المالي قبل قيامه بعملية التأشير على الالتزام بالدفع فإنه يقوم بالتحقق من العناصر التالية ، و ذلك وفقا للمادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية² :

- صفة الأمر بالصرف .
- مطابقتها التامة للقوانين و التنظيمات المعمول بهما .
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .
- التخصيص القانوني للنفقة .
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة .
- وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض ، عندما تكون مثل هذه التأشيرية قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل .

تدرس و تفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف و المعروضة للرقابة في اجل عشرة أيام ، غير انه يمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين يوما عندما تتطلب الملفات نظرا لتعقيدها ، دراسة معمقة³ .

¹ شويخي سامية ، مرجع سبق ذكره ، ص 53.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 مؤرخ في 14/11/1992 ، متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، ج 82

، ج ج د ش ، بتاريخ 15/11/1992 ، ص 2102.

³ المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، سبق ذكره ، ص 2102.

1-تأشيرة المراقب المالي :

يقوم المراقب المالي أثناء ممارسة رقابته بمنح التأشيرة للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

1-1-قرارات الالتزام بالنفقة الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي :

هناك العديد من القرارات الخاضعة لهذا التأشير وهي ¹ :

- القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم و تثبيتهم و دفع رواتبهم عدا ما كان مرتبطا بالترقية في الدرجات .
- القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة و الثابتة بموجب فواتير نهائية .
- كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية ما لم يتعدى المبلغ المحدد في القانون المتعلق بالصفقات العمومية ، والتي تشترط فيها وثائق إضافية أخرى ، وكذلك كل قرار يتضمن تحويل اعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو يتضمن إعانات مالية .
- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية ، والجداول الأصلية الأولية والتي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة والتي تطرح أثناء قفل السنة .
- القرارات المتضمنة لنفقات التسيير أو تجهيز أو استثمار لقطاع من القطاعات .

1-2-حالات رفض التأشير من طرف المراقب المالي:

يحق للمراقب المالي في حال الإخلال بأحد الشروط المذكورة أعلاه ، أن يحرر إشعارا بالرفض المؤقت في الحالات التي كون فيها إجراء الالتزام بالنفقة مشوبا بمخالفات للتنظيم المعمول به و ، حيث تكون قابلة للتصحيح و قد تكون ناتجة عن نقص في وثائق إثبات النفقة المطلوبة أو أخطاء حسابية يمكن تعديلها، وبذلك يقوم الأمر بالصرف في هذه الحالة بتصحيح الالتزام بالدفع وفقا لتبريرات الرفض المؤقت، وفي حالة عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في الرفض المؤقت، يحرر المراقب المالي إشعار الرفض النهائي للالتزام بدفع النفقة محددًا فيه كل أسباب الرفض القانونية.

¹ شويخي سامية ، مرجع سابق (بتصرف) ، ص 54.

ولتفادي وضعية الانسداد عند الرفض النهائي للالتزام بالنفقة، يستطيع الأمر بالصرف طلب استعمال إجراء التغاضي تحت مسؤوليته الشخصية والمالية، من التأشير على الالتزام بالنفقة موضوع الرفض من المراقب المالي الذي ترفع مسؤوليته عند قبول تنفيذ إجراء التغاضي، بشرط أن يقوم بإرسال نسخة من ملف النفقة موضوع التغاضي إلى وزير المالية والوالي للإعلام¹.

لكن تبقى حرية الأمر بالصرف في استعمال طلب إجراء التغاضي مقيدة، حيث نصت المادة 19 من القانون 92-414 السابق ذكره على انه " لا يمكن حصول التغاضي المنصوص عليه في المادة 18 من نفس القانون ، في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي " :

- صفة المر بالصرف .
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها .
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به .
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام .
- التخصيص غير القانوني للالتزام ، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات و إما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية .

2-المهام الأخرى للمراقب المالي :

إضافة إلى الرقابة القبلية التي يمارسها المراقب المالي في مجال تنفيذ النفقات ، فهو مكلف أيضا بمسك محاسبة الالتزامات ذات الطابع الإحصائي من اجل تحديد مبلغ النفقات الملتزم بها من الاعتمادات المسجلة في الميزانية و الأرصدة المتوفرة ، هذه المحاسبة البسيطة لا تتطلب إجراء قيود محاسبية و سجلات محاسبية وفقا قاعدة القيد المزدوج .

2-1-محاسبة نفقات التسيير :

تستعرض محاسبة الالتزام بالنفقات التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير ما يأتي² :

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب و المواد .
- ارتباط الاعتمادات .

¹ شلال زهير ، مرجع سابق ، ص115.

² المادة 28 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، سبق ذكره ، ص 2103.

- تحويل الاعتمادات .
- التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين .
- الالتزام بالنفقات التي تمت .
- الأرصدة المتوفرة .

2-2- محاسبة نفقات التجهيز :

تستعرض محاسبة الالتزامات التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار بالنسبة لكل عملية ما يأتي¹ :

- الترخيصات بالبرنامج ، و عند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية .
- التفويضات بترخيص البرنامج .
- الأرصدة المتوفرة.

بناء على بيانات محاسبة الالتزامات يستطيع المراقب المالي التحقق من كفاية المخصصات المالية المخصصة ضمن أبواب و بنود الميزانية لتغطية تسديد النفقات ، و تقديم تقارير مالية و دورية لوزارة المالية عن حجم النفقات الملتزم بها و عن نسبة استهلاك اعتمادات الميزانية من طرف مختلف الأمرين بالصرف ، وهذا كبيان إيضاحي لوزير المالية حتى يكون على اطلاع بحجم النفقات العامة الملتزم بها .

المطلب الثاني: مسؤوليات المراقب المالي :

ترتبط مسؤولية المراقب المالي بشرعية التأشيرات التي يقوم بمنحها ، حيث يعتبر مسؤولا شخصيا أمام مختلف هيآت الرقابة و وزارة المالية عن التأشيرات اللاشعرية التي تشكل مخالفات صريحة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية ، و التي يتم إثباتها بالوثائق المحاسبية المطلوبة لتبرير الالتزام بالنفقات .

كما يعتبر المراقب المالي مسؤول أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية لمجلس المحاسبة ، المؤهلة قانونا في تدقيق و مراقبة نشاط المراقبين الماليين في مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية، وفي حالة التحقق من ارتكاب مخالفات صريحة لقواعد تنفيذ الميزانية تمتلك هذه الأخيرة صلاحيات فرض

¹ المادة 29 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، سبق ذكره ، ص 2104.

عقوبات مالية على المراقب المالي المعني ، و ذلك وفقا لأحكام البند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة ، من دون أن يخل ذلك بتطبيق العقوبات الجزائية أو التعويضات المدنية عندما تقتضي طبيعة المخالفة ذلك¹ .

كما أن اعتبار المراقبين الماليين مسؤولين شخصيا عن منح التأشير أو رفضها لا يمكن أن يؤدي إلى تملصهم من احترام أو تطبيق أوامر و توجيهات مسؤوليهم السلميين ، و تبعا لذلك يمكنهم التذرع أمام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة إليهم من هؤلاء المسؤولين من أجل إعفائهم من مسؤولية المخالفات المعين ارتكابها من قبله بسبب تطبيق هذه الأوامر ، حيث تحل مسؤولية رؤسائهم محلها² .

المطلب الثالث: تقييم مساهمة المراقب المالي في ضبط تسيير المال العام

تعتبر الرقابة المالية الأولية للنفقات العمومية كإجراء وقائي من شأنه الحفاظ على المال العام والسماح كذلك بضمان متابعة صارمة للميزانيات المبرمجة للبلديات ، كما أن المراقبة المسبقة للنفقات العامة ستسمح بضمان الامتثال للإطار التنظيمي الذي يحكم نظام النفقات العمومية وتعمل على تحديد التجاوزات و الانحرافات .

وفضلا على المهام والأدوار التي يلعبها المراقب المالي خاصة الذي يلعبه في التأكيد من التزام الهيئات الخاضعة لرقابته و تقيدها بتطبيق كافة القوانين و اللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها، وكذا دوره الكبير في كشف الأخطاء و أسبابها و مسبباتها و العمل على تصحيحها مما يساهم في التقليل من الفساد الإداري والمالي المتفشي في هذه الهيئات بما يساهم في ترشيد النفقات العامة إضافة إلى مساهمة دوره الإعلامي في ذلك حيث يقوم بإعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية وذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الاعتمادات الممنوحة وذلك بصفة دورية كما يحدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات و الصعوبات التي لاحظها في تسيير الأملاك العامة ، وكذلك الاقتراحات التي قد تحسن من شروط صرف الميزانية وتحديد أوجه الإنفاق³ ، وهذا ما أكدته المادة 25 من المرسوم 414/92 .

¹ شلال زهير ، مرجع سبق ذكره ، ص 117.

² محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2003 ، ص141.

³ عوالي بلال ، آليات الرقابة المالية القبلية كأداة فعالة في تسيير صرف النفقات العمومية للبلديات ، المراقب المالي نموذجا ، مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية، المجلد 6، العدد 1، جامعة البليدة ، الجزائر ، 2015، ص187.

ومما سبق ذكره يتضح لنا أهمية دور الرقابة التي يلعبها المراقب المالي في تسيير الأموال العمومية ، وان كان هناك اختلاف في وجهة النظر حوله خاصة في مجال رقابته على البلديات حيث لقي اعتماد رقابته في هذا الشأن الملاحظات التالية¹ :

- حسب رؤساء العديد من المجالس البلدية ، المراقب المالي معرقل للتنمية المحلية لتأخره في التأثير على المشاريع ، وهو ما ينعكس حسبهم على الخدمات المقدمة للمواطنين .
- المراقب المالي حسب خبراء وزارة الداخلية و الجماعات المحلية أداة لحماية رؤساء المجالس البلدية والتخلص من المشاكل السابقة للمالية المحلية كالديون التي وصلت إلى 48 مليار دينار سنة 2008.

المطلب الرابع : الصعوبات التي تواجه عمل المراقب المالي

إذا كانت الرقابة القبلية للمراقب المالي تسعى إلى الحد من الأخطاء و الانحرافات قبل حدوثها فإن هذه الأخيرة تواجه مجموعة من الصعوبات يمكن حصرها في التالي² :

- عدم تحيين التعليمات الوزارية (2) (C1) الأمر الذي يخلق نوعا من الصعوبة الكبيرة في الإسناد القانوني للنفقات بالنسبة للبلديات .
- إيداع الميزانيات الإضافية في آخر السنة المالية يشكل صعوبة حقيقية وكبيرة و ينعكس سلبا على المراقبة الفعالة إذ يتحتم على الأمرين بالصرف تسوية النفقات مما يسبب تراكما في الالتزامات المودعة و التي تكون في اغلب الأحيان خاطئة من حيث متابعة الأرصدة المالية كما يخلق تناقضا في أسبقية الرقابة على تنفيذ النفقة ، ويكون المراقب حينئذ بصدد تسوية وليست رقابة .
- عدم الإجابة على المشاكل والصعوبات التي يجدها المراقب المالي و المطروحة على سلطاته السلمية مما يخلق مشاكل مع الأمرين بالصرف نظرا لطول مدة الإجابة أو انعدامها في بعض الأحيان .
- وجود تداخل في صلاحيات السلطات خاصة مصالح الوظيف العمومي ومصالح الرقابة المالية القبلية من حيث منح التأشيرات وعدم توضيح النصوص التنظيمية للإجراءات وللوثائق

¹ عوالي بلال ، مرجع سابق ، ص 187.

² عوالي بلال ، مرجع سابق ، ص 190.

التي يتم فحصها من كلا المصلحتين مما ينتج عنه التداخل ويعطل مصالح الموظفين كما يوجد هذا التداخل كذلك وبنفس الوتيرة مع المحاسب العمومي .

المبحث الثاني: هيكلية الدراسة التطبيقية

تم تقسيم هذا المبحث إلى أربع مطالب بحيث يتم من خلالها معالجة مصادر جمع المعلومات.

المطلب الأول: منهج الدراسة

أجريت الدراسة وفقا للمنهج الوصفي التحليلي في شقها النظري ، وذلك بالاعتماد على مصادر البيانات والمتمثلة في الكتب والدوريات والمقالات العلمية و المهنية ، والدراسات السابقة ذات الصلة بالموضوع ، إضافة إلى بعض المواضيع ذات الصلة على مختلف شبكات الانترنت ، أما الجانب التطبيقي فقد اعتمد على المنهج الوصفي في جمع البيانات والمعلومات من عينة الدراسة، بالاعتماد على الاستبيان الموجه للأمرين بالصرف على مستوى ولاية باتنة أو من يمثلهم و التابعين لمصالح الرقابة المالية للمديرية الجهوية للميزانية بسطيف ، حيث مر الاستبيان بعدة مراحل من اجل ضبطه وإخراجه في شكله النهائي ، وقام الباحث بعد ذلك بتفريغ وتحليل نتائج الاستبيان باستخدام الأدوات الإحصائية المناسبة من خلال البرنامج الإحصائي (spss v26) .

أولا : حدود الدراسة

تمثلت حدود الدراسة فيما يلي :

1-الحدود الزمنية:

يتعلق الأمر بالفترة الزمنية المستغرقة لإجراء الدراسة ، حيث جرت الدراسة النظرية للموضوع بدءا من سنة 2016 وهي فترة اختيار الموضوع محل الدراسة ، وكانت الانطلاقة الفعلية للدراسة أثناء سنة 2017 ، إلى غاية انجاز العمل على الصورة التي هو عليها .

وفيما يتعلق بالجانب التطبيقي للدراسة فكان من شهر مارس 2020 إلى غاية شهر ديسمبر من نفس السنة ، انطلقا من الكتابة المبدئية للاستبيان إلى نهاية الدراسة التحليلية واختبار الفرضيات .

2- الحدود المكانية:

وقد تمثلت الحدود المكانية في البلديات التابعة لولاية باتنة ، والتي تخضع لمصالح الرقابة المالية التابعة للمديرية الجهوية للميزانية بسطيف .

3- الحدود البشرية:

حيث تمثلت في أفراد العينة المستجوبين ، وهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية وممثلهم من كتاب عامون ومكلفين بالمصالح المالية والمحاسبية على مستوى البلدية.

ثانيا : فرضيات الدراسة

تم الاعتماد مبدئيا على مجموعة من الفرضيات متضمنة في محاور الاستبيان ، حيث قمنا أثناء إجراء الدراسة الميدانية باختبار الفرضيات التي أشرنا إليها في المقدمة وهي :

- ❖ **الفرضية الأولى :** تعمل الأجهزة المختلفة للرقابة المالية على السهر على التطبيق السليم للنصوص القانونية ، حيث يتم إهمال الجانب الأهم للرقابة و هو رقابة الأداء والذي يعتبر جوهر العملية الرقابية.
- ❖ **الفرضية الثانية:** يوجد أثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة.
- ❖ **الفرضية الثالثة:** توجد استجابة من طرف مصالح البلدية لتوجيهات المراقب المالي باعتباره أداة لتصويب وتصحيح الأخطاء.
- ❖ **الفرضية الرابعة:** يتوفر لدي المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية .
- ❖ **الفرضية الخامسة:** تفتقد الرقابة المالية على البلديات إلى استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي.

المطلب الثاني: مجتمع وعينة الدراسة

يعبر مجتمع الدراسة عن الأفراد أو المؤسسات التي يمكن أن يكونوا أعضاء في عينة الدراسة ، ومجتمع الدراسة عبارة عن جمع طبيعي أو جغرافي أو سياسي من الأفراد أو الحيوانات أو النباتات أو المواضيع ، وباختصار فالمجتمع من الناحية البحثية ما هو إلا جمع فيزيقي ، ولأسباب اقتصادية

وعملية لا يستطيع الفرد دراسة مجتمع الدراسة في جميع الدراسات ، وإنما يستعاض عن ذلك بدراسة العينة¹ .

1-مجتمع الدراسة:

يمثل مجتمع الدراسة الأشياء أو الأشخاص الذين يشكلون موضوع مشكلة البحث ، فهو بهذا يشكل ما يمكن أن تعمم نتائج الدراسة عليه ، إذ أن تحديده يعد ضروريا لتبرير اختيار العينة و اقتصار الدراسة عليها ، و في بحثنا هذا فإن مجتمع الدراسة يتمثل في البلديات المتواجدة على مستوى ولاية باتنة كما تم الإشارة إلى ذلك في الدراسة المبدئية لمشروع البحث ، والتي تخضع لرقابة مصالح المراقبة المالية للمديرية الجهوية بسطيف، ذلك أن ولاية باتنة من بين الولايات التي تضم أكبر عدد من البلديات على غرار الولايات الأخرى .

وتتضمن ولاية باتنة 61 بلدية تحت وصاية 22 دائرة ، و الجدول التالي يوضح تعداد بلديات الولاية محل الدراسة ، وكذا المصالح المالية التي تسهر على رقابتها :

الجدول رقم (09): مصالح الرقابة المالية لولاية باتنة و البلديات التابعة لرقابتها

عدد البلديات	عدد الدوائر	مصالح الرقابة المالية
61	22	7

المصدر : من إعداد الباحث

وإذا ما تم مقارنة عدد مصالح الرقابة المالية المتواجدة على مستوى الولاية بالعدد الإجمالي للبلديات فإننا نلاحظ أن هناك فرق كبير ، مما قد يعيق العمل الرقابي لهذه الأجهزة ، ويسبب نوع من التأخر في معالجة الملفات .

الجدول رقم (10): نسبة مصالح الرقابة المالية مقارنة بعدد البلديات

البيان	البلديات	مصالح الرقابة المالية
عدد	61	7
النسبة	%100	%11

المصدر : من إعداد الباحث

¹ شركة دراسة للاستشارات والدراسات والترجمة ، مجتمع وعينة الدراسة في البحث العلمي ، الموقع الإلكتروني www.drakah.com اطلع عليه بتاريخ 2020/12/22.

نلاحظ من خلال الشكل السابق أن عدد مصالح الرقابة المالية المتواجدة على مستوى الولاية لا تمثل إلا ما نسبته 11% من العدد الإجمالي للبلديات.

2- عينة الدراسة

يتم تحديد عينة الدراسة عند تعذر إجراء المسح الشامل لأفراد المجتمع ، كما أن العينة تمثل مجموعة جزئية من المجتمع لها نفس خصائصه الأصلية التي تنتمي إليه ، ويكون الغرض منها الحصول على معلومات مرتبطة بالمجتمع عن طريق اختيار عدد من الأشخاص للدراسة يمثلون المجتمع¹.

وقد تمثلت عينة الدراسة موضوع بحثنا 53 بلدية (رئيس المجلس الشعبية البلدية أو من يمثله) ، وهو ما يقارب نسبة 87% من المجتمع ككل.

3- توزيع الاستبيان: تم توزيع الاستبيان على أفراد العينة كما يلي:

استغرقت عملية توزيع واسترجاع استمارات الاستبيان وقت طويل ، ويرجع ذلك إلى الظروف الصحية التي يمر بها العالم مما جعل معظم الإدارات تغلق على نفسها ولا تستقبل إلا للضرورة ، مما صعب من عملية توزيع واستلام الاستمارات ، حيث كانت معظم التوزيعات عن طريق استعمال الوساطة ، إضافة إلى طرق مداراة بشكل شخصي من أجل الحصول على العمل المراد .

وقد قمنا بتوزيع الاستمارات بمختلف الطرق الممكنة، حيث قمنا بتوزيع 60 استمارة استبيان و تم استرجاع 54 استمارة، وبعد عملية الفرز والتنظيم تم الإبقاء على 53 استمارة صالحة للاستعمال، والجدول التالي يوضح العملية:

جدول رقم (11): توزيع استمارات الاستبيان لرؤساء البلديات وممثليهم

البيان	عدد الاستمارات الموزعة	عدد الاستمارات المسترجعة	عدد الاستمارات الملغاة	عدد الاستمارات الصالحة للمعالجة
العدد	60	54	1	53
النسبة	100%	90%	1%	88%

المصدر : من إعداد الباحث حسب نتائج الاستبيان

¹الاء سباتين ، طرق اختيار العينة ، الموقع الالكتروني لموضوع www.mawdoo.com بتاريخ 2016/09/01 اطلع عليه بتاريخ 2020/12/22.

المطلب الثالث : الأدوات والأساليب المستعملة في الدراسة

تحتاج كل دراسة تطبيقية إلى مجموعة من الأدوات والوسائل اللازمة والتي تسمح بدورها للباحث إلى الوصول والحصول على المعلومات والبيانات التي يرغب في توظيفها لخدمة بحثه والوصول إلى النتائج المرجوة ، وقد تم الاعتماد على المقابلات التي أجريت مع مختلف المصالح الرقابية كمصالح المراقبة المالية وكتاب عامون للبلديات إضافة إلى لقاءات مبرمجة مع بعض المحاسبين العموميين على مستوى إقليم الولاية ، بالإضافة لاستخدام أداة الاستبيان .

أولا : أدوات جمع البيانات :

تم استخدام المصادر الثانوية و الأولية لجمع البيانات ، حيث تتمثل المصادر الثانوية في الكتب والدوريات ومواقع الانترنت والأبحاث و الدراسات السابقة ، إضافة إلى اللقاءات الميدانية كما ذكرنا سابقا ، والتي ساهمت في إثراء الموضوع ، و لدراسة الجوانب التحليلية لموضوع البحث، الباحث لجأ إلى جمع البيانات من مصدرها الأصلي (أي البيانات الأولية)، وذلك من خلال الاستبيان كأداة رئيسية للبحث، والتي وزعت البلديات التابعة لولاية باتنة للإجابة عليه من طرف الأمرين بالصرف أو الكتاب العامون للبلديات أو من بين المكلفين بمصلحة المالية والمحاسبة ، ثم تفرغ هذه البيانات وتحليلها باستخدام برنامج SPSS النسخة رقم 26. وكانت عبارات الاستبيان ومحاورة موزعة كالتالي:

الجزء الأول : اختص هذا الجزء بالبيانات والمعلومات الشخصية التي تتعلق بأفراد العينة ، حيث تضمنت المعلومات المتغيرات الشخصية التالية :

- ✓ المؤهل العلمي .
- ✓ سنوات الخبرة .
- ✓ الوظيفة .
- ✓ عدد الدورات التكوينية .
- ✓ التخصص الأكاديمي .
- ✓ البلدية التي يمثلها الطرف المستجوب.

الجزء الثاني: تم فيه توزيع الأسئلة على محاور الاستبيان كالتالي:

- ✓ المحور الأول : اثر آليات رقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب مشروعية تنفيذ النفقة، ويضم هذا المحور 09 عبارات.
 - ✓ المحور الثاني: استجابة البلديات لتوجيهات المراقب المالي، ويضم هذا المحور 08 عبارات.
 - ✓ المحور الثالث : درجة كفاءة المراقب المالي في ضبط صرف نفقات البلديات، ويضم هذا المحور 13 عبارة.
- إضافة إلى المحاور السالف ذكرها قمنا بإدراج سؤال اختياري في شكل اقتراح بخصوص مدى أهمية ومساهمة المراقب المالي في ضبط و ترشيد عملية صرف نفقات البلديات.

ثانيا : الأساليب الإحصائية المستعملة

تمت معالجة بيانات الدراسة بالاعتماد على البرنامج الإحصائي spss النسخة 26 ، وذلك باستخدام مجموعة من الأساليب الإحصائية حسب ما يتلاءم مع طبيعة البيانات وأهداف الدراسة وذلك على النحو التالي :

- ✓ جداول التوزيعات التكرارية و النسب المئوية لمعرفة الاتجاه العام للمستجوبين.
- ✓ الوسط الحسابي والانحراف المعياري كمقاييس النزعة المركزية .
- ✓ اختبار التوزيع الطبيعي.
- ✓ معامل ألفا كرونباخ لقياس مدى ثبات فقرات الاستبيان .
- ✓ استخدام مقياس ليكارت الخماسي للأسئلة المغلقة ، حيث أن الباحث اعتمد على مقياس ليكارت الخماسي كأداة للدراسة وتحليل الاستبيان، نظرا لكونه المقياس الأكثر تعبيراً عن آراء المبحوثين والأكثر سهولة من حيث الفهم، وقد استخدم الباحث الشكل المغلق في الإجابات خمس إجابات مرتبة من 1 إلى 5 على النحو التالي:

الجدول رقم (12) مقياس ليكارت الخماسي

موافق تماما	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق تماما
5	4	3	2	1

المصدر : طويطي مصطفى ، وعيل ميلود ، أساليب تصميم وإعداد الدراسات الميدانية -منظور إحصائي- مطبوعة مقدمة لطلبة كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة البويرة ، الجزائر ، سنة 2014/2013، ص52.

ولتحديد طول كل بعد من أبعاد مقياس ليكارت الخماسي المستخدمة في محاور الدراسة الثلاثة، تم تقسيم مدي الدرجة (5-1=4) على أبعاد المقياس الخمسة للحصول على طول فئة ثابت أي (0.8=5/4)، وبعد إضافة هذه القيمة إلى أقل قيمة في المقياس، وهي الواحد. نجد مدى كل بعد كما يلي:

- غير موافق تماما: المتوسط ينتمي إلى المجال [1-1.80]
- غير موافق: المتوسط ينتمي إلى المجال [1.81-2.60]
- محايد: المتوسط ينتمي إلى المجال [2.61-3.40]
- موافق: المتوسط ينتمي إلى المجال [3.41-4.20]
- موافق تماما: المتوسط ينتمي إلى المجال [4.21-5]

ومن اجل دراسة وتحليل النتائج ، تم جمع البيانات وتبويبها باستخدام برنامج الحزم الإحصائية SPSS النسخة 26 ، وذلك بغية وضع قاعدة بيانات وجداول يمكن الاعتماد عليها في عملية التحليل .

المطلب الرابع : الصدق الداخلي ومعامل الثبات

نتطرق في هذا الجزء من الدراسة إلى تحليل وتقنين الاستبيان، وحساب دقته وثباته كما يلي:

أولا : صدق الاستبيان

يقصد بصدق الاستبيان أو أداة الدراسة ، أن تقيس عبارات الاستبيان وما وضعت لقياسه ، وقمنا بالتأكد من صدق الاستبيان من خلال الصدق الظاهري للاستبيان ، وصدق الاتساق الداخلي لعبارات الاستبيان وذلك كما يلي :

1-الصدق الظاهري :

تم عرض الاستبيان على مجموعة من المحكمين من بين الاكاديميين و إطارات على مستوى مختلف الهيئات الرقابية ، وقمنا بإضافة وحذف وتعديل للاستبيان في ظل المقترحات المقدمة من

طرف المحكمين إلى أن تم إخراج الاستبيان في صورته النهائية ، **والملحق رقم (01)** يمثل القائمة الاسمية للمحكمين.

2-الصدق البنائي :

من اجل اختبار العلاقة والارتباط الإحصائي بين محاور الدراسة، قمنا بحساب معامل الارتباط الخطي لبيرسون، والنتائج ملخصة في الجدول أسفل:

الجدول(13): دراسة الارتباط بين محاور الدراسة

المحاور	قيمة معامل الارتباط	قيمة (p-value)	الملاحظة
المحور الأول	0.412	0.002	دال إحصائيا عند مستوى خطأ $\alpha = 0.05$
المحور الثاني			
المحور الأول	0.601	0.0001	دال إحصائيا عند مستوى خطأ $\alpha = 0.05$
المحور الثالث			
المحور الثاني	0.599	0.0001	دال إحصائيا عند مستوى خطأ $\alpha = 0.05$
المحور الثالث			

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

نتائج التقدير الإحصائي لمعاملات الارتباط الخطي بين محاور الدراسة تشير كلها إلى وجود علاقة ارتباط موجب بين كل هذه المحاور، حيث سجلنا أقوى ارتباط لمنحى إجابات الأفراد على فقرات الاستبيان بين المحور الأول والثالث، أي هناك علاقة طردية (وتجانس) بين آراء المستجوبين حول اثر آليات المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية وكذا آراء نفس الأفراد حول كفاءة المراقب المالي في ضبط صرف نفقات البلديات. هناك ارتباط موجب أيضا (ومتوسط) يقدر ب 0.412، وذلك بين آراء المستجوبين حول فقرات المحور الأول والمحور الثاني. ارتباط موجب أيضا بين فقرات محور (استجابة البلديات لتوجيهات المراقب المالي) وفقرات محور (درجة كفاءة المراقب المالي في ضبط صرف نفقات البلديات).

ثانيا : ثبات الاستبيان

قمنا باختبار مستوى ثبات وصدق عبارات الاستبيان والخاصة بكل محور، بالاستعانة بمعامل ألفا-كرونباخ (Alpha of Chronbach) وكذا معامل الصدق (الذي يمثل الجذر التربيعي لمعامل ألفا-كرونباخ). والنتائج ملخصة في الجدول التالي:

الجدول(14): نتائج تقدير معامل الثبات والصدق لفقرات ومحاور الاستبيان

رقم	المحور	عدد العبارات	معامل ألفا كرونباخ	معامل الصدق
1	أثر آليات رقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب مشروعية تنفيذ النفقة	9	0.663	0.81
2	استجابة البلديات لتوجيهات المراقب المالي	8	0.407	0.64
3	درجة كفاءة المراقب المالي في ضبط صرف نفقات البلديات	13	0.790	0.89
	المجموع	30	0.828	0.91

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

من خلال نتائج الجدول (14)، يمكننا الاستنتاج بثبات وصدق عبارات الاستبيان، فقد بلغت قيمة معامل ألفا كرونباخ ب 0.828 كمعامل ثبات كلي، وقيمة معامل الصدق هي أيضا كانت مقبولة جدا، وتساوي 0.91، وبالنسبة لقيم هذه المؤشرات حسب محاور الاستبيان، فقد كانت جيدة ومقبولة في المحور الثالث (الذي يتحدث عن أهمية كفاءة المراقب المالي في ضبط صرف نفقات البلديات) وقدرت ب 0.79 بالنسبة لمعامل ألفا-كرونباخ و 0.89 لمعامل الصدق، المحور الثاني هو الذي سجل اضعف قيم لهذه المؤشرات مقارنة بباقي المحاور.

ثالثا : اختبار التوزيع الطبيعي

الجدول رقم (15) اختبار التوزيع الطبيعي لمتغيرات الدراسة

Shapiro-Wilk			Kolmogorov-Smirnov			
Sig.	درجة الحرية	إحصائية الاختبار	Sig.	درجة الحرية	إحصائية الاختبار	
0.475	53	0.979	0.072	53	0.116	المحور الأول
0.403	53	0.977	0.028	53	0.129	المحور الثاني
0.274	53	0.973	,200*	53	0.091	المحور الثالث

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

من خلال نتائج الجدول في الأعلى أن نتيجة اختبار كولموغوروف - سميرونوف يظهر أن القيمة الاحتمالية (Sig) اكبر من 0.05 للمحور الأول والثالث واقل من 0.05 للمحور الثاني، مما يدل على أن البيانات تخضع للتوزيع الطبيعي للمحور 1 و3 ولا تخضع في المحور 2، لكن اختبار Shaapiro-Wilk تؤكد نتائج أن كل محاور الدراسة تتوزع طبيعياً.

رابعا : الاتساق الداخلي لفقرات الاستبيان ومحاورها

في هذا الجزء من البحث سيقوم الباحث بدراسة الاتساق الداخلي لعبارات كل محور مع معدل كل محور (أي المعدل العام لإجابات المستجوبين حول هذه العبارات). واستعملنا معامل بيرسون للارتباط الخطي بين هذه الفقرات و محاورها الخاصة بها.

1-الاتساق الداخلي لفقرات المحور الأول

الجدول رقم (16) الاتساق الداخلي لفقرات المحور الأول

الفقرة	البيان	معامل بيرسون	القيمة الاحتمالية
01	يقوم المراقب المالي بالتحقق من توفر الاعتمادات المالية المخصصة لكل نفقة.	,455**	0.001
02	يتأكد المراقب المالي من صفة الأمر بالصرف قبل كل عملية صرف للنفقات .	,442**	0.001
03	يسهر المراقب المالي على التأكد من التقيد أميزانياتي المناسب في مجال صرف النفقات حسب مدونة الميزانية .	,513**	0.000
04	هناك اتصال مباشر بين موظفو الرقابة المالية و موظفو المصالح المعنية في مجال العمل.	,730**	0.000
05	يقوم المراقب المالي بالتأكد من أن صرف النفقات في البلدية يتم حسب التشريعات المعمول بها .	,581**	0.000
06	يتدخل المراقب المالي في جانب ملائمة النفقة من عدمه.	,424**	0.002
07	يسهر المراقب المالي على عدم عرقلة تنفيذ النفقة بمعالجة ملف الالتزام بالنفقة في الآجال القانونية .	,617**	0.000

08	يقدم المراقب المالي نصائح للآمر بالصرف في مجال التسيير المالي	**0.551	0.000
09	يعتبر إجراء التعاضي من الآليات التي يلجأ إليها الأمر بالصرف في سبيل الحد من عرقلة المراقب المالي .	*0.293	0.033

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

الجدول في الأعلى يوضح مستوى الارتباط الخطي (مقاساً بمعامل الارتباط بيرسون) بين الفقرات التسع للمحور الأول ومعدل هذا المحور، حيث نلاحظ أن هذه القيم تتراوح في المجال (-0.293-0.73)، وهذا يدل على وجود ارتباط موجب من ضعيف إلى قوي، وقيم إحصائية "بيرسون" كلها معنوية عند قيمة 0.05 وهذا يدل على أن عبارات المحور صادقة لما وضعت لقياسه. الملاحظ أيضاً أن قيم الارتباط (عامة) متوسط ومتقارب لجل فقرات المحور. العبارة (4) لديها أقوى ارتباط موجب مع المجموع الكلي للمحور الأول بقيمة تساوي 0.73. في حين تحصلت العبارة رقم (9) التي تقول: " يعتبر إجراء التعاضي من الآليات التي يلجأ إليها الأمر بالصرف في سبيل الحد من عرقلة المراقب المالي " على أدنى قيمة ارتباط ب 0.293.

2-الاتساق الداخلي لفقرات المحور الثاني

الجدول رقم (17)الاتساق الداخلي لفقرات المحور الثاني

الفقرة	البيان	معامل الارتباط	القيمة الاحتمالية
01	تفرض الرقابة السابقة نوع من التسيير المشترك بين المراقب المالي و البلدية.	**0.553	0.000
02	عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي يعيق عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه .	**0.662	0.000
03	تعتبر رقابة المراقب المالي قبل عملية صرف النفقة رقابة ذات فعالية.	**0.407	0.002
04	تعتبر مذكرة الرفض عقبة بالنسبة للبلدية في سبيل صرف النفقات.	**0.407	0.002
05	تعتبر عملية توزيع المراقبين الماليين على مقرات دوائر البلديات كافية .	*0.331	0.016
06	يتدخل المراقب المالي في صلاحيات الأمرين بالصرف و الأجهزة الرقابية الأخرى.	0.147	0.292
07	يساهم عمل المراقب المالي على تنفيذ صرف النفقات في الحد من التجاوزات غير القانونية.	*0.304	0.027
08	تساهم هيئة الرقابة المالية في رفع كفاءة أداء العاملين في البلدية.	**0.650	0.000

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

بنفس طريقة التحليل التي أوردناها في المحور الأول، الجدول في الأعلى يبين قيم الارتباط الخطي (مقاساً بمعامل الارتباط بيرسون) بين الفقرات الثماني للمحور الثاني والمعدل العام لهذا المحور، نتائج التقدير تشير أن هذه القيم تتراوح في المجال (0.147-0.662)، وهذا يدل على وجود ارتباط موجب من ضعيف إلى قوي، وقيم إحصائية "بيرسون" كلها معنوية عند قيمة 0.05، ما عدا العبارة السادسة، ولكن رغم ذلك هذه القيم تدل على أن عبارات المحور صادقة لما وضعت لقياسه. نلاحظ أن العبارة (2) هي التي لديها أقوى ارتباط موجب مع المجموع الكلي للمحور الأول بقيمة تساوي 0.662. في حين العبارة رقم (6) لها أدنى ارتباط طردي وضعيف وغير بقيمة تساوي 0.147.

3-الاتساق الداخلي لفقرات المحور الثالث

الجدول رقم (18)الاتساق الداخلي لفقرات المحور الثالث

الفقرة	البيان	معامل الارتباط	القيمة الاحتمالية
01	وجود هيئة رقابة مالية على مستوى كل بلدية من شأنه أن يعجل فترة معالجة الملفات و منحها التأشير.	-0.043	0.759
02	يتوفر لدى المراقب المالي مؤهلات علمية وفنية تمكنه من اكتشاف الأخطاء و الاختلالات المالية	,625**	0.000
03	تقوم إدارة الرقابة المالية باستخدام وسائل حديثة وذات كفاءة عالية.	,644**	0.000
04	تقوم هيئة الرقابة المالية باستخدام برامج إعلام آلي في تسجيل كافة العمليات لديها.	,591**	0.000
05	تساهم اقتراحات المراقب المالي في اتخاذ القرارات بالنسبة للأمر بالصرف من اجل صرف النفقات .	,576**	0.000
06	يعمل المراقب المالي على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح و منع تكرار الأخطاء .	,781**	0.000
07	تساهم الرقابة المالية في عملية ترشيد النفقات على مستوى البلدية.	,661**	0.000
08	يرتكز عمل المراقب المالي على القوانين والأنظمة سارية المفعول والمستحدثة.	,457**	0.001
09	يوجد لدى المراقب المالي المعرفة بالقوانين والأنظمة والتعليمات السارية و المستحدثة ذات العلاقة بنفقات البلدية	,596**	0.000
	يتلقى المراقب المالي دورات تدريبية تواكب التعديلات التي تطرأ على الأنظمة	,635**	0.000

10	والتعليمات المالية دوريا	
11	يقوم المراقب المالي بتقديم الاستشارات و التوجيهات للآمر بالصرف لتعزيز نظام الرقابة الداخلي للبلديات لتحسين التسيير المالي والإداري	0.000 ,625**
12	تساهم الرقابة المالية في رفع كفاءة العملية المالية الإدارية على مستوى البلدية.	0.000 ,664**
13	إجبارية منح تأشيرة المراقب المالي للصفقات الخاضعة للجنة الصفقات العمومية دليل على عدم كفاءة ومصداقية تأشيرة لجنة الصفقات.	0.558 0.082

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج (SPSS26)

بقي تحديد مستوى الاتساق الداخلي لعبارات المحور الثالث والمجموع الكلي (أو المعدل الكلي) لهذا المحور، في الجدول الموضح في الأعلى نجد قيم الارتباط الخطي (مقاساً بمعامل الارتباط بيرسون) ،النتائج تشير أن قيم معامل "بيرسون" تتراوح في المجال (- 0.043 ، 0.781)، وهذا يدل على وجود ارتباط سالب (تقريباً معدوم) إلى موجب قوي، وقيم إحصائية "بيرسون" كلها معنوية عند قيمة 0.05، ما عدا العبارة الأولى والعبارة (13)، ولكن رغم ذلك هذه القيم تدل على أن عبارات المحور صادقة لما وضعت لقياسه مقارنة بالمحور الأول والثاني. نلاحظ أن العبارة (6) هي التي لديها أقوى ارتباط موجب مع المجموع الكلي للمحور الأول بقيمة تساوي 0.781. في حين العبارة (1) لها أدنى ارتباط عكسي وضعيف وغير معنوي، بقيمة تساوي -0.043.

المبحث الثالث : معالجة وتحليل النتائج

سيقوم الباحث في هذا المبحث بوصف خصائص أفراد العينة في النقطة الأولى ، ثم عرض محاور الاستبيان كنقطة ثانية، من خلال عرض وتحليل المتغيرات الديمغرافية للأفراد المستجوبين ، وكذا مناقشة نتائج الإجابات المتعلقة بالعبارات المختلفة لمحاور الاستبيان .

المطلب الأول: الدراسة الوصفية للبيانات

قبل الشروع في الدراسة التحليلية لمعطيات الدراسة، نقوم بوصف أهم متغيرات الدراسة وأبعادها انطلاقاً من إجابات أفراد العينة الإحصائية المستهدفة، في النقطة الأولى تعرضنا إلى خصائص أفراد العينة الإحصائية، من حيث المؤهل العلمي، الخبرة المهنية، الوظيفة المشغولة من طرف المستجوب

أثناء القيام بالاستبيان، وكذا من حيث التخصص الأكاديمي وعدد الدورات التكوينية التي قام بها الموظف، الجداول في الأسفل تلخص هذه المعلومات.

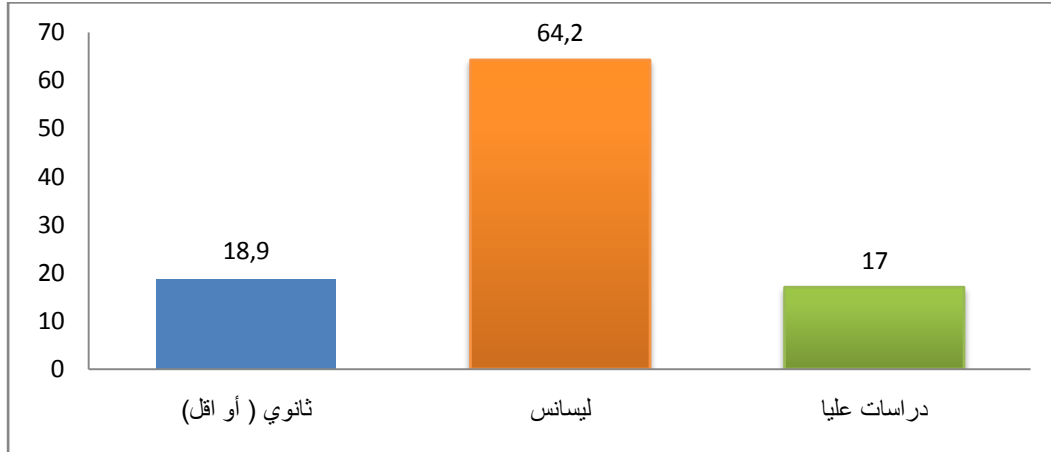
1- توزيع أفراد العينة وفق متغير المؤهل العلمي

الجدول(19): توزيع عينة الدراسة حسب المؤهل العلمي

النسبة (%)	العدد	
18,9	10	ثانوي (أو اقل)
64,2	34	ليسانس
17	9	دراسات عليا
100	53	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

الشكل (14) توزيع المستجوبين حسب مؤهلهم العلمي



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج Excel

ونلاحظ من خلال الجدول و الشكل السابقين أن النسبة الأكبر هي لحملة شهادة ليسانس بنسبة تقدر ب 64.2% من العدد الكلي، أما النسب الأخرى فكانت 18.9% لمستوى الثانوي و 17% لحملة الدراسات العليا(ماستر، ماجستير ودكتوراه)، وهو ما يعطي مصداقية أكثر لهذه الدراسة .

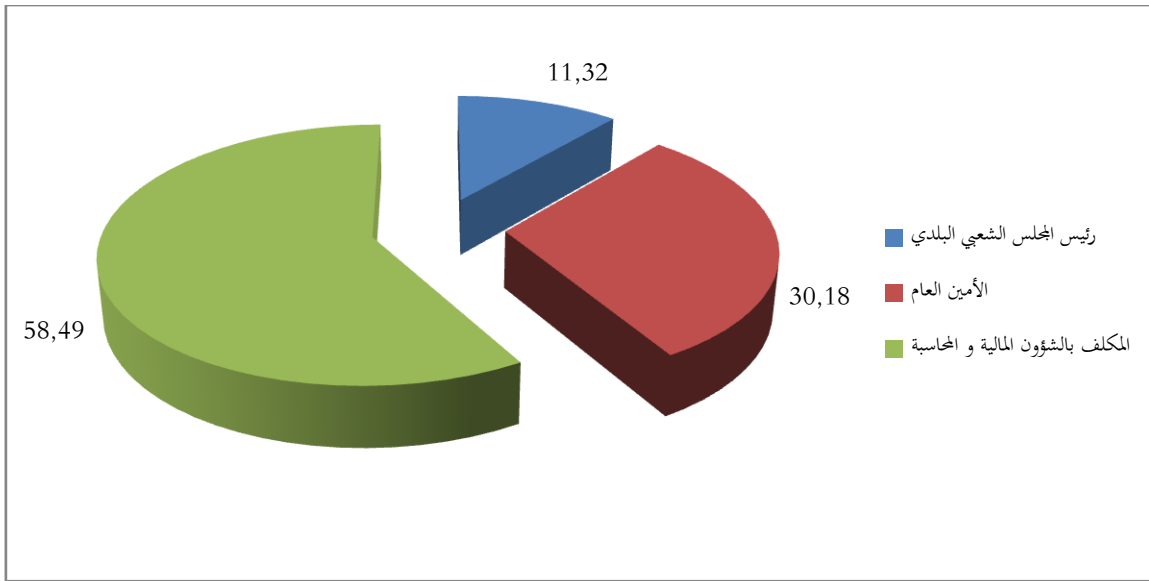
2-توزيع عينة الدراسة حسب المنصب المشغول من طرف المستجوب

الجدول (20): توزيع عينة الدراسة حسب المنصب المشغول من طرف المستجوب

النسبة (%)	العدد	
11.32	6	رئيس المجلس الشعبي البلدي
30.18	16	الأمين العام
58.49	31	المكلف بالشؤون المالية و المحاسبة
100	53	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

الشكل (15)، التمثيل البياني لتوزيع عينة الدراسة حسب المنصب المشغول.



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج Excel

حيث أن اغلب الأشخاص كانوا من المكلفين بالشؤون المالية والمحاسبية في البلدية بنسبة 58.5%، يتبعهم الأمناء العامون للبلدية ب 30.2% ثم النسبة الباقية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية ، و بما أن الدراسة تتناول موضوع متعلق بالجانب المالي و المحاسبي ، فإن نسبة 58.5% التي مثلها المكلفون بالشؤون المالية والمحاسبية ، تزيد من صدق ودقة الإجابات المتحصل عليها .

3- توزيع أفراد العينة حسب التخصص الأكاديمي للموظفين المستجوبين

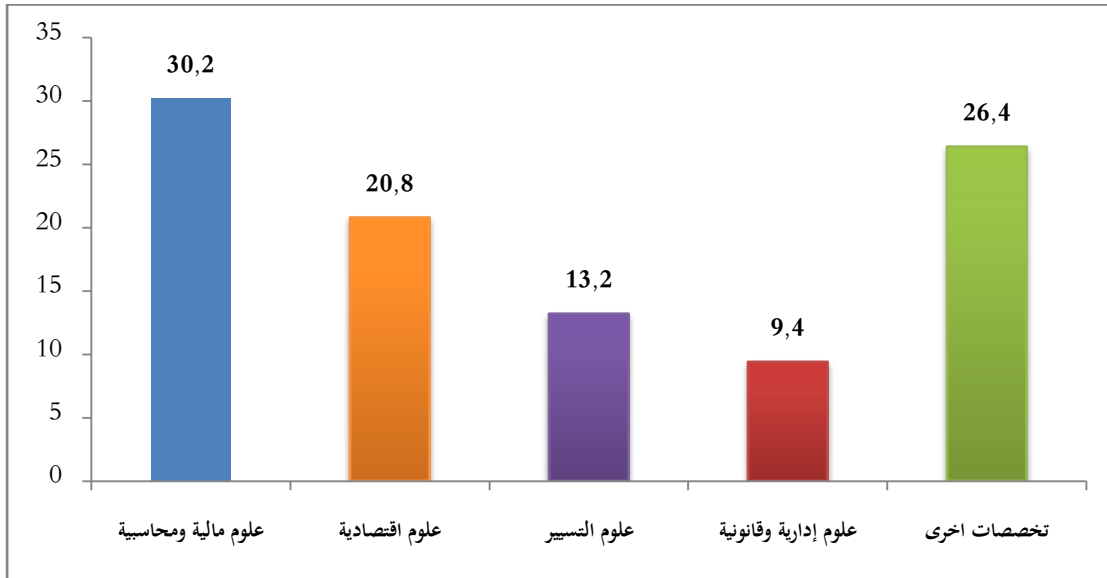
الجدول (21): توزيع عينة الدراسة حسب التخصص الأكاديمي للمستجوبين

النسبة (%)	العدد
30,2	16
20,8	11
13,2	7
9,4	5
26,4	14
100,0	53

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

في توزيع أفراد العينة حسب التخصص الأكاديمي للموظف المستجوب، كانت البيانات مشتتة نوعا ما، وقد قسم الباحث هذا المتغير إلى 5 خيارات، كما هو موضح في الجدول (21).

الشكل رقم(16)توزيع أفراد عينة الدراسة حسب التخصص الأكاديمي للموظفين



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج Excel

حيث كان تخصص "علوم مالية ومحاسبية" هو أعلى نسبة من بين التخصصات الأخرى ب 30.2%، متبوع ب تخصص "العلوم الاقتصادية" بنسبة 20.8%، مما يعني وجود دراية ومعرفة لدى

الأفراد المستجوبين بالشؤون المالية والمحاسبية التي يديرونها ، في حين جاء تخصص "علوم إدارية وقانونية" بأدنى نسبة لأفراد العينة وذلك ب 9.4%.

4- توزيع أفراد العينة حسب عدد الدورات التكوينية المستفاد منها

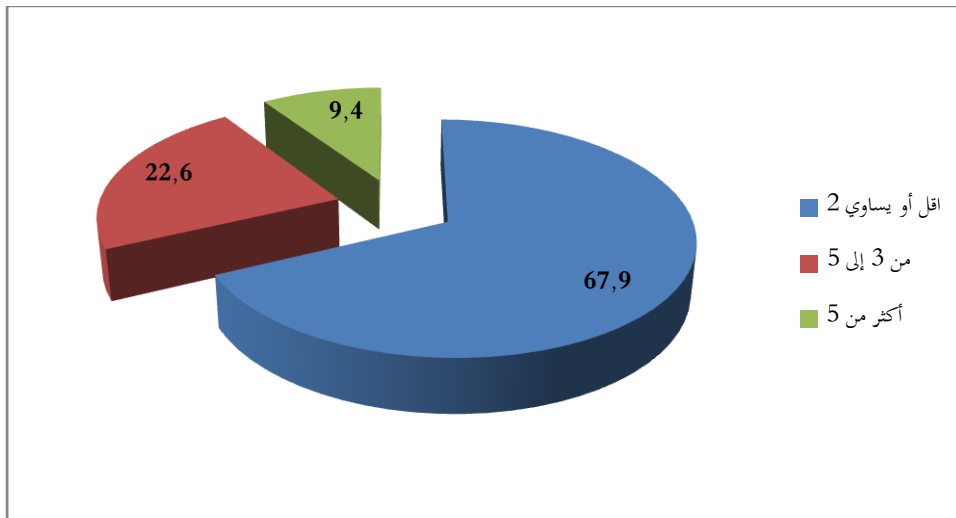
الجدول (22): توزيع عينة الدراسة حسب عدد دورات التكوين التي استفاد منها الموظف

النسبة (%)	العدد
67,9	36
22,6	12
9,4	5
100,0	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

الجدول (22) والتمثيل البياني التابع له يوضحان توزيع المستجوبين حسب عدد الدورات التكوينية التي استفادوا منها خلال مسيرتهم المهنية، ولقد قسم الباحث هذا المتغير إلى 3 فئات،(اقل أو يساوي 2، من 3 إلى 5، و الفئة الأخيرة : أكثر من 5 دورات تكوينية).

الشكل رقم (17) توزيع عينة الدراسة حسب عدد دورات التكوين التي استفاد منها الموظف



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج Excel

الإجابات كانت على النحو التالي، 67.9% من أفراد العينة استفادوا من دورتين أو أقل خلال مساهم المهني إلى غاية تاريخ الاستجواب الذي قام به الباحث، وهو نسبة كبيرة جداً، وهنا يمكن طرح إشكالية ودور التكوين في تحسين الأداء داخل البلدية، حيث أن هذا المؤشر يدل على نقص التكوين بالنسبة لموظفي البلديات، وهو ما ينعكس سلباً على أداء موظفي البلديات مع المراقب المالي، النسب الأخرى كانت على النحو التالي: 22.6 و 9.4% بالنسبة للفئة الثانية والثالثة (على الترتيب).

5- توزيع أفراد العينة حسب عدد سنوات الخبرة

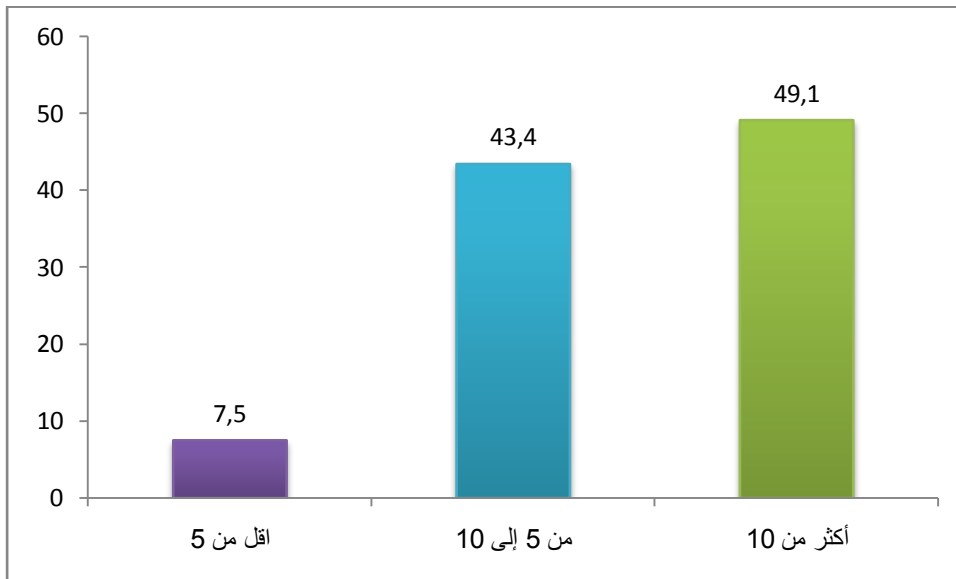
الجدول (23): توزيع عينة الدراسة حسب عدد سنوات خبرة الموظف المستجوب

النسبة (%)	العدد
7,5	4
43,4	23
49,1	26
100,0	53

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

فيما يخص خبرة الموظفين (أفراد العينة) فقد قسم الباحث سنوات الخبرة إلى ثلاث فئات: الفئة الأولى: أقل من 5 سنوات، الفئة الثانية: من 5 إلى 10 سنوات والفئة الأخيرة: أكثر من 10 سنوات. والجدول (23) والتمثيل البياني في الأسفل يوضحان نسب وعدد الأفراد لكل فئة من الفئات الثلاث.

الشكل رقم (18) توزيع أفراد العينة حسب عدد سنوات الخبرة



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج Excel

الملاحظ أن 92.5 % من الأفراد لديهم خبرة في المنصب الإداري تفوق 5 سنوات، وهي نسبة مهمة جداً تشير إلى طبيعة ونوع الموظف في البلدية الذي يشغل مثل هذه المناصب (أمين عام أو مكلفون بالمالية والمحاسبة)، نسبة ضعيفة تقدر بـ 7.5 % هي للموظفين الذين كانت خبرتهم تقدر بـ أقل من 5 سنوات في المنصب المشغول.

حاولنا ربط متغير الخبرة مع عدد دورات التكوين التي استفاد منها الموظف، بهدف معرفة هل

هناك حقا ارتباط بين المتغيرين، والنتائج ملخصة في الجدول (24) في الأسفل:

الجدول رقم(24) علاقة متغير عدد دورات التكوين مع الخبرة المكتسبة للمستجوب

		عدد مرات التكوين			المجموع
		أقل أو 2	من 3 إلى 5	أكثر من 5	
الخبرة	أقل من 5	4	0	0	4
	من 5 إلى 10	16	7	0	23
	أكثر من 10	16	5	5	26
المجموع		36	12	5	53

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

النتائج في الجدول تشير أنه كلما زادت سنوات الخبرة زادت عدد الدورات التكوينية لفائدة الموظف، وقد أثبتنا ذلك إحصائياً، باستعمال اختبار (كاي-تربيع) للاستقلالية، حيث كانت قيمة الاختبار $\chi_2 = 7.62$ ، عند درجة حرية تقدر بـ 4، وقيمة احتمال الاختبار الإحصائي المقابل للفرضية الصفرية تساوي $p = 0.105$ ، ومنه نقبل بوجود ارتباط بين المتغيرين. لكن ورغم هذه العلاقة تشير إلى رقمين مهمين في الجدول (24)، وهي إن هناك 32 موظف من بين 53 (ما نسبتهم 60%) والذين لديهم خبرة أكبر من 5 سنوات لم يستفيدوا إلا من دورتين أو أقل. وهذا ما يؤكد الفكرة التي ذكرناها سابقاً من ضرورة الاهتمام بتكوين الموظف في سبيل تحسين الخدمة والأداء في الإدارة المحلية.

المطلب الثاني التحليل الوصفي للمحور الأول

سيقوم الباحث في هذا المطلب بتحليل نتائج فقرات المحور الأول من حيث مستوى ودرجة الموافقة على كل فقرة باستعمال المتوسط الحسابي، وكذا من حيث تشتت آراء أفراد العينة باستعمال الانحراف المعياري. وسنقوم بتحليل هذه النتائج بالتفصيل:

الجدول (25) نتائج تحليل محور أثر آليات رقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب مشروعية تنفيذ النفقة.

الفقرة	البيان	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الاتجاه العام
01	يقوم المراقب المالي بالتحقق من توفر الاعتمادات المالية المخصصة لكل نفقة.	4.79	0.45	موافق تماما
02	يتأكد المراقب المالي من صفة الأمر بالصرف قبل كل عملية صرف للنفقات .	4.73	0.55	موافق تماما
03	يسهر المراقب المالي على التأكد من التقيد ألبميزانياتي المناسب في مجال صرف النفقات حسب مدونة الميزانية .	4.43	0.74	موافق تماما
04	هناك اتصال مباشر بين موظفو الرقابة المالية و موظفو المصالح المعنية في مجال العمل.	4.05	0.76	موافق
05	يقوم المراقب المالي بالتأكد من أن صرف النفقات في البلدية يتم حسب التشريعات المعمول بها .	4.52	0.54	موافق تماما
06	يتدخل المراقب المالي في جانب ملائمة النفقة من عدمه.	3.81	0.94	موافق
07	يسهر المراقب المالي على عدم عرقلة تنفيذ النفقة بمعالجة ملف الالتزام بالنفقة في الآجال القانونية .	4.22	0.84	موافق تماما
08	يقدم المراقب المالي نصائح للأمر بالصرف في مجال التسيير المالي	4.05	0.907	موافق
09	يعتبر إجراء التفاوضي من الآليات التي يلجأ إليها الأمر بالصرف في سبيل الحد من عرقلة المراقب المالي .	2.81	1.05	محايد

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

من خلال نتائج الجدول(25)، متوسط قيم آراء الأفراد حول عبارات المحور، كان في مجال (2.81- 4.73)، وهو مجال حسابي يغطي درجة الموافقة لهذه العبارات من "محايد" إلى "موافق تماما"،

وبانحراف معياري وتشتت لهذا الآراء في مجال رياضي (0.45-1.05)، وهو مجال مقبول جدا لدرجة التجانس في آراء الموظفين حول عبارات هذا المحور.

- العبارة الأولى: " يقوم المراقب المالي بالتحقق من توفر الاعتمادات المالية المخصصة لكل نفقة."، هي الفقرة الأكثر توافق بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي 4.79 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي ب 0.45 درجة، وهذا تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن المراقب المالي يقوم حقيقة بالتحقق من توفر الاعتمادات المالية المخصصة لكل نفقة.
- العبارة الثانية: " يتأكد المراقب المالي من صفة الأمر بالصرف قبل كل عملية صرف للنفقات"، هي في المرتبة الثانية من حيث الموافقة، بمتوسط حسابي يقدر ب 4.73 وانحراف معياري ب 0.55 درجة، وهذا يدل على أن الموظفين (أفراد العينة) متفقون على أن حقيقة المراقب المالي يتأكد من صفة الأمر بالصرف قبل كل عملية صرف للنفقات . تقريبا نفس مستوى ودرجة الموافقة جاءت بها نتائج دراستنا في العبارة الثالثة ، الرابعة والخامسة، هذه الأخيرة تؤكد أن أفراد العينة محل الدراسة موافقون بشدة حول حقيقة أن المراقب المالي يقوم بالتأكد من أن صرف النفقات في البلدية يتم حسب التشريعات المعمول بها.
- العبارة السادسة: " يتدخل المراقب المالي في جانب ملائمة النفقة من عدمه " جاءت بأقل متوسط حسابي مقارنة بالعبارة 1 و2، حيث احتلت المرتبة ما قبل الأخيرة ، بمتوسط حسابي يقدر ب 3.81، وتشتت يقدر ب 0.94، أي أن أفراد عينة الدراسة موافقون على أن المراقب المالي يتدخل في جانب ملائمة النفقة من عدمه، ولكن هذه الآراء تتراوح بين موافق ومحايد.
- احتلت العبارة التاسعة: " يعتبر إجراء التفاوضي من الآليات التي يلجأ إليها الأمر بالصرف في سبيل الحد من عرقلة المراقب المالي " المرتبة الأخيرة في ترتيب درجة الموافقة من بين كل عبارات المحور الأول، وذلك بمتوسط حسابي يقدر ب 2.81 وانحراف معياري يساوي 1.05 درجة (وهو أكبر تشتت مقارنة بباقي عبارات المحور). هذه القيم تشير أن أفراد العينة محايدون حول هذه الفكرة، أي أن الأمر بالصرف يلجأ إلى إجراء التفاوضي في سبيل الحد من عرقلة المراقب المالي.

المطلب الثالث : التحليل الوصفي للمحور الثاني

سيقوم الباحث في هذا المطلب بتحليل نتائج فقرات المحور الثاني من حيث مستوى ودرجة الموافقة على كل فقرة باستعمال المتوسط الحسابي ، وكذا من حيث تشتت آراء أفراد العينة باستعمال الانحراف المعياري. وسنقوم بتحليل هذه النتائج بالتفصيل:

الجدول (26) نتائج تحليل محور استجابة البلديات لتوجيهات المراقب المالي

الفقرة	البيان	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الاتجاه العام
01	تفرض الرقابة السابقة نوع من التسيير المشترك بين المراقب المالي و البلدية.	3.83	0.975	موافق
02	عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي يعيق عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه .	3.45	1.066	موافق
03	تعتبر رقابة المراقب المالي قبل عملية صرف النفقة رقابة ذات فعالية.	4.21	0.743	موافق تماما
04	تعتبر مذكرة الرفض عقبة بالنسبة للبلدية في سبيل صرف النفقات.	3.19	1.226	محايد
05	تعتبر عملية توزيع المراقبين الماليين على مقرات دوائر البلديات كافية .	2.58	1.100	غير موافق
06	يتدخل المراقب المالي في صلاحيات الأمرين بالصرف و الأجهزة الرقابية الأخرى.	2.13	0.833	غير موافق
07	يساهم عمل المراقب المالي على تنفيذ صرف النفقات في الحد من التجاوزات غير القانونية.	4.17	0.826	موافق
08	تساهم هيئة الرقابة المالية في رفع كفاءة أداء العاملين في البلدية.	3.62	1.180	موافق

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

من خلال نتائج الجدول(26)، متوسط قيم آراء الأفراد حول عبارات المحور، كان في مجال (2.13-4.21)، وهو مجال حسابي يغطي درجة الموافقة لهذه العبارات من "محايد" إلى "موافق تماما"، وبانحراف معياري وتشتت لهذا الآراء في مجال رياضي (0.74-1.22)، وهو مجال مقبول لدرجة التجانس في آراء الموظفين حول عبارات هذا المحور.

- العبارة الثالثة: " تعتبر رقابة المراقب المالي قبل عملية صرف النفقة رقابة ذات فعالية "، من الفقرات الأكثر توافق بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي 4.21 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي ب 0.74 درجة، وهذا تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن رقابة المراقب المالي قبل عملية صرف النفقة هي رقابة ذات فعالية.
- العبارة السابعة: " يساهم عمل المراقب المالي على تنفيذ صرف النفقات في الحد من التجاوزات غير القانونية "، هي أيضاً من الفقرات الأكثر توافق بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي 4.17 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي ب 0.82 درجة، وهذا تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن عمل المراقب المالي يساهم في تنفيذ صرف النفقات في الحد من التجاوزات غير القانونية.
- نتائج آراء أفراد العينة حول العبارة الأولى، الثامنة والثانية كانت متقاربة جداً، بمتوسط حسابي يساوي : 3.83، 3.62 و 3.45 (على الترتيب)، وهذا يوضح أن المستجوبين في هذه الدراسة موافقون على أن :
 - ✓ الرقابة السابقة تفرض نوع من التسيير المشترك بين المراقب المالي والبلدية
 - ✓ وتساهم هيئة الرقابة المالية في رفع كفاءة أداء العاملين في البلدية
 - ✓ وكذلك عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي يعيق عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه .
- العبارة السادسة: " يتدخل المراقب المالي في صلاحيات الأمرين بالصرف و الأجهزة الرقابية الأخرى " كانت آراء أفراد العينة غير موافقة لها، حيث كان متوسط درجة الموافقة يساوي 2.13 و بانحراف معياري يساوي 0.833 درجة، ومن نستنتج أن المراقب المالي لا يتدخل في صلاحيات الأمرين بالصرف و الأجهزة الرقابية الأخرى.
- آراء المبحوثين حول العبارة الخامسة كانت محايدة، بمتوسط حسابي يقدر ب 2.58 وتشتت ب 1.1 لهذه الآراء حول متوسطها الحسابي، أي أن أفراد العينة لديهم رأي محايد حول كفاية توزيع المراقبين الماليين على مقرات دوائر البلديات.

المطلب الرابع : التحليل الوصفي للمحور الثالث

سيقوم الباحث في هذا المطلب بتحليل نتائج فقرات المحور الثالث من حيث مستوى ودرجة الموافقة على كل فقرة باستعمال المتوسط الحسابي ، وكذا من حيث تشتت آراء أفراد العينة باستعمال الانحراف المعياري. وسنقوم بتحليل هذه النتائج بالتفصيل:

الجدول (27) نتائج تحليل محور درجة كفاءة المراقب المالي في ضبط صرف نفقات البلديات

الفقرة	البيان	المتوسط الحسابي	لانحراف المعياري	الاتجاه العام
01	وجود هيئة رقابة مالية على مستوى كل بلدية من شأنه أن يعجل فترة معالجة الملفات و منحها التأشير.	4.42	0.745	موافق تماما
02	يتوفر لدى المراقب المالي مؤهلات علمية وفنية تمكنه من اكتشاف الأخطاء و الاختلالات المالية	3.98	0.909	موافق
03	تقوم إدارة الرقابة المالية باستخدام وسائل حديثة وذات كفاءة عالية.	3.26	1.022	محايد
04	تقوم هيئة الرقابة المالية باستخدام برامج إعلام آلي في تسجيل كافة العمليات لديها.	4.09	0.628	موافق
05	تساهم اقتراحات المراقب المالي في اتخاذ القرارات بالنسبة للآمر بالصرف من اجل صرف النفقات .	3.98	0.843	موافق
06	يعمل المراقب المالي على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح و منع تكرار الأخطاء .	3.91	0.925	موافق
07	تساهم الرقابة المالية في عملية ترشيد النفقات على مستوى البلدية.	3.74	1.146	موافق
08	يرتكز عمل المراقب المالي على القوانين والأنظمة سارية المفعول والمستحدثة.	4.32	0.613	موافق تماما
09	يوجد لدى المراقب المالي المعرفة بالقوانين والأنظمة والتعليمات السارية و المستحدثة ذات العلاقة بنفقات البلدية	4.06	0.663	موافق
10	يتلقى المراقب المالي دورات تدريبية تواكب التعديلات التي تطرأ على الأنظمة والتعليمات المالية دوريا	3.77	0.776	موافق
11	يقوم المراقب المالي بتقديم الاستشارات و التوجيهات للآمر بالصرف لتعزيز نظام الرقابة الداخلي للبلديات لتحسين	3.75	0.939	موافق

التسيير المالي والإداري			
12	تساهم الرقابة المالية في رفع كفاءة العملية المالية الإدارية على مستوى البلدية.	3.66	0.999 موافق
13	إجبارية منح تأشيرة المراقب المالي للصفقات الخاضعة للجنة الصفقات العمومية دليل على عدم كفاءة ومصداقية تأشيرة لجنة الصفقات.	2.70	1.170 محايد

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

من خلال نتائج الجدول(27)، متوسط قيم آراء الأفراد حول عبارات المحور، كان في مجال (-2.70-4.42)، وهو مجال حسابي يغطي درجة الموافقة لهذه العبارات من "محايد" إلى "موافق تماما"، وبانحراف معياري وتشنت لهذا الآراء في مجال رياضي (0.61-1.17)، وهو مجال مقبول لدرجة التجانس في آراء الموظفين حول عبارات هذا المحور.

- العبارة الأولى: "وجود هيئة رقابة مالية على مستوى كل بلدية من شأنه أن يعجل فترة معالجة الملفات و منحها التأشيرة"، هي العبارة التي لاقت موافقة شديدة من طرف أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي 4.42 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي ب 0.74 درجة، وهذا تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن وجود هيئة رقابة مالية على مستوى كل بلدية من شأنه أن يعجل فترة معالجة الملفات و منحها التأشيرة.
- أفراد العينة موافقون أيضا على أن عمل المراقب المالي يرتكز أساسا على القوانين والأنظمة سارية المفعول والمستحدثة (انظر العبارة 8)، بمتوسط حسابي يقدر ب 4.32 وانحراف معياري يساوي 0.61. نفس الآراء الموافقة تؤكد أن هيئة الرقابة المالية تقوم باستخدام برامج إعلام آلي في تسجيل كافة العمليات لديها (انظر العبارة 4)
- العبارة الثالثة: "تقوم إدارة الرقابة المالية باستخدام وسائل حديثة وذات كفاءة عالية" جاءت آراء أفراد العينة حولها حيادية، حيث كان متوسط درجة الموافقة على العبارة يساوي 3.26 وبانحراف معياري يساوي 1.01 وهو تشنت كبير لآراء أفراد عينة الدراسة حول حقيقة استخدام إدارة الرقابة لوسائل حديثة وذات كفاءة عالية.
- بالنسبة للعبارة الثالثة عشر: "إجبارية منح تأشيرة المراقب المالي للصفقات الخاضعة للجنة الصفقات العمومية دليل على عدم كفاءة ومصداقية تأشيرة لجنة الصفقات"، كانت الآراء

تتراوح بين عدم الموافقة إلى الحيادية، حيث كان متوسط درجة الموافقة يساوي 2.70 درجة وانحراف معياري 1.17 (أي أن آراء أفراد عينة الدراسة متشتتة نسبيا).

المبحث الرابع: مناقشة النتائج واختبار فرضيات البحث

سيقوم الباحث في هذا المبحث باختبار فرضيات الدراسة المتمثلة في :

- **الفرضية الأولى:** تعمل الأجهزة المختلفة للرقابة المالية على السهر من أجل التطبيق السليم للنصوص القانونية .
- **الفرضية الثانية:** يوجد أثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة.
- **الفرضية الثالثة:** توجد استجابة من طرف مصالح البلدية لتوجيهات المراقب المالي باعتباره أداة لتصويب وتصحيح الأخطاء .
- **الفرضية الرابعة:** توجد لدى المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية .
- **الفرضية الخامسة:** تفتقد الرقابة المالية على البلديات إلى استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي .

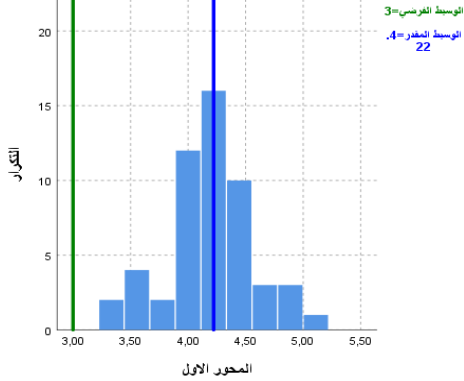
المطلب الأول: اختبار الفرضية الأولى

نتائج الدراسة التطبيقية أكدت صحة الفرضية الأولى: يرتكز دور الأجهزة المختلفة للرقابة المالية في السهر على التطبيق السليم للنصوص القانونية . يمكننا التأكيد على ذلك باستعمال الاختبار الإحصائي للوسيط (Sign-Test) تحت فرضية صفرية أن دور الأجهزة المختلفة للرقابة المالية غير مُنصَّب على التطبيق السليم للنصوص القانونية كما يلي:

- **الفرضية الصفرية: H_0 :** دور الأجهزة المختلفة للرقابة المالية غير مُنصَّب (لا يرتكز) على التطبيق السليم للنصوص القانونية .
- **الفرضية البديلة: H_1 :** يرتكز دور الأجهزة المختلفة للرقابة المالية في السهر على التطبيق السليم للنصوص القانونية

الجدول (28) نتائج اختبار الإشارة (Sign-Test) للفرضية الأولى

الإجابات التي كانت أكبر من 3 (لان 3 تقابل محايد)	الإجابات التي كانت اقل أو يساوي 3	قيمة إحصائية الاختبار	التكرار		التكرار	
			%	التكرار	%	التكرار
		P-value	0.0	0	100	53
		0.0001				



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

نتائج الجدول (28) لاختبار الإشارة (المؤسس على قيمة الوسيط الحسابي لقيم كل عبارة)، تشير إلى أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي اقل من مستوى معنوية 0.05 بل واقل حتى من مستوى معنوية 0.01، هذه النتيجة تؤدي بنا إلى رفض الفرضية الصفرية H_0 وقبول الفرضية البديلة H_1 ، أي حقيقة يرتكز دور الأجهزة المختلفة للرقابة المالية في السهر على التطبيق السليم

للتصوص القانونية

المطلب الثاني: اختبار الفرضية الثانية

الدراسة أكدت صحة الفرضية الثانية التي تنص على انه: يوجد أثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة، وهذا من خلال نتائج العبارة الخامسة للمحور الأول من الاستبيان، حيث كان متوسط درجة الموافقة هو 4.52 (أي أن أفراد عينة الدراسة موافقون بشدة على صحة هذه النقطة). يمكننا التأكيد على ذلك باستعمال الاختبار الإحصائي للوسيط (Sign-Test) تحت فرضية صفرية أنه لا يوجد اثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة كما يلي:

- الفرضية الصفرية: H_0 : لا يوجد اثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة.

- **الفرضية البديلة: H_1** : يوجد اثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة.

الجدول (29) نتائج اختبار الإشارة (Sign-Test) للفرضية الثانية

الإجابات التي كانت أكبر من 3 (لان 3 تقابل محايد)	الإجابات التي كانت اقل أو يساوي 3	قيمة إحصائية الاختبار	P-value		الإجابات التي كانت أكبر من 3 (لان 3 تقابل محايد)	
			% التكرار	% التكرار	% التكرار	% التكرار
52	1.9	1378	88.1	1	1.9	52

المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج (SPSS26)

نتائج الجدول (29) لاختبار الإشارة (المؤسس على قيمة الوسيط الحسابي لقيم كل عبارة)، تشير إلى أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي اقل من مستوى معنوية 0.05 بل واقل حتى من مستوى معنوية 0.01، هذه النتيجة تؤدي بنا إلى رفض الفرضية الصفرية H_0 وقبول الفرضية البديلة H_1 ، أي يوجد اثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعية للنفقة. في نفس السياق هذه الفرضية تم تأكيدها (ضمنيا) من خلال نتائج العبارة السابعة للمحور الثاني من الاستبيان.

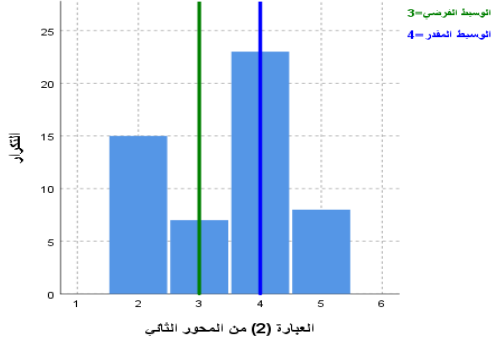
المطلب الثالث: اختبار الفرضية الثالثة

- الدراسة التطبيقية أكدت صحة الفرضية الثالثة: توجد استجابة من طرف مصالح البلدية لتوجيهات المراقب المالي باعتباره أداة لتصويب وتصحيح الأخطاء، وذلك أن أفراد العينة كلهم موافقون على أن عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي يعيق عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه، (انظر نتائج العبارة 2، المحور 2). ويمكننا التأكيد على ذلك باستعمال الاختبار الإحصائي للوسيط (Sign-Test) تحت فرضية صفرية أنّ عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي لا يعيق عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه كما يلي:

- **الفرضية الصفرية: H_0 :** أن عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي **لا يعيق** عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه
- **الفرضية البديلة: H_1 :** أن عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي **يعيق** عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه

الجدول (30) نتائج اختبار الإشارة (Sign-Test) للفرضية الثالثة

الإجابات التي كانت أكبر من 3 (لان 3 تقابل محايد)	الإجابات التي كانت اقل أو يساوي 3		P-value		قيمة إحصائية الاختبار
	التكرار	%	التكرار	%	
31	58.5	22	41.5	0.004	788.5



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

نتائج الجدول (30) لاختبار الإشارة (المؤسس على قيمة الوسيط الحسابي لقيم كل عبارة)، تشير إلى أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي اقل من مستوى معنوية 0.05 بل واقل حتى من مستوى معنوية 0.01 ، هذه النتيجة تؤدي بنا إلى رفض الفرضية الصفرية H_0 وقبول الفرضية البديلة H_1 ، أي عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي **يعيق** عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه

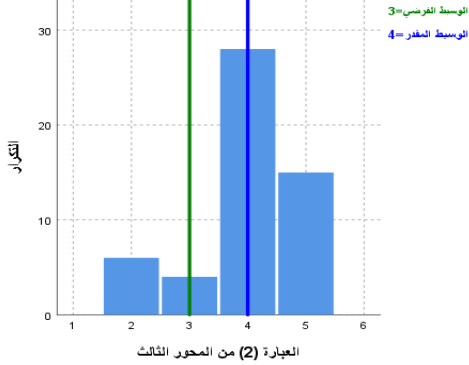
المطلب الرابع: اختبار الفرضية الرابعة والخامسة

النتائج أيضا أكدت صحة الفرضية الرابعة التي تقول أن لدى المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية، حيث كانت آراء أفراد العينة موافقة لهذه النقطة (انظر نتائج العبارة 2 في المحور 3).ويمكننا التأكيد على ذلك باستعمال الاختبار الإحصائي للوسيط (Sign-Test) تحت فرضية صفرية أنه ليس لدى المراقب المالي الكفاءة اللازمة لضبط صرف نفقات البلدية كما يلي:

- **الفرضية الصفرية: H_0 :** ليس لدى المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية
- **الفرضية البديلة: H_1 :** لدى المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية

الجدول (31) نتائج اختبار الإشارة (Sign-Test) للفرضية الرابعة

التكرار	P-value	قيمة إحصائية الاختبار	الإجابات التي كانت أقل أو يساوي 3		الإجابات التي كانت أكبر من 3 (لان 3 تقابل محايد)	
			%	التكرار	%	التكرار
0	0.0001	1120	18.8	10	81.2	43



المصدر: من إعداد الباحث بالاستعانة ببرنامج SPSS(26)

نتائج الجدول (31) لاختبار الإشارة (المؤسس على قيمة الوسيط الحسابي لقيم كل عبارة)، تشير إلى أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي أقل من مستوى معنوية 0.05 بل وأقل حتى من مستوى معنوية 0.01، هذه النتيجة تؤدي بنا إلى رفض الفرضية الصفرية H_0 وقبول الفرضية البديلة H_1 ، أي لدى المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية.

بالنسبة للفرضية الخامسة: تفتقد الرقابة المالية على البلديات إلى استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي: الآراء كانت متباينة حول هذه الفرضية، لكن النتائج الإحصائية تشير إلى نسبة كبيرة من أفراد العينة غير موافقون على هذا الأمر.

خلاصة الفصل

خصص هذا الفصل للدراسة الميدانية الإحصائية لمعالجة اثر الرقابة المالية للمراقب المالي على نفقات البلديات، حيث تم التعرف على متغيرات وأدوات الدراسة، مع تحديد مجتمع و عينة الدراسة المتمثلة أساسا في الأمرين بالصرف على مستوى البلدية أو ممن يمثلهم، والخاضعين للرقابة المالية للمديرية الجهوية للميزانية بسطيف ، وهدفنا من خلال ذلك إلى معرفة آراء عينة الدراسة حول مساهمة المراقب المالي في السعي إلى التطبيق السليم للميزانية، حيث تم عرض نتائج الدراسة الميدانية وتحليلها ، وكذا تم التأكد من ثبات وصدق الاستبيان، إضافة إلى اختبار صدق الفرضيات التي بنيت عليها الدراسة ، وذلك باستخدام البرنامج الإحصائي spss النسخة 26 .

وما تم استخلاصه من خلال تحليل النتائج هو أن المراقب المالي يسهر على التقيد الميزانياتي في مجال صرف النفقات، حيث تعد رقابة هذا الجهاز من أهم الأنواع الرقابية الأخرى السابق ذكرها، إذ أن رقبته تكون قبلية ما يجعل البلدية تلتزم بالتنفيذ السليم و التقيد الميزانياتي قبل صرف النفقة ، وهذا ما يؤدي إلى المحافظة على المال العام .

الخطمة

تعتبر قضية المحافظة على المال العام من خلال ضبطه وترشيده من القضايا الجوهرية التي تسعى الحكومات على مستوى العالم إلى تطويرها وإعطائها أهمية بالغة، وقد تم من خلال هذه الدراسة تشخيص واقع الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر، وإعطاء حوصلة شاملة حول مدى مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية، وذلك من خلال التركيز على دور أجهزة الرقابة المالية على هذه الأخيرة، والتعرف على التشريعات المنظمة لعمل كل جهاز، وتحديد أهم العوائق التي تحول دون قيام هذه الأجهزة بعملها على أكمل وجه، بالإضافة إلى معرفة مدى توفر المقومات الرقابية وأنظمة الرقابة الداخلية في البلديات، ومعرفة ما إذا كان لأجهزة الرقابة دور في تطوير ودعم الأنظمة الرقابية للجماعات المحلية

كما تم تشخيص واقع الرقابة المالية على مستوى بلديات ولاية باتنة، كآلية للحد من التجاوزات والاستغلال غير العقلاني للمال العام، بحيث خصص الباحث الفصل الرابع للدراسة التطبيقية لدراسة مدى مساهمة مصالح المراقب المالي في ضبط الإنفاق العام، إذ أن هذا الجهاز يعتبر حديث النشأة مقارنة مع الأجهزة الأخرى، حيث خضعت بلديات الوطن لرقابة هذا الأخير ابتداء من سنة 2012، والذي تخضع رقابته لقوانين تضبطها وتنظمها تتضمن الأداء الجيد والسليم لهذه الرقابة الوقائية، التي تسعى في الأساس إلى التأكد من الإسناد الصحيح للنفقة ومدى مشروعيتها وقانونيتها، لتجنب تكرار الوقوع في الأخطاء التي كلفت الخزينة العمومية أموال كبيرة .

إضافة إلى ما سلف ذكره، يمكننا القول أن الرقابة المالية بصفة عامة ورقابة المراقب المالي بصفة خاصة تساهم بشكل كبير في ضبط صرف النفقات العامة المحلية، حيث تمنح فرصة حقيقية لتصحيح الأخطاء ومراجعتها بحكم تدخلها قبل صرف النفقة.

نتائج اختبار الفرضيات

بناء على ما سبق يمكن حوصلة أهم نتائج اختبار الفرضيات في التالي:

✓ **الفرضية الأولى** : تم قبول الفرضية الأولى : تعمل وتسهر الأجهزة المختلفة للرقابة المالية على التطبيق السليم للنصوص القانونية، وذلك أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي اقل من مستوى معنوية 0.05، وهذه نتيجة حتمية تؤدي بنا إلى قبول الفرضية، أي

حقيقة يرتكز دور الأجهزة المختلفة للرقابة المالية في السهر على التطبيق السليم للنصوص القانونية وهو الأمر الذي أنشأت لأجله .

✓ **الفرضية الثانية :** يوجد أثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب المشروعات للنفقة، وهذا من خلال نتائج العبارة الخامسة للمحور الأول من الاستبيان، حيث كان متوسط درجة الموافقة هو 4.52 (أي أن أفراد عينة الدراسة موافقون بشدة على صحة هذه النقطة)، حيث أشارت الدراسة إلى أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي اقل من مستوى معنوية 0.05 ما يؤدي بنا إلى قبول فرضية وجود اثر لرقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب مشروعات النفقة، كما تم تأكيدها (ضمنيا) من خلال نتائج العبارة السابعة للمحور الثاني من الاستبيان، وهذا شيء حتمي إذ أن المراقب المالي يراقب الجانب القانون للنفقة أي مشروعات النفقة، وتبقى صلاحيات ملائمة النفقة من عدمه من اختصاص أجهزة أخرى .

✓ **الفرضية الثالثة :** توجد استجابة من طرف مصالح البلدية لتوجيهات المراقب المالي باعتباره أداة لتصويب وتصحيح الأخطاء، تم قبول هذه الفرضية ذلك أن أفراد العينة كلهم موافقون على أن عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي يعيق عمله في ضبط الإنفاق و يحد من أدائه، وهو ما تأكده نتائج العبارة الثانية، للمحور الثاني، كما تم تأكيده من خلال الاختبار الإحصائي وتم التوصل أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي اقل من مستوى معنوية 0.05، وهذه النتيجة أيضا تؤدي بنا إلى قبول الفرضية الثالثة، وهو ما يعكسه الواقع حيث أن البلديات تسعى أثناء تنفيذ النفقات إلى التقيد بملاحظات وتوجيهات المراقب المالي سعيا منها إلى تجنب الحصول على الرفض في التأشير من قبل هذا الأخير .

✓ **الفرضية الرابعة :** أكدت نتائج الدراسة صحة الفرضية الرابعة التي تقول أن لدى المراقب المالي كفاءة في ضبط صرف نفقات البلدية، حيث كانت آراء أفراد العينة موافقة لهذه النقطة بالنظر إلى نتائج اختبار العبارة الثانية في المحور الثالث كما قد تأكدنا من ذلك باستعمال الاختبار الإحصائي للوسيط (Sign-Test) وتم التوصل إلى أن قيمة الاحتمال (P-value) لهذا الاختبار هي اقل من مستوى معنوية 0.05 وهو ما يجعلنا نقبل الفرضية الرابعة، كما يظهر ذلك أيضا من خلال الواقع ذلك أن معظم أفراد الرقابة المالية موظفون من بين ذوي المؤهلات العلمية العالية، إضافة إلى الدورات التكوينية التي يتلقونها من حين لآخر .

✓ **الفرضية الخامسة:** تفتقد الرقابة المالية على البلديات إلى استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي، بما أن الآراء كانت متباينة حول هذه الفرضية، والنتائج الإحصائية تشير إلى نسبة كبيرة من أفراد العينة غير موافقون على هذا الأمر، فإننا بالضرورة لا نقبل هذه الفرضية .

وفيما يلي نستعرض أهم النتائج والتوصيات المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة.

أولا : نتائج الدراسة

تم خلال هذه الدراسة التوصل إلى مجموعة من النتائج نوجزها كما يلي :

✓ تتعدد أوجه الرقابة المالية على الجماعات المحلية، حيث أقر المشرع الجزائري رقابة مضاعفة على هذه الأخيرة، تمثلت في رقابة سابقة يقوم بها المراقب المالي، ورقابة متزامنة يقوم بها المحاسب العمومي، ورقابة لاحقة يقوم بها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، إضافة إلى رقابة شعبية يقوم بها المجلس الشعبي البلدي الولائي، هذه الرقابة المضاعفة التي جاءت لأجل الحفاظ على المالي العام، قد تكون أحيانا سببا في تعطيل عجلة التنمية من خلال كثرة الإجراءات .

✓ توسعت وتعددت مهام أجهزة الرقابة المالية بشكل كبير، لكن على حساب إمكانياتها ومواردها التي لم تتماشى مع هذا التوسع، وهذا ما يؤثر حتما على فعاليتها في حماية المال العام من التبيد والإهدار .

✓ وجود معوقات بشرية في أجهزة الرقابة بشكل عام، تعيق العمل الرقابي بدرجة كبيرة، يذكر منها ضعف مرتبات القائمين بالعمل الرقابي وانعدام نظام الحوافز، إضافة إلى الافتقار لتطوير أداء العاملين في هذه الأجهزة بشكل مستمر .

✓ اقتصر الرقابة المالية على الجماعات المحلية على الجانب القانوني للنفقة، مع إهمال رقابة الأداء وفقا لمعايير الكفاءة والفعالية والاقتصاد، بحيث تسعى كل الأجهزة الرقابية إلى التأكد من مدى تطبيق القوانين سارية المفعول .

✓ تفتقد الأجهزة الرقابية و الجماعات المحلية التابعة لرقابتها على حد سواء إلى استعمال التقنيات الحديثة، مما يؤدي إلى غياب التعامل الإلكتروني بينهما، بالإضافة إلى غياب الوعي بالمعلوماتي ونشر الثقافة المعلوماتية، الأمر الذي أدى إلى انعدام استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي .

- ✓ إن الرقابة على المال العام بشكل عام، وظيفة أساسية يجب إدخال إصلاحات عميقة عليها، وتوفير كافة الشروط الضرورية لإنجاح المهمة الرقابية في ظل ازدياد الجرائم الاقتصادية والمالية وسوء التسيير وانتشار ظاهرة الفساد المالي.
 - ✓ غياب الإطارات والكفاءات المستغلة على مستوى البلديات و التي تتولى عمليات تحضير ومتابعة تنفيذ الميزانية، مما صعب من العمل الرقابي .
- ومن أهم النتائج المتوصل إليها من خلال الجانب التطبيقي للدراسة :

- ✓ تعتبر الرقابة المالية السابقة من أنجع أنواع الرقابة المالية، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات قبل الالتزام والدفع، وذلك بالتأكد مما إذا تمت العملية وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها، إلا أن ما يعاب عليها أنها قد تؤدي في بعض الحالات إلى تعطيل برامج التنمية من خلال كثرة الإجراءات خاصة في حالات الاستعجال.
- ✓ يسهر المراقب المالي على التوجيه السليم والصحيح للنفقة، مما يتيح لرؤساء البلديات تصحيح الأخطاء وتقادي الوقوع فيها مرة أخرى .
- ✓ إن توسيع نطاق رقابة النفقات الملتزم بها لتشمل نفقات البلديات لم تمنع من حدوث الانحرافات والتجاوزات التي مست مالية البلديات، وفي حين كان ينبغي تفعيل الرقابة من خلال تحسين وسائلها والياتها، مما جعل نتائج أعمالها قليلة الفعالية.

ثانيا : التوصيات

في ضوء النتائج المتوصل إليها فان الباحث يقترح مجموعة من التوصيات:

- ✓ إعادة النظر في العلاقة بين صلاحيات المحاسب العمومي والمراقب المالي لتجنب التداخل في الصلاحيات بين الجهازين.
- ✓ محاربة التبذير والفساد المالي بكل أنواعه، من خلال تسليط أقصى العقوبات على المتسببين في ظاهرة الفساد المالي.
- ✓ الاعتماد على التكوين المتكرر لكل من الموظفين التابعين للبلديات، والموظفين التابعين للأجهزة الرقابية المختلفة.

- ✓ إجراء لقاءات و تنظيم دورات تجمع كل من موظفي مصالح البلديات وموظفي كل من مصالح الرقابة المالية والمحاسبة العمومي، وهذا ورد هذا الطلب في معظم اقتراحات المجيبين على وثيقة الاستبيان.
- ✓ ضرورة تحيين القوانين المتعلقة بالرقابة المالية، والمالية العمومية، بحيث من غير المعقول أن تتماشى قوانين صادرة في 1984 و 1990، و المتعلقة على وجه الخصوص بالمالية العامة والمحاسبة العمومية ، مع التطور و المتغيرات التي تشهدها الجماعات المحلية سنة 2020.
- ✓ ضرورة الإسراع في عملية استخدام التكنولوجيا الحديثة في جميع العمليات الرقابية والمالية والمحاسبية .
- ✓ إعادة هيكلة أجهزة الرقابة عبر إنشاء فروع في مختلف الولايات، خاصة بالنسبة لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية لإزالة الضغط على الفروع الحالية التي تعجز عن القيام بالمهام الموكلة إليها .
- ✓ العمل على ترسيخ مبدأ الشفافية وإنشاء قنوات اتصال ومشاركة بين المواطنين، وذلك من خلال إلزام القائمين على العمل التنفيذي بالجماعات المحلية بنشر وعرض كافة التفاصيل لعمليات تنفيذ المشروعات العامة والميزانيات لتسهيل عملية المسائلة .
- ✓ عدم إهمال الرقابة المالية المتعلقة بجانب الإيرادات، حيث أن هذا النوع من الرقابة مهمل تماما على مختلف الأجهزة الرقابية.
- ✓ الحد من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتوسيع صلاحيات الكاتب العام للبلدية.
- ✓ تخصيص مراقب مالي على الأقل لكل دائرة، ومحاسب عمومي لكل بلدية .
- ✓ وضع شروط تتضمن ترشح المتخصصين في الجانب المالي والقانوني في انتخابات المجالس الشعبية.
- ✓ اعتماد قوانين سهلة وواضحة غير قابلة للتأويل لضمان الأداء الحسن والفعال.

ثالثا : آفاق الدراسة

نظرا لعدم تمكن الباحث من تغطية كل جوانب الرقابة المالية، وذلك راجع لتشعب الموضوع وتعدد أبعاد الموضوع فإننا نشير إلى بعض الدراسات التي قد تكمل ما لم نتوصل إليه كما قد تخدم العمل الرقابي بصفة عامة وأهمها:

- ✓ اثر الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في الحد من ظاهرة الفساد المالي وفقا لمنظمة الانتوساي.
- ✓ التداخل بين رقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي فعالية أو تعطيل لعجلة التنمية.
- ✓ فعالية المفتشية العامة للمالية في الحفاظ على المال العام .
- ✓ رقابة المحاسب العمومي على البلديات -دراسة تحليله -
- ✓ دراسة في قانون الصفقات العمومية وعلاقته بالعمل الرقابي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا : قائمة المراجع باللغة العربية

1. الكتب:

- 1- عبد الرزاق الشخيلي ، الإدارة المحلية -دراسة مقارنة- ط 1 ، دار المسيرة للنشر و التوزيع عمان ،2001.
- 2- حسين مصطفى حسين ،الإدارة المحلية في الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982،الجزائر.
- 3- حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، دار الكتاب الحديث ، مصر ، 2000.
- 4- عادل احمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2006.
- 5- نعمت عبد اللطيف مشهور ، اقتصاديات المالية العامة الإسلامية و الوضعية ، مطبعة العمرانية ، القاهرة مصر ، 1998.
- 6- هويدي عبد الجليل ، المالية العامة للحكم المحلي دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1990.
- 7- سعيد عبد العزيز عثمان ، مقدمة في الاقتصاد العام مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2003.
- 8- محمود حسين الوادي ، المالية العامة و النظام المالي في الإسلام ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2000.
- 9- لعامرة جمال ، منهجية الميزانية العام في الجزائر ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة ، مصر ، 2004.
- 10- يلس شاوش بشير ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، وهران ، الجزائر ، 2007.
- 11- بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، مصر ، 2009.
- 12- أكرم إبراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي ، جبهة للنشر و التوزيع ط 1 ، عمان ، المملكة الأردنية الهاشمية ، 2006.
- 13- عوف محمود الكفراوي ، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ط 1 ، الإسكندرية ، مصر 2010.
- 14- حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية -دراسة تحليلية و تطبيقية - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 1، عمان الأردن ، 1998.

قائمة المراجع

- 15- بسام عوض عبد الرحيم عياصرة ، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي ، دار الجامد للنشر و التوزيع ، ط1، عمان الأردن ، 2009.
- 16- عبد العزيز صالح حبتور، الإدارة العامة المقارنة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2007.
- 17- هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا ، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2004.
- 18- عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998.
- 19- حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية ، دراسة تحليلية وتطبيقية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1998.
- 20- محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2003 ، ص141.
- 21- عادل فليح علي ، المالية العامة والقانون المالي الضريبي ، ط 1، الجزء الأول ، اثراء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009.
- 22- محمد سعيد المصري ، التنظيم والادارة ، "مدخل معاصر"، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، مصر ، 1999.
- 23- محمد أحمد خليل ، المراجعة الرقابة المحاسبية ، درا الجامعات المصرية ، 2006.
- II. الأطروحات:
- 24- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على مالية البلدية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، قسم علوم التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير ،جامعة باتنة ، الجزائر ، 2015.
- 25- احمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2015/2014.
- 26- بن نملة صليحة ، مخططات التنمية المحلية ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، فرع الإدارة المحلية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، الجزائر ، 2013/2012.

قائمة المراجع

- 27- شلال زهير ، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، أطروحة دكتوراه ، شعبة العلوم الاقتصادية و التسيير ، تخصص تسيير المنظمات ، جامعة بومرداس ، الجزائر ، 2014/2013.
- 28- عيسى بوراوي ، الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة وميزانيات الجماعات الإقليمية ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاد التنمية ، جامعة الجزائر ، 03، 2019/2018.
- 29- عوالي بلال ، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص مالية وبنوك ، جامعة البليدة ، الجزائر ، 2018/2017.
- 30- فنينش محمد الصالح ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق والعلوم الإدارية ، فرع الإدارة و المالية ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 2012 ، ص 195.
- 31- دواعر عفاف ، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة ، أطروحة دكتوراه تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2013 ، ص 71.
- III. المذكرات:
- 32- نوال بوكعباش ، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر 3 ، الجزائر ، 2011.
- 33- أحمد بالجيلالي ، إشكالية عجز ميزانية البلديات ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، قسم تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير ، جامعة تلمسان ، الجزائر 2010.
- 34- لمير عبد القادر ، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، المدرس الدكتورالية للاقتصاد و إدارة الأعمال ، كلية العلوم الاقتصادية ، علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة وهران ، الجزائر ، 2014.
- 35- عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير ، تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2012.

قائمة المراجع

- 36- فريدة حسني طه ظاهر ، الرقابة على السلع و الأسعار في الفقه الإسلامي ، مذكرة ماجستير في الفقه و التشريع ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، سنة 2011.
- 37- مزيتي فاتح ، الرقابة على ميزانية البلدية ، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة العامة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أم البواقي ، السنة الجامعية ، 2014/2013.
- 38- جهاد محمد محمد شرف ، اثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية ، مذكرة ماجستير في المحاسبة و التمويل ، كلية التجارة ، الجامعة الإسلامية بغزة ، فلسطين ، 2005.
- 39- بلجيلالي احمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، فرع تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2010/2009.
- 40- عميور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، فرع الإدارة العامة و القانون و تسيير الإقليم ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1 ، الجزائر ، 2013/2012.
- 41- ملياني عبد الرحمان محمد، المفتشية العامة للمالية ، مذكرة ماجستير ، فرع الإدارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002.
- 42- امجوج نوار ، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة ،سنة 2007.
- 43- عبد الكريم مسعودي ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص : تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2013/2012.
- 44- نورالدين سعدي ، دور الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي وفقا لمقترحات الانتوساي ، مذكرة ماجستير ، في علوم التسيير ، تخصص علوم مالية ، جامعة المدية ، 2016.
- IV. القوانين والتشريعات:**
- 45- القانون 11-10 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية .
- 46- القانون 12-07 المتعلق بالولاية .
- 47- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، نشرة 2019.

قائمة المراجع

- 48- القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، 1990، الجزائر .
- 49- المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كقيمتها و محتواها ، الجريدة الرسمية ، العدد 43، صادر بتاريخ 17/09/1991.
- 50- القانون 90-32 ، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره ، ج ر 53 ، ج ج د ش صادر بتاريخ 05 ديسمبر 1990.
- 51- القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة. المرسوم رقم 81-112 المؤرخ في 30 ماي 1981 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة . العضوي 04-11 المؤرخ في 06/09/2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.
- 52- الأمر 95-20 الصادر بتاريخ 17 جويلية 1995 ، الذي يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة و طرق تنظيمه و سيره و الجزاءات المترتبة عن تحرياته
- 53- المرسوم التنفيذي 92-414 مؤرخ في 14/11/1992، متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، ج ر 82 ، ج ج د ش ، بتاريخ 15/11/1992.
- v. البحوث والمجلات:**
- 54- نوري سميحة ، هوام جمعة ، تقييم آليات رفع أداء المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر ، مجلة رماح للبحوث والدراسات ، عدد 26 ، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية ، رماح ، الأردن ، جوان 2018.
- 55- الشيخ الداوي ، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء ، مجلة الباحث ، دورية أكاديمية محكمة ، تصدر عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، العدد 07 ، 2009-2010.
- 56- لخضر مرغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد السابع ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، فيفري 2005.
- 57- بزة صالح ، إصلاح الجباية المحلية و متطلبات تمويل التنمية المحلية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، العدد 34.
- 58- ليندة اونيسي، المخطط البلدي للتنمية و دوره في تنمية البلدية ، مجلة الباحث للدراسات الاقتصادية ، العدد التاسع ، جوان 2016.

قائمة المراجع

- 59- عوالي بلال ، آليات الرقابة المالية القبلية كأداة فعالة في تسيير صرف النفقات العمومية للبلديات ، المراقب المالي نموذجاً ، مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية ، المجلد 6، العدد 1، جامعة البليدة، 2015، الجزائر.
- 60- عيسى حجاب وآخرون ، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 8 ، العدد 1 ، جامعة البليدة 2 الجزائر ، 2019، ص205.
- 61- بابا عبد القادر وآخرون ، دور الرسم على القيمة المضافة في تمويل ميزانية الدولة في الجزائر ، مجلة الاقتصاد والتسيير ، المجلد 17 ، العدد 1 ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2018، ص123.
- 62- فاطمة محبوب ، أسامة سنوسي ، الرقابة المالية كآلية لحوكمة الميزانية العامة للدولة ، مجلة اقتصاديات المال والأعمال ، مجلد 2 ، العدد 1، المركز الجامعي ميله ، الجزائر ، 2018.
- 63- صدارة محمد ، العيداني سهام ، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العمومية ، مجلة التراث ، مجلد 2، العدد 26، جامعة الجلفة ، الجزائر.
- VI. الملتقيات والمحاضرات والندوات العلمية:**
- 64- محمد محمود الطعامة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم الفلسفة و الأهداف) ،الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة سلطنة عمان ، 20، 18 أوت 2003.
- 65- لخضر مرغاد ، النفقات العامة و قواعد ترشيدها ، الملتقى الدولي ، تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ،جامعة باتنة ، يومي 01،02 ديسمبر 2004.
- 66- حياة بن اسما عي ن ، وسيلة السبتي ، التمويل المحلي للتنمية المحلية ، ملتقى دولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،الجزائر ، يومي 21،22 نوفمبر 2006، ص6.
- VII. التقارير:**
- 67- خالد ممدوح ، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ، المنظمة العربية للتنمية ، القاهرة ، مصر 2009.
- 68- دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 1996.
- 69- سيروان عدنان ميزرا الزهراوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، جمهورية العراق ، مجلس النواب ، الدائرة الإعلامية ، 2008.

قائمة المراجع

70- مراد محامد ، عشرات البلديات تحت أعين فرق المفتشية العامة للمالية ، أخبار الوطن ، جريدة الخبر ، منشور بتاريخ 12 ماي 2015.

71- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.

ثانيا : قائمة المراجع باللغات الأجنبية

- ✓ B.A amujiri, course team , department of public administration , locale government , un Nsukka, national open university of Nigeria.
- ✓ Mohammed khair al Akkam , Financial control , publications of the Syrian Virtual University (svu) , Syrian Arab Republic, 2018.
- ✓ Mohammed S.A Badawi , Assess the performance of Financial control Exercised by Financial and Administrative Control bureau in Palestine , magister Memory , Management and politics Academy for postgraduate studies , Alaksa university , Palestine , 2017.
- ✓ Myriam Zanatta , étapes du contrôle financier , captio by emburse , www.captio.fr vu le 13/02/2020.
- ✓ BACEM Becheneg , report on –Financial control over government agencies , the Palestinian Independent commission for Citizen's rights , Palestine 2001.
- ✓ Samir Saibi, ELABORATION EXECUTION ET CONTROLE DES BUDGETS DES COMMUNES , Revue Algérienne de finances publiques , UNIVERSITE DE BEJAIA , ALGERIE, N°2 Décembre 2012.
- ✓ –Manuel de procédures D'exécution des dépenses publiques , ministère des finances et du budget , république centrafricaine , Mai 2017 .
- ✓ SLIMANI KAHINA , Rôle de l'inspection générale des finances dans le contrôle de la performance des opérations d'investissements réalisées

قائمة المراجع

par une EPE , Mémoire de Magister , option Management des entreprises , faculté des SEGC , Université DE TIZI-OUZOU , Algérie , Année sans.

- ✓ Manuel de procédures pour la réalisation des missions, inspection générale des finances, Algérie ,2010.

ثالثا : قائمة المراجع الالكترونية

- 1 محمد خطاب ، خطوات و مراحل العملية الرقابية بالتفصيل ، موقع أسود البيزنس ، www.business4lions.com اطلع عليه بتاريخ 2020/02/13.
- 2 بوحنية قوي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة(تجربة البلديات الجزائري)، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية، الموقع الالكتروني ، -www.politcs-dz.com نشر بتاريخ 2018/03/17 ، اطلع عليه بتاريخ 2020/12/23.
- 3 المراقب المالي ، من خلال الموقع الالكتروني : www.mouwazaf-dz.com بتاريخ 2019/09/13.
- 4 شيخ عبد الصديق ، رقابة الأجهزة و الهيئات المالية على الصفقات العمومية ، مداخلة رقم 37 ، ملتقى أجهزة الرقابة المالية على المال العام ، جامعة المدية ، الموقع الالكتروني : www.univ.Media.dz
- 5 وكالة الأنباء الجزائرية ، المفتشية العامة للمالية :مراقبة أفضل للأموال العمومية بفضل توأمة جزائرية-اسبانية ،منشور بتاريخ : 2019/11/28 على الموقع الالكتروني WWW.APS.DZ اطلع عليه بتاريخ : 2020/04/29.
- 6 -الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة ، WWW.CCOPMTE.ORG.DZ اطلع عليه بتاريخ جوان 2015.
- 7 -WWW.CCOMPTES.ORG.DZ اطلع عليه بتاريخ 02 جوان 2015.
- 8 - WWW.CCPOMTES.ORG.DZ اطلع عليه يوم 02 جوان 2015.
- 9 سميرة بلعمري ، رئيسة جريدة تحرير الشروق اليومي ،في تقرير لمجلس المحاسبة من 432 صفحة احاله على رئيس الدولة و البرلمان ، جريدة الشروق ، الموقع الالكتروني للجريدة www.echoroukonline.com ، اطلع عليه بتاريخ 2020/06/08.

قائمة المراجع

- 10- www.ccomptes.dz vu le 08/06/2020.
- 11 - شركة دراسة للاستشارات والدراسات والترجمة ، مجتمع وعينة الدراسة في البحث العلمي ، الموقع الالكتروني www.drasah.com اطلع عليه بتاريخ 2020/12/22.
- 12 - آلاء سباتين ، طرق اختيار العينة ، الموقع الالكتروني لموضوع www.mawdoo.com بتاريخ 2016/09/01 اطلع عليه بتاريخ 2020/12/22.

الملاحق

ملحق رقم 01

القائمة الاسمية للمحكمين

الهيئة المستخدمة	الصفة	الاسم واللقب	الرقم
المركز الجامعي بريكا	أستاذ	د.عزالدين دعاس	01
جامعة أم البواقي	أستاذ	د.سعادة اليامين	02
جامعة باتنة	أستاذ	د.حامدي محمد	03
جامعة البليدة	أستاذ	د.عوالي بلال	04
المديرية الجهوية للخزينة - خنشلة-	مفتش قسم	غيلاني عبد السلام	05
الرقابة المالية -أم البواقي-	مفتش محلل للميزانية	طراد مراد	06
المديرية الجهوية للميزانية- سطيف-	مفتش محلل للميزانية	حماد إسحاق	07

ملحق رقم 02

نموذج الاستبيان

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

قسم علوم التسيير

كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير

تخصص: علوم مالية

استبيان

أخي المجيب... المحترم .

يشكل هذا الاستبيان أداة دراسة بعنوان "مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر"

يعدّها الباحث استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه في علوم التسيير تخصص: علوم مالية .

أملين حسن تعاونكم في الإجابة الدقيقة على كافة فقرات الاستبيان ، علماً أنّها تستخدم لأغراض البحث العلمي و تتسم

بطابع السرية و الأمانة العلمية .

شاكرين لكم سلفاً حسن تعاونكم و تقبلوا منا فائق التقدير و الاحترام

يرجى منكم الإجابة على جميع الأسئلة بوضع علامة × في الخانة التي تناسب اختياركم.

البلدية التي تمثلونها :

القسم الأول:البيانات الشخصية و الوظيفية

المؤهل العلمي

ثانوي فأقل

ليسانس

دراسات عليا

التسمية الوظيفية

رئيس المجلس الشعبي البلدي

أمين عام

المكلف بالشؤون المالية و المحاسبية

الخبرة المهنية

أقل من 05سنوات

من 05 إلى 10 سنوات

أكثر من 10 سنوات

التخصص الأكاديمي

علوم مالية ومحاسبية

علوم اقتصادية

علوم التسيير

علوم إدارية وقانونية

غير ذلك اذكره.....

عدد الدورات التكوينية التي استفدتم منها في مجال صرف النفقات

02 دورات فأقل من 03 إلى 05 دورات أكثر من 05 دورات .

• المحور الأول : أثر آليات رقابة المراقب المالي على النفقات الخاصة بالبلدية في جانب مشروعية تنفيذ النفقة.

الفقرة	البيان	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
01	يقوم المراقب المالي بالتحقق من توفر الاعتمادات المالية المخصصة لكل نفقة.					
02	يتأكد المراقب المالي من صفة الأمر بالصرف قبل كل عملية صرف للنفقات .					
03	يسهر المراقب المالي على التأكد من التقيد أليزانياتي المناسب في مجال صرف النفقات حسب مدونة الميزانية .					
04	هناك اتصال مباشر بين موظفو الرقابة المالية و موظفو المصالح المعنية في مجال العمل.					
05	يقوم المراقب المالي بالتأكد من أن صرف النفقات في البلدية يتم حسب التشريعات المعمول بها .					
06	يتدخل المراقب المالي في جانب ملائمة النفقة من عدمه.					
07	يسهر المراقب المالي على عدم عرقلة تنفيذ النفقة بمعالجة ملف الالتزام بالنفقة في الآجال القانونية .					
08	يقدم المراقب المالي نصائح للأمر بالصرف في مجال التسيير المالي					
09	يعتبر إجراء التفاوضي من الآليات التي يلجأ إليها الأمر بالصرف في سبيل الحد من عرقلة المراقب المالي .					

المحور الثاني : استجابة البلديات لتوجيهات المراقب المالي

الفقرة	البيان	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
01	تفرض الرقابة السابقة نوع من التسيير المشترك بين المراقب المالي و البلدية.					
02	عدم استجابة البلديات لتوصيات المراقب المالي يعيق عمله في ضبط الاتفاق و يحد من ادائه .					
03	تعتبر رقابة المراقب المالي قبل عملية صرف النفقة رقابة ذات فعالية.					
04	تعتبر مذكرة الرفض عقبة بالنسبة للبلدية في سبيل صرف النفقات.					
05	تعتبر عملية توزيع المراقبين الماليين على مقرات دوائر البلديات كافية .					
06	يتدخل المراقب المالي في صلاحيات الأمرين بالصرف و الأجهزة الرقابية الأخرى.					

الملاحق

					يساهم عمل المراقب المالي على تنفيذ صرف النفقات في الحد من التجاوزات غير القانونية.	07
					تساهم هيئة الرقابة المالية في رفع كفاءة أداء العاملين في البلدية.	08

المحور الثالث : درجة كفاءة المراقب المالي في ضبط صرف نفقات البلديات

غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	البيان	الفقرة
					وجود هيئة رقابة مالية على مستوى كل بلدية من شأنه أن يعجل فترة معالجة الملفات و منحها التأشير.	01
					يتوفر لدى المراقب المالي مؤهلات علمية وفنية تمكنه من اكتشاف الأخطاء و الاختلالات المالية	02
					تقوم إدارة الرقابة المالية باستخدام وسائل حديثة وذات كفاءة عالية.	03
					تقوم هيئة الرقابة المالية باستخدام برامج إعلام آلي في تسجيل كافة العمليات لديها.	04
					تساهم اقتراحات المراقب المالي في اتخاذ القرارات بالنسبة للآمر بالصرف من اجل صرف النفقات .	05
					يعمل المراقب المالي على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح و منع تكرار الأخطاء .	06
					تساهم الرقابة المالية في عملية ترشيد النفقات على مستوى البلدية.	07
					يرتكز عمل المراقب المالي على القوانين والأنظمة سارية المفعول والمستحدثة.	08
					يوجد لدى المراقب المالي المعرفة بالقوانين والأنظمة والتعليمات السارية و المستحدثة ذات العلاقة بنفقات البلدية	09
					يتلقى المراقب المالي دورات تدريبية تواكب التعديلات التي تطرأ على الأنظمة والتعليمات المالية دوريا	10
					يقوم المراقب المالي بتقديم الاستشارات و التوجيهات للآمر بالصرف لتعزيز نظام الرقابة الداخلي للبلديات لتحسين التسيير المالي والإداري	11
					تساهم الرقابة المالية في رفع كفاءة العملية المالية الإدارية على مستوى البلدية.	12
					إجبارية منح تأشير المراقب المالي للصفقات الخاضعة للجنة الصفقات العمومية دليل على عدم كفاءة ومصداقية تأشير لجنة الصفقات.	13

بعض المقترحات (إن وجدت) بخصوص مدى أهمية ومساهمة المراقب المالي في ضبط و ترشيد عملية صرف نفقات البلديات:

.....
.....

*إذا كنتم ترغبون في الحصول على نتائج البحث يرجى ترك البريد الالكتروني الخاص بكم:.....

شكرا لتعاونكم

الباحث: نور الدين سعدي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

31 ديسمبر 2020

بريكة في :

الى السيد: رئيس المجلس الشعبي البلدي
بلدية الجزائر

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية - سطيف -
الرقابة المالية لدى بلدية - بريكة -

مذكرة رفض مؤقت رقم : 2020/ 202

الموضوع: ميزانية التسيير.....السنة2020.....

بطاقة رقم: 10 الواردة بتاريخ: 2020/12/20 المبلغ: 4.172.328,00 دج
إسناد : الباب : 920 الباب الفرعي: 9209.....المادة: 664.

طبيعة العملية: الالتزام بتسوية الفارق الخاص بالعملية التضامنية لشهر رمضان 2020.
المرجع: المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 1992/11/14 المعدل
والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 2009/11/16.

بشرفني أن أعيد إليكم الملفات المذكورة في الموضوع بدون تأشيرة للأسباب التالية:

- ارفاق المداولة المتضمنة رفع قيمة العملية التضامنية مدعمة بقرار تنفيذها ممضي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

هذا طبقا للنصوص المذكورة كالتالي:

- القانون 10-11 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية.

المندوب
المندوب



الملحق رقم 05

نموذج لمذكرة الرفض النهائي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية بالجزائر
المراقبة المالية لتبدييات مقر دائرة اولاد يعيش بالبيضاء

البيضاء في :

الرقم :

إلى السيد(ة) :

مذكرة الرفض النهائي

المنته :

بتاريخ :

الموضوع : ميزانية

بطاقة الالتزام رقم :

المبلغ :

طبيعة الصلته :

العادة :

الهاب :

الإستاد : الفرع

المراجع:

- القانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المتبعية المعدل والمتمم .
- القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 اوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم .
- الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم .
- الموسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة المسبقة للتفقات الملتزم بها المعدل والمتمم .

أعيد إليكم الملف المشار إليه في الموضوع أعلاه بدون تأشير، وذلك للأسباب التالية:

1- التذكير بالتصوص القانونية و/ أو التنظيمية التي تم بمقتضاها الرفض:

2- ملاحظات أخرى

المراقب المالي

ستجدون رقيقة هذه المذكرة - الملف المشار إليه أعلاه،
نسخة للإعلام إلى السادة :
وزير المالية (المديرية العامة للميزانية)

الملحق رقم 06

نموذج لبطاقة التزام

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
 REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

قسم : المصروف

وإلية : ولاية
 دائرة : الجزائر
 بلدية : الجزائر

تلكمسة المرفق المالي

رقم :
 رقم

المنحة المالية : 2017

بطاقة التزام
 Fiche d'engagement

بطاقة رقم 01



الولايات
 المقدم

الرصيد الجديد	مبلغ الصيغة	الرصيد القديم	المدة	الويب الرصي	الويب
5 941 963,29	5 941 963,29	0,00	83	90002	9000

ملاحظات المتكسمة
 Observation du service

- ضمان الصيغة / التعلق والاصحاحات المالية المطروحة في الميزانية الأولية 2017
 - البيسب 900 / المصالح المستلمة
 الويب المطر من 90002 / الاقطاع لتفقات التجهيز و الاستعمال
 المدا: 83 / الاقطاع لتفقات التجهيز والاستعمال

الوزير بالمرسوف

تفصيل المتكسبات
 DÉTAIL DES ENGAGEMENTS

طبيعة المتكسبات

3 من المصنف
 دائرة 2017

المبلغ	المجموع العام
5 941 963,29	5 941 963,29

مبلغ هذه البطاقة بالمرسوف : خمسة مئتين وتسعة وألثة واربعمائة وستة وستون دينار وتسعة وعشرون سنتيم

الملحق رقم 07

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

المصلحة المتعاقدة

ولاية باتنة

دائرة

بلدية

تقرير تقديمي

الإجراءات المكيفة

موضوع الاستشارة : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد صغير ومعدات

(عرض شامل لفحوى الاستشارة) : استشارة رقم : 2020/25 في : 2020/09/24 بعنوان : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد

صغير ومعدات

موجهة للمتعاملين الاقتصاديين الذين يحملون سجلا تجاريا في الاختصاص المطلوب ، مدة تحضير العروض : 10 أيام + (04 أيام تمديد آجال)
 ابتداء من أول يوم نشر للإعلان ، يتكون العرض من ملف ترشح ، عرض تقني وعرض مالي وتودع هاته العروض لدى مكتب : رئيس المجلس
 الشعبي البلدي لبلدية بتاريخ : 2020/10/09 ابتداء من الساعة الثامنة 08.00 صباحا إلى غاية الثانية عشر 14.00 زوالا وتفتح في
 نفس اليوم على الساعة 14.00 ، يمكن المشاركين الحضور في فتح العروض كما هي محددة موافقتهما أعلاه بمقر بلدية تبقي العروض
 المقدمة صالحة لمدة ثلاثة أشهر + مدة تحضير العروض

أعد هذا التقرير التقديمي وفقا لإحكام لاسيما المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 15-

247

المصلحة المتعاقدة :

المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم
 الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

بلدية

يرفق الالتزام بالنفقة ، حيث يهدف هذا التقرير التقديمي إلى تبرير الاستشارة المؤداة ،
 من جهة تطبيقا لأحكام لاسيما المواد 13 إلى 22 من المرسوم الرئاسي
 المذكور ، ومن جهة أخرى، اختيار المتعامل المقبول.

تاريخ:

عرض شامل :

خدمات



*طبيعة الطلب:

- موضوع الاتفاقية : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد صغير ومعدات.

*آجال التنفيذ أو التسليم : خمسة وأربعون (45) يوما.

المبلغ الاجمالي للاتفاقية (بدون رسوم) : 5 715 150,00 دج بالحروف : خمسة ملايين وسبعمائة وخمسة عشر ألف ومائة وخمسون
 دينار جزائري (بعد التصحيح)

المبلغ الاجمالي للاتفاقية (بكل الرسوم) : 5 715 150,00 دج بالحروف : خمسة ملايين وسبعمائة وخمسة عشر ألف ومائة وخمسون
 دينار جزائري (بعد التصحيح)

(معفى من الرسم على القيمة المضافة)

الملحق رقم 07

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

المصلحة المتعاقدة

ولاية باتنة

دائرة

بلدية

تقرير تقديمي

الإجراءات المكيفة

موضوع الاستشارة : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد صغير ومعدات

(عرض شامل لفحوى الاستشارة) : استشارة رقم : 2020/25 في : 2020/09/24 بعنوان : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد صغير ومعدات
موجهة للمتعاملين الاقتصاديين الذين يحملون سجلا تجاريا في الاختصاص المطلوب ، مدة تحضير العروض : 10 أيام + (04 أيام تمديد آجال)
ابتداء من أول يوم نشر للإعلان ، يتكون العرض من ملف ترشح ، عرض تقني وعرض مالي وتودع هاته العروض لدى مكتب : رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بتاريخ : 2020/10/09 ابتداء من الساعة الثامنة 08.00 صباحا إلى غاية الثانية عشر 14.00 زوالا وتفتح في نفس اليوم على الساعة 14.00 ، يمكن المشاركين الحضور في فتح العروض كما هي محددة موافقتهما أعلاه بمقر بلدية تبقي العروض المقدمة صالحة لمدة ثلاثة أشهر + مدة تحضير العروض

أعد هذا التقرير التقديمي وفقا لإحكام لاسيما المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام. يرفق الالتزام بالنفقة ، حيث يهدف هذا التقرير التقديمي إلى تبرير الاستشارة المؤداة ، من جهة تطبيقا لأحكام لاسيما المواد 13 إلى 22 من المرسوم الرئاسي المذكور ، ومن جهة أخرى، اختيار المتعامل المقبول.

المصلحة المتعاقدة :
بلدية
تاريخ:

عرض شامل :

*طبيعة الطلب: أشغال لوام خدمات

- موضوع الاتفاقية : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد صغير ومعدات.

*آجال التنفيذ أو التسليم : خمسة وأربعون (45) يوما.
المبلغ الاجمالي للاتفاقية (بدون رسوم) : 5 715 150,00 دج بالحروف : خمسة ملايين وسبعمائة وخمسة عشر ألف ومائة وخمسون دينار جزائري (بعد التصحيح)

المبلغ الاجمالي للاتفاقية (بكل الرسوم) : 5 715 150,00 دج بالحروف : خمسة ملايين وسبعمائة وخمسة عشر ألف ومائة وخمسون دينار جزائري (بعد التصحيح)
(معفى من الرسم على القيمة المضافة)

- حصة 01 لوازم النظافة: 849 900,00 دج ثمانمائة وتسعة وأربعون ألف وتسعمائة دينار جزائري . (بعد التصحيح)
- حصة 02 لوازم لصيانة وتسيير البلدية: 696 080,00 دج ستمائة وستة وتسعون ألف وثمانون دينار جزائري . (بعد التصحيح)
- حصة 03 لوازم لصيانة وتسيير المدارس: 646 720,00 دج ستمائة وستة وأربعون ألف وسبعمائة وعشرون دينار جزائري . (بعد التصحيح)
- حصة 04 لوازم النظافة لمؤسسات التعليم: 685 400,00 دج ستمائة وخمسة وثمانون ألف وأربعمائة دينار جزائري . (بعد التصحيح)
- حصة 05 عتاد صغير ومعدات للبلدية: 1 049 000,00 دج مليون وتسعة وأربعون ألف دينار جزائري . (بعد التصحيح)
- حصة 06 عتاد صغير ومعدات للمدارس : 750 150,00 دج سبعمائة وخمسون ألف ومائة وخمسون دينار جزائري . (بعد التصحيح)
- حصة 07 دهن لطلاء الارصفة : 355 400,00 دج ثلاثمائة وخمسة وخمسون ألف وأربعمائة دينار جزائري .
- حصة 08 عتاد صغير ومعدات للإنارة العمومية: 682 500,00 دج ستمائة وإثنان وثمانون ألف وخمسمائة دينار جزائري . (بعد التصحيح)

1. الإجراءات المكيفة: الاستشارات و معايير الانتقاء

1.تعلييل الإجراء:

- في إطار تمويين البلدية بمختلف احتياجاتها من مختلف اللوازم للتسيير والصيانة وكذا لوازم النظافة للسنة المالية 2020 تم الإعلان عن استشارة بعنوان : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد صغير ومعدات ، حيث رست على المتعهد/ :
تجارة بالتجزئة للعقائير ؛ الدهن ؛ الادوات المنزلية ؛ مواد البناء ؛ الزجاج ؛ الخشب ؛ لوازم الكهرباء ؛ معدات مكافحة الحرائق-الجزائر- ، باعتباره صاحب العرض الأقل ثمنا من بين العروض المؤهلة تقنيا ، تطبيقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام

2.معلومات حول إجراء الاستشارة :

- الاستشارة رقم : 2020/25 المؤرخة في : 2020/09/24 نشرت ببلدية وتوجيه إعلانات للبلديات المجاورة.
- حددت مدة تحضير العروض بـ : عشرة (10) أيام.
- اعلان عن تمديد آجال الاستشارة رقم 2020/25 لمدة 04 أيام مؤرخ في : 2020/10/01. نشر ببلدية الجزائر وتوجيه إعلانات للبلديات المجاورة.
- المؤسسات التي سحبت دفتر الشروط : 03
- المؤسسات التي قدمت عرضا : 02
- وتم فتح الأظرفة بتاريخ : 2020/10/09 مع دعوة المتعاملين الإقتصاديين لحضور الجلسة على الساعة الثانية مساء .
- جلسة تقييم العروض : 2020 /10/18 على الساعة الثالثة والنصف زوالا
- الاعلان عن المنح المؤقت بتاريخ : 2020/10/20
- لم تتلقى المصلحة المتعاقدة أي طعن يتعلق بهذا الاجراء.
- 3. الأهلية: سجل تجاري يحمل التقييدات المطلوبة .
- 4. التعريف بالمتعاملين الإقتصاديين الذين تمت استشارتهم :

ملاحظة	المتعاملين الإقتصاديين الذين تمت استشارتهم	مرجع و تاريخ رسالة الاستشارة
دج (مبلغ المشاركة بكل الرسوم) 20.553.224.00	2020/09/24 بتاريخ : 2020/25
دج (مبلغ المشاركة بكل الرسوم) 5.636.820.00	2020/09/24 بتاريخ : 2020/25

5.تقييم العروض:

- * تم تحديد منهجية التقييم للمتعاملين الإقتصاديين في دفتر الشروط تحقيقا للشفافية بالتفريق الموضوعي بين العروض.
- * تقديم العروض المقدمة من طرف المتعاملين الإقتصاديين: تنفيذا لبنود دفتر الشروط تم تقييم العروض على اساس : الوسائل المادية بتقديم المتعهد وثائق تثبت امتلاكه شاحنة حيث يكون مؤهلا تقنيا . (نسخة من البطاقة الرمادية للمركبة-نسخة من شهادة تأمين المركبة سارية المفعول- نسخة من شهادة الفحص التقني للمركبة سارية المفعول)

ملاحظة	المتعاملين الإقتصاديين المقدمين عرض بعد ما تمت استشارتهم
- ملف مستوفي للشروط المطلوبة- مؤهل تقنيا
- ملف مستوفي للشروط المطلوبة- مؤهل تقنيا

6.ترتيب العروض:

- عرض التقييم بالحصص عند الاقتضاء : / .
- التقييم الإداري : / .
- تحديد ما إذا كانت المصلحة المتعاقدة استلقت عن قدرات ومؤهلات المتعاملين الإقتصاديين ، بكل الوسائل المشروعة ولا سيما مصالح متعاقدة أخرى ، ادارة الضرائب والبنوك ://

تعليق	المتعاملين الاقتصاديين الذين تمت استشارتهم و المرتبين حسب نتائج فحص العروض (ترتيباً تنازلياً)
6 475 836,01 (بعد التصحيح)
5 715 150,00 (بعد التصحيح)

7-التفاوض مع المتعامل الاقتصادي أو المتعاملين الاقتصاديين الذين رست عليهم الاستشارة : لم يكن هناك تفاوض .

يعفى المتعامل المتعاقد من تقديم كفالة حسن التنفيذ

II. التمويل و القيد الميزانياتي

1-التمويل و القيد الميزانياتي:

*نوع النفقة : نفقات التسيير - ميزانية البلدية .

التقيد الميزانياتي :

الباب الفرعي	الباب	المادة	الحصة
9219	921	609	حصة 01 لوازم النظافة
9030	903	605	حصة 02 لوازم لصيانة وتسيير البلدية
9031	903	605	حصة 03 لوازم لصيانة وتسيير المدارس
9031	903	609	حصة 04 لوازم النظافة لمؤسسات التعليم
9030	903	612	حصة 05 عتاد صغير ومعدات للبلدية
9031	903	612	حصة 06 عتاد صغير ومعدات للمدارس
9040	904	606	حصة 07 دهن لطلاء الارصفة
9044	904	612	حصة 08 عتاد صغير ومعدات للإضاءة العمومية

- عنوان العملية : • إقتناء لوازم النظافة ، لوازم الصيانة وعتاد صغير ومعدات.

ب-الإلتزام : إظهار

*مبلغ الإلتزامات المطلوبة (مبلغ الطلب):

المبلغ الإلتزامات بالأرقام (دج) والحروف	الحصة
849 900,00 دج ثمانمائة وتسعة وأربعون ألف وتسعمائة دينار جزائري	حصة 01 لوازم النظافة
696 080,00 دج ستمائة وستة وتسعون ألف وثمانون دينار جزائري.	حصة 02 لوازم لصيانة وتسيير البلدية
646 720,00 دج ستمائة وستة وأربعون ألف وسبعمائة وعشرون دينار جزائري	حصة 03 لوازم لصيانة وتسيير المدارس
685 400,00 دج ستمائة وخمسة وثمانون ألف وأربعمائة دينار جزائري	حصة 04 لوازم النظافة لمؤسسات التعليم
1 049 000,00 دج مليون وتسعة وأربعون ألف دينار جزائري	حصة 05 عتاد صغير ومعدات للبلدية
750 150,00 دج سبعمائة وخمسون ألف ومائة وخمسون دينار جزائري	حصة 06 عتاد صغير ومعدات للمدارس
355 400,00 دج ثلاثمائة وخمسة وخمسون ألف وأربعمائة دينار جزائري	حصة 07 دهن لطلاء الارصفة
682 500,00 دج ستمائة وإثنان وثمانون ألف وخمسمائة دينار جزائري	حصة 08 عتاد صغير ومعدات للإضاءة العمومية

IIIالعناصر المكونة لملف الإلتزام من أجل تأشير المراقب المالي

1- بطاقة الإلتزام

2- الاتفاقية

3- هذا التقرير التقديمي

حرر في:

رئيس المجلس الشعبي البلدي

الملحق رقم 08

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

حيز مخصص

لمصلحة المراقبة المالية

.....

في:.....

هذا الحيز مخصص لمصلحة الرقابة المالية لوضع خاتم التأشير لأفضل مراقبة و متابعة)

سند الطلب	
رقم:.....	تاريخ:.....

التعريف بالمصلحة المتعاقدة	
- التسمية:..... بلدية	
- رمز المسير (الأمر بالصرف): 05043	
- العنوان:..... بلدية	
- الهاتف والفاكس : 033.....	

التعريف بالمتعامل الإقتصادي	
- الاسم و اللقب :المؤسسة الوطنية الإتصال و النشر و الإشهار	
-أو اسم الشركة (تحديد الشكل القانوني) :شركة ذات أسهم	
-يتصرف لحساب:	
-العنوان : قسنطينة	
-الهاتف و الفاكس:	
رقم التعريف الجبائي: 0996.160.196.107.17	رقم السجل التجاري : 99ب020010224
رقم التعريف الإحصائي: 0989.1623.0014.41.055	رقم الإعتماد:
كشف الحسابات البنكية (أو البريدية) :BDL.....	

موضوع الطلب(بالتفصيل):نشر إعلان عن المنح المؤقت لطلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا رقم 2016/01 المؤرخ في :2016/02/09 حسب الإعلان المرفق للمشروع :		نققات التسيير <input type="checkbox"/>	أشغال <input type="checkbox"/>
- إتمام إنجاز مجمع مدرسي نمط (ج)		نققات التجهيز <input type="checkbox"/>	لوازم <input type="checkbox"/>
		نققات أخرى <input type="checkbox"/>	خدمات <input type="checkbox"/>

الرقم	البيانات	وحدة القياس	الكمية	سعر الوحدة	المبلغ
				المبلغ بدون الرسم	
				مبلغ الرسم على القيمة المضافة(17%)	
				المبلغ باحتساب بكل الرسوم	

يوفق سند هذا الطلب على المبلغ الإجمالي (بالحروف):.....

-يلتزم المتعامل الإقتصادي بتنفيذ هذا الطلب ، حسب الشروط المحددة .

-مصدر التمويل :.....

- تقدر مدة التسليم أو التنفيذ بـ.....(.....) أشهر، و هذا ابتداء من تاريخ إمضاء هذا السند

ب..... في:

رئيس المجلس الشعبي البلدي

WILAYA

Alger

الجزائر le *04/03/2021*

COMMUNE/ETABLISSEMENT

الجزائر

Mr l'Ordonnateur de la Commune / Etablissement

TRESORERIE de :

الجزائر

d. *الجزائر*

- 1- Provisoire.
- 2- Définitif

OBJET : Refus de paiement du mandat N° *04 + 05* du *18/02/2021*
 au profit de
 d'un montant de *مبلغ* exercice *2021*

Référence : Application des dispositions de la loi N°90-21 du 15 août 1990,
 modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.

Je soussigné, Trésorier d. *الجزائر* ai
 l'honneur de vous faire connaître qu'il ne m'est pas possible de procéder au
 paiement du mandat visé en objet pour motifs ci-après :

*المندوب رقم 04 بسبب خطأ في حساب المبلغ على جوازات
 عدم تأريخ الإقتضاء والتقرير القدرتي
 تعديل نسبة المندوب على الضمان المبني*

*المندوب رقم 05
 خطأ على المندوب الإجمالي على المندوب بالتوزيع
 خطأ على المندوب بالتوزيع بالتساوي بالمندوب في محل
 المندوب المتعاقد*

*خطأ في الوكالة المتقدمة على رسالة التهنئة والإقتضاء
 تعديل البلدية رقم العقد / المتابعة عرض مقبلة
 خطأ في بلد الإقامة على المندوب المبني والمندوب مع بند الاستعا والودوي
 تعديل الشواهد الإلزامية في تاريخ الإقتضاء*

*تجيب إحصاء محل القسم الفرعي للمندوب العمومي على
 عدم كتاب المطابق بالضرورة على المندوب*

Décompte



Le Trésorier :

أحمد بن محمد

منح رقم 10

مصفوفة الارتباط بين عبارات المحور
الاول و المحور الكلي

		q11	q12	q13	q14	q15	q16	q17	q18	q19	المحور الاول
q11	Corrélation de Pearson	1	,461**	,271*	0,089	,455**	,311*	0,075	0,122	-0,123	,455**
	Sig. (bilatérale)		0,001	0,050	0,525	0,001	0,023	0,596	0,383	0,379	0,001
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q12	Corrélation de Pearson	,461**	1	0,233	0,035	0,216	-0,060	,331*	,333*	-0,086	,442**
	Sig. (bilatérale)	0,001		0,093	0,802	0,121	0,670	0,015	0,015	0,541	0,001
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q13	Corrélation de Pearson	,271*	0,233	1	,391**	,326*	0,255	0,054	0,105	-0,089	,513**
	Sig. (bilatérale)	0,050	0,093		0,004	0,017	0,065	0,698	0,455	0,526	0,000
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q14	Corrélation de Pearson	0,089	0,035	,391**	1	,481**	0,254	,393**	,408**	0,179	,730**
	Sig. (bilatérale)	0,525	0,802	0,004		0,000	0,067	0,004	0,002	0,200	0,000
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q15	Corrélation de Pearson	,455**	0,216	,326*	,481**	1	0,162	0,238	,291*	-0,091	,581**
	Sig. (bilatérale)	0,001	0,121	0,017	0,000		0,247	0,087	0,035	0,515	0,000
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q16	Corrélation de Pearson	,311*	-0,060	0,255	0,254	0,162	1	-0,042	-0,010	-0,017	,424**
	Sig. (bilatérale)	0,023	0,670	0,065	0,067	0,247		0,766	0,945	0,903	0,002
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q17	Corrélation de Pearson	0,075	,331*	0,054	,393**	0,238	-0,042	1	,433**	0,221	,617**
	Sig. (bilatérale)	0,596	0,015	0,698	0,004	0,087	0,766		0,001	0,113	0,000
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q18	Corrélation de Pearson	0,122	,333*	0,105	,408**	,291*	-0,010	,433**	1	-0,149	,551**
	Sig. (bilatérale)	0,383	0,015	0,455	0,002	0,035	0,945	0,001		0,287	0,000
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
q19	Corrélation de Pearson	-0,123	-0,086	-0,089	0,179	-0,091	-0,017	0,221	-0,149	1	,293*
	Sig. (bilatérale)	0,379	0,541	0,526	0,200	0,515	0,903	0,113	0,287		0,033
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
المحور الاول	Corrélation de Pearson	,455**	,442**	,513**	,730**	,581**	,424**	,617**	,551**	,293*	1
	Sig. (bilatérale)	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000	0,002	0,000	0,000	0,033	
	N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53

مصفوفة الارتباط بين عبارات المحور الثاني والمحور الكلي

ملحق رقم 11

	q21	q22	q23	q24	q25	q26	q27	q28	المحور 2
Corrélation de Pearson	1	,556**	0,129	0,092	-0,031	0,028	0,013	0,160	,553**
Sig. (bilatérale)		0,000	0,357	0,514	0,825	0,841	0,929	0,251	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	,556**	1	0,098	0,066	0,213	-0,047	0,064	,291*	,662**
Sig. (bilatérale)	0,000		0,487	0,640	0,126	0,738	0,650	0,034	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	0,129	0,098	1	-0,044	-0,034	-0,232	,317*	,420**	,407**
Sig. (bilatérale)	0,357	0,487		0,755	0,810	0,095	0,021	0,002	0,002
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	0,092	0,066	-0,044	1	-0,012	-0,025	-0,089	0,170	,407**
Sig. (bilatérale)	0,514	0,640	0,755		0,931	0,860	0,525	0,224	0,002
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,031	0,213	-0,034	-0,012	1	0,103	-0,069	-0,093	,331*
Sig. (bilatérale)	0,825	0,126	0,810	0,931		0,463	0,623	0,506	0,016
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	0,028	-0,047	-0,232	-0,025	0,103	1	-0,257	0,013	0,147
Sig. (bilatérale)	0,841	0,738	0,095	0,860	0,463		0,063	0,929	0,292
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	0,013	0,064	,317*	-0,089	-0,069	-0,257	1	,284*	,304*
Sig. (bilatérale)	0,929	0,650	0,021	0,525	0,623	0,063		0,039	0,027
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	0,160	,291*	,420**	0,170	-0,093	0,013	,284*	1	,650**
Sig. (bilatérale)	0,251	0,034	0,002	0,224	0,506	0,929	0,039		0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	,553**	,662**	,407**	,407**	,331*	0,147	,304*	,650**	1
Sig. (bilatérale)	0,000	0,000	0,002	0,002	0,016	0,292	0,027	0,000	
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53

ملحق رقم 12

	q31	q32	q33	q34	q35	q36	q37	q38	q39	q310	q311	a312	q313	المحور 3
Corrélation de Pearson	1	-0,073	-0,197	-0,085	0,166	-0,165	-0,229	-0,044	-0,087	-0,234	-0,182	-0,039	0,058	-0,043
Sig. (bilatérale)		0,602	0,157	0,544	0,236	0,237	0,098	0,752	0,533	0,092	0,193	0,779	0,679	0,759
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,073	1	,523**	0,172	0,225	,592**	,290*	,356**	0,257	,376**	,445**	,374**	-0,222	,625**
Sig. (bilatérale)	0,602		0,000	0,219	0,105	0,000	0,035	0,009	0,063	0,006	0,001	0,006	0,109	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,197	,523**	1	,470**	0,184	,454**	,356**	0,200	,489**	,514**	,390**	0,259	-0,173	,644**
Sig. (bilatérale)	0,157	0,000		0,000	0,186	0,001	0,009	0,151	0,000	0,000	0,004	0,061	0,215	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,085	0,172	,470**	1	,366**	,413**	,276*	0,269	,449**	,597**	0,203	0,236	0,013	,591**
Sig. (bilatérale)	0,544	0,219	0,000		0,007	0,002	0,046	0,051	0,001	0,000	0,145	0,089	0,925	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	0,166	0,225	0,184	,366**	1	,367**	0,253	0,235	,415**	0,258	,310*	,312*	0,033	,576**
Sig. (bilatérale)	0,236	0,105	0,186	0,007		0,007	0,067	0,090	0,002	0,062	0,024	0,023	0,814	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,165	,592**	,454**	,413**	,367**	1	,502**	,461**	,291*	,613**	,394**	,506**	-0,045	,781**
Sig. (bilatérale)	0,237	0,000	0,001	0,002	0,007		0,000	0,001	0,034	0,000	0,004	0,000	0,751	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,229	,290*	,356**	,276*	0,253	,502**	1	0,260	0,197	,299*	,403**	,542**	0,083	,661**
Sig. (bilatérale)	0,098	0,035	0,009	0,046	0,067	0,000		0,060	0,157	0,030	0,003	0,000	0,556	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,044	,356**	0,200	0,269	0,235	,461**	0,260	1	,333*	0,196	,306*	0,181	-0,238	,457**
Sig. (bilatérale)	0,752	0,009	0,151	0,051	0,090	0,001	0,060		0,015	0,159	0,026	0,194	0,086	0,001
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,087	0,257	,489**	,449**	,415**	,291*	0,197	,333*	1	,400**	,425**	,320*	-0,077	,596**
Sig. (bilatérale)	0,533	0,063	0,000	0,001	0,002	0,034	0,157	0,015		0,003	0,002	0,019	0,585	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,234	,376**	,514**	,597**	0,258	,613**	,299*	0,196	,400**	1	0,134	0,222	0,114	,635**
Sig. (bilatérale)	0,092	0,006	0,000	0,000	0,062	0,000	0,030	0,159	0,003		0,340	0,111	0,416	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,182	,445**	,390**	0,203	,310*	,394**	,403**	,306*	,425**	0,134	1	,627**	-0,209	,625**
Sig. (bilatérale)	0,193	0,001	0,004	0,145	0,024	0,004	0,003	0,026	0,002	0,340		0,000	0,133	0,000
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Corrélation de Pearson	-0,039	,374**	0,259	0,236	,312*	,506**	,542**	0,181	,320*	0,222	,627**	1	-0,122	,664**
Sig. (bilatérale)	0,779	0,006	0,061	0,089	0,023	0,000	0,000	0,194	0,019	0,111	0,000		0,383	0,000

r�lation de rson	0,058	-0,222	-0,173	0,013	0,033	-0,045	0,083	-0,238	-0,077	0,114	-0,209	-0,122	1	0,082
. (bilatérale)	0,679	0,109	0,215	0,925	0,814	0,751	0,556	0,086	0,585	0,416	0,133	0,383		0,558
	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
r�lation de rson	-0,043	,625**	,644**	,591**	,576**	,781**	,661**	,457**	,596**	,635**	,625**	,664**	0,082	1
. (bilatérale)	0,759	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,558
	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53

ملحق رقم 13

جدول التكرارات والنسب

	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
تقوي (أو أقل)	10	18,9	18,9	18,9
ليمتص	34	64,2	64,2	83,0
دراسات عليا	9	17,0	17,0	100,0
Total	53	100,0	100,0	

	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
رئيس المجلس الشعبي البلدي	6	11,3	11,3	11,3
الأمين العام	16	30,2	30,2	41,5
المكلف بالشؤون المالية والمحاسبية	31	58,5	58,5	100,0
Total	53	100,0	100,0	

	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
أقل من 5	4	7,5	7,5	7,5
من 5 إلى 10	23	43,4	43,4	50,9
أكثر من 10	26	49,1	49,1	100,0
Total	53	100,0	100,0	

	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
علوم مالية ومحاسبية	16	30,2	30,2	30,2
علوم اقتصادية	11	20,8	20,8	50,9
علوم التسيير	7	13,2	13,2	64,2
علوم إدارية وقانونية	5	9,4	9,4	73,6
تخصصات أخرى	14	26,4	26,4	100,0
Total	53	100,0	100,0	

	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
أقل أو يساوي 2	36	67,9	67,9	67,9
من 3 إلى 5	12	22,6	22,6	90,6
أكثر من 5	5	9,4	9,4	100,0
Total	53	100,0	100,0	

المُلخَصُ بِاللُّغَةِ الْفَرَنْسِيَّةِ

Résumé

L'étude vise à savoir dans quelle mesure le contrôle financier contribue à l'ajustement des dépenses de la collectivité locale, la collectivité locale étant un véritable indicateur pour étudier les évolutions que connaissent les pays, après avoir diagnostiqué les points de déséquilibre et proposé quelques solutions pour faire avancer le secteur du contrôle, et le faire suivre le rythme des développements récents afin d'atteindre le contrôle. La performance que la plupart des pays dans le monde s'efforcent d'atteindre.

Afin d'atteindre les objectifs de l'étude, un groupe d'études et de littérature antérieures sur le sujet a été utilisé, et des études de terrain ont été menées pour certains des services de contrôle financier au niveau de l'État à l'étude, afin de découvrir la réalité du contrôle financier et des modalités de traitement des dossiers soumis à son contrôle, et Un document questionnaire a été utilisé à destination de l'ordonnateur ou de ses représentants, afin de connaître les avis de ce groupe sur l'étendue de la contribution du contrôleur financier à la réalisation des bonne application des lois et législations en vigueur.

Le chercheur a conclu qu'il y a une contribution réelle des organes de contrôle financier dans la confirmation du bon respect du budget, Nous avons également conclu que le contrôle du contrôleur financier est parmi les types de contrôle les plus efficaces et les meilleurs mentionnés ci-dessus, Comme il donne le ordonnateur la possibilité de corriger les erreurs avant de dépensier les dépenses, En tant que conseiller financier de la collectivité locale.

Mots clés : contrôle financier, collectivités locales, municipalités, institutions de contrôle, ajustement des dépenses