

جامعة زيان عاشور - بالجلفة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة المالية على النفقات المخصصة لميزانية البلدية

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة و مالية

إشراف الأستاذ:

بن الصادق أحمد

إعداد الطالب:

- يونس عبد الباقي

- شحطة حمزة

لجنة المناقشة:

- | | |
|--------|-------------------|
| رئيسا. | 1- صدارة محمد |
| مقرا | 2- بن الصادق أحمد |
| مناقشا | 3- حمزة عباس |

الموسم الجامعي : 2016-2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(قل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون)

صدق الله العظيم

إلهي لا يطيب لي الليل إلا بشكرك ولا يطيب لي النهار إلا بطاعتك .. ولا تطيب اللحظات إلا
بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برويتك

"الله جل جلاله"

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين

"سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم"

إلى من كلفه الله بالصيبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى
من أحمل اسمه بكل افتخار .. أرجو من الله أن يمد يدي عمرك لتري ثماراً قد حانقظانها
بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم أهدني بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد..

أمي العزيزة

الطالب شحطة حمزة

شكر و تقدير

بعد رحلة بحث و جهد و اجتهاد تكلفت بإنجاز هذا البحث، نحمد الله عز وجل على نعمه التي من بها علينا فهو العلي القدير ، كما لا يسعنا إلا أن نخص بأسمى عبارات الشكر و التقدير الأستاذ بن الصادق أحمد

لما قدمه لنا من جهد و نصح و معرفة طيلة انجاز هذا البحث.

كما نتقدم بالشكر الجزيل لكل من أسهم في تقديم يد العون لإنجاز هذا البحث، و نخص بالذكر أستاذنا الكرام الذين أشرفوا على تكوين دفعة القانون و الأستاذة القائمين على عمادة و إدارة كلية الحقوق بجامعة الجلفة كما لا ننسى أن نتقدم بأرقى و أئمن عبارات الشكر و العرفان إلى القائمين

إلى الذين كانوا عوناً لنا في بحثنا هذا و نوراً يضيء الظلمة التي كانت تقف أحياناً في طريقنا.

الطالب شحطة حمزة

إهداء

أهدي هذا العمل إلى الشخصين ألي مكان في الدنيا لا كنت موجود.

إلى الأعلى و أحلى ما رأته عيني و سمعته أذني ولا توصف بكلمة من

كلمات الدنيا، و التي كانت في كل خطوة معي أخطوها وكل المتاعب

و المعانات التي عانتها من اجلينا والتي كانت في قلبي وعقلي و روعي

أمي الغالية

إلى الإنسان الذي كان قدوة إلي من الصغر إلى يومنا هذا و الذي

تحدى المطاعب

الدنيا من اجلينا وفر لنا كل منا نحتاجه و طول الله في عمريه أبي

و إلى أخواتي حفظهم الله و أعزهم

و إلى أعز أصدقائي الكرماء سير الله لهم طريق النجاح

وكل من عرفتهم وحفظتهم ذكرتي ولم تشملهم ذكرتي أهدىهم هذا العمل.

الطالب يونسى عبد الباقي

شكر و عرفان

كما نتقدم بخالص شكرنا وتقديرنا إلى أستاذنا الفاضل بن الصادق

أحمد على توجيهاته نصائحه القيمة ، ونشكر كل من تلقينا منه علما صالحا

وعملا مفيدا لمواصلة مشوارنا.

كما نتقدم بالشكر إلى كافة الأساتذة كلية الحقوق و جهوداتهم التي

قدموها لنا طول مشوارنا الدراسي .

لئى كل هؤلاء نقول لهم :

<< بارك الله لكم وجعلها في ميزان حسناتكم وجعل الجنة مثواكم >>

الطالب يونسى عبد الباقي

مقدمة

المقدمة:

تلعب البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية في الدولة, دوار بارزا في الإدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية , الاجتماعية , الثقافية , الأمنية , المحافظة على الإطار المعيشي و الصحة العمومية للمواطنين.

و لما كانت البلدية في الجماعة الإقليمية القاعدية, هي الخلية الأساسية في الدولة, فهي الشريك الاجتماعي, مكلفة بتسيير الشؤون العامة داخل الإقليم.

أن علاقة البلدية بالمواطن علاقة طبيعية , تدرج في إطار الديمقراطية التشاركية المباشرة, فالبلدية تقوم بوضع الخطط و البرامج التنموية , و ترصد الإعتمادات, لتنفيذ المشاريع المصغرة , المتوسطة و الكبيرة منها , ضمن الميزانية الأولية (B.P) و الميزانية الإضافية (B.P) هذا من جانب. و من جانب آخر , فالمواطن يقوم بمتابعة تلك المشاريع و مراقبتها عن طريق ممثليه المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية و الولائية , بالإضافة إلى الرقابة التي تقوم بها الهيئات المتخصصة و الوصاية.

إن من واجب رئيس المجلس الشعبي البلدي , الأمر بالصرف الرئيسي للبلدية و ممثلها القانوني , إعداد الميزانية و عرضها على المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليها , قبل القيام بتنفيذ العمليات المالية الملتزم بها , خلال السنة المالية المعنية.

و إذا كانت البلدية الهيئة المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و استقلال الذمة المالية, فإن هذه الخاصية لا تمنعها من أن تمارس على ماليتها الرقابة لضمان حسن تنفيذها و حمايتها من الفساد.

تعد ظاهرة الفساد , بمختلف أشكاله و أنواعه (الرشوة ' المحسوبية' تبييض الأموال ' إب ارم الصفقات بالطرق غير المشروعة), ظاهرة عالمية تمس أغلب الدول بما فيها الجزائر

إن جرائم الفساد تتسبب في إحداث إختلالات خطيرة في اقتصاديات الدول , و تؤثر بشكل مباشر على ميزانياتها , مما ينعكس سلبا على المجال السياسي و الواقع الإجتماعي داخل الدولة.

لذا , كان لزاما على الدولة الجزائرية التدخل لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة , من خلال مراجعة القوانين و التنظيمات , خاصة قانون العقوبات و قانون مكافحة الفساد , و هذا لضمان حماية الإقتصاد الوطني و المجتمع , و كذلك إخضاع المؤسسات العمومية و البلديات و كل الكيانات الأخرى التي تخضع إلى المحاسبة العمومية , إلى رقابة مشددة على التسيير و صرف المال العام.

من بين الأسباب التي دفعتني إلى إختيار موضوع هذا البحث ما يأتي :

أن أغلب البلديات ما ازلت تعاني من مشكل التمويل المحلي الذاتي, إذ يصعب في كثير من الأحيان على هذه البلديات التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية , قانونيا , إداريا و ماليا , و بين القيود و القواعد التي تفرضها الدولة على ميزانيات البلدية. سوء التسيير و الصراعات السياسية بين بعض كتل الأحزاب الفائزة في الانتخابات المحلية , عند تشكيل المجالس الشعبية البلدية , و غالبا ما تبقى البلدية لمدة طويلة في حالة إنسداد , و بالتالي ضياع مصالح المواطن و إنعدام التنمية المحلية.

ضرورة إصلاح المالية البلدية بما يتماشى و التحولات الإقتصادية و الإجتماعية التي تشهدها الجزائر , خاصة و أن الدولة عازمة على مواصلة الإصلاحات الإقتصادية من خلال إبرام إتفاقات الشراكة مع الإتحاد الأوربي , و السعي للإنضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة. تعتبر المالية البلدية التي هي جزء من المالية العمومية , المرآة العاكسة لتطور المجتمع و تقدمه , كما أنها تحتل موقعا متميزا ضمن الدراسات القانونية و الإقتصادية , لكونها شديدة الإلتصاق بالواقع الإجتماعي و التتموي , فهي الأداة الفاعلة في تحريك السياسة العامة للدولة

من هذا المنطلق ، تبرز أهمية دراسة الرقابة على المالية البلدية ، التي تسمح بديمومة حركية الإقتصاد الوطني بشكل جيد ، و تمكن القائمين داخل الإقليم من خلق الثروة ، و بالتالي القضاء على البطالة و وصولا إلى مجتمع مستقر و أكثر ديناميكية.

كما تسمح هذه الدراسة من فهم المحيط المالي المتحرك و تمكن المواطن و الباحث على الخصوص من تتبع التغيرات الطارئة و المفاجئة غير المحسوسة في السياسة المالية للدولة عموما و البلدية على الخصوص ، نظرا للتقاطع ميزانية الدولة و ميزانية البلدية.

أما بالنسبة للإدارة ، فتمكنها من الإطلاع على مواطن الخلل و التعرف على الأخطاء ، التي قد تحدث قبل و أثناء و بعد تنفيذ الميزانيات ، مما يمكنها من معالجة هذه الأخطاء و النقائص و تفعيل تحسين التسيير و ترشيد النفقات العمومية.

كما تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة في ضمان نجاعة الرقابة لتفادي الفساد و اللاعقلانية في إستهلاك الإعتمادات المالية عند القيام بعمليات الإنفاق العمومي.

تحدد دوافع إختيار موضوع الرقابة المالية على نفقات البلدية في الأهمية التي يكتسيها البحث على مستويات مختلفة:

أ- الأهمية العلمية : يكتسي موضوع بحثنا في الجانب منه أهمية عملية، إذ نود بهذه المساهمة، و التي لا تخلو بطبيعتها من الثغرات إثراء البحث الجامعي في ميدان الرقابة و المحاسبة بصفة عامة، و في ميدان الرقابة المالية على البلدية بصفة خاصة، و كذا إثارة الإهتمام بمختلف جوانب الموضوع و الذي يفتقد إلى الدراسات المتخصصة.

بالنظر إلى حداثة الرقابة المالية على نفقات البلدية أردنا أن نكون من السابقين في دراسة هذا الموضوع خاصة أن الإتجاهات الحديثة تتجه إلى التخصص في الدراسة، و لنحفز الباحثين على التطرق لهذا الموضوع بأكثر دقة و تحمیل.

ب- الأهمية العملية : يتناول البحث الجوانب المختلفة للرقابة على مالية البلدية و المسؤوليات التي تقرررت على الجهات التي تتدخل في عمليات المراقبة، كما يبرز الدور

الذي تلعبه السلطات الإدارية المؤهلة و الجهات القضائية المختصة في مساءلة القائمين على تبذير مالية البلدية.

مما يزيد من أهمية الموضوع هو أن الرقابة على مالية البلدية تعرف تطور مهما من حيث القوانين المنظمة لها و كذلك من حيث الآليات الواجب تتبعها من أجل رقابة فعالة تفي بمتطلبات التنمية الإقتصادية و الإجتماعية المحمية.

إن من أسباب إختيارنا لهذا الموضوع أسبابا موضوعية:

– الأسباب الموضوعية: كتتويج لمسار دراسة القانون الإداري من الناحية النظرية و الذي كنا نحس به و ممارسة عمل لدى الرقابة المالية أصبحنا نلمس القانون الإداري، أردنا توظيف هاتين الثقافتين في بحثنا هذا لزيادة فهم القانون الإداري بصورة أوضح ومعرفة العلاقة بين النظري و التطبيقي على أكمل وجه.

و ككل بحث عملي تواجهه صعوبات و حواجز، من أهمها قلة المراجع في الدراسات المتخصصة، ضيق الوقت المخصص لتحضير هذا البحث، حداثة الرقابة المالية على نفقات المخصصة لميزانية البلدية حيث لا نستطيع أن نقيم دورها و مردودها في فترة وجيزة.

و لدراسة و تحليل هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية:

□ هل الرقابة المالية على النفقات المخصصة لميزانية البلدية آلية ناجعة لضمان حسن تسيير الأموال العمومية ؟ كما سنعالج ضمن هذه الدراسة التساؤلات التالية:

ما مدى فعالية الرقابة المالية في مسايرة و توجيه و ترشيد نفقات المخصصة لميزانية البلدية ؟

ماهي العلاقة بين الرقابة المالية الداخلية و الخارجية و أيهما أنجع؟

كل هذه الأسئلة و أسئلة أخرى سيتم الإجابة عليها من خلال هذه الدراسة , بالإعتماد على المنهج الوصفي لكونه يتناسب مع موضوع البحث.

الفصل الأول

مفهوم ميزانية البلدية و كيفية تنفيذها

تمهيد :

تعتبر ميزانية البلدية الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنتهجة إذ أن التشريع متعها بالاستقلالية المالية وهذا بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها وإيراداتها الثانوية، فهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها بالتجهيز والاستثمار، إذ يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم.

وهو ما سنتناوله في هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مفهوم ميزانية البلدية.

المبحث الثاني: تسيير ميزانية البلدية.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية

تحتاج البلدية في إطار تنفيذها لمشاريع ومخططات التنمية المحلية إلى موارد مالية محلية، هذه الموارد المالية تصنف ضمن نفقات البلدية والتي تكون وفق برامج وقواعد محددة مسبقا ولمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، وفي وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية البلدية والتي تعرف بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية¹. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هي سجلا يتضمن توقعات السلطة المركزية والسلطات المحلية، وعلى أرسها الولاية والبلدية مما ستنتفقه أو ما تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية معينة². وسنتعرض لتعريف الميزانية ومكوناتها والمبادئ التي تقوم عليها وأنواعها من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف ميزانية البلدية وخصائصها

نظرا لكون ميزانية البلدية هي الوسائل القانونية للمالية المحلية واعتبارا لما لها من استقلال مالي فقد خص المشرع الجزائري تعريفها في قانون البلدية لاسيما المادة 176 منه بما لها من خصائص متميزة ومن خلال ذلك نتطرق في هذا المطلب إلى تعريفها وأهم الخصائص التي تتمتع بها.

الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية

لقد عرفت ميزانية البلدية بأنها: "ميزانية الإدارة المحلية هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين"³.

¹ - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، "دراسة حالة ثلاثة بلديات"، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة عبد العابد عايب، تلمسان، 2010/2011، ص: 64.

² - دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010، ص: 135.

³ - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في مي ازنية الجماعات المحلية- دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011/2012، ص: 35.

أي أن الميزانية هي توقع واجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالباً ما تكون سنة واحدة.

وقد تولى المشرع الجزائري تعريف الميزانية في قانون البلدية ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم¹.

فالميزانية البلدية هي إحصاء لإيرادات ونفقات البلدية لمدة سنة كاملة.

أما قانون الولاية عرفها على أنها: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة لنفقاتها وإيراداتها السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية"².

فالميزانية البلدية عرفها قانون الولاية تعريف مشابه لتعريفه في قانون البلدية.

وقد نصت المادة 03 من القانون رقم 05/88: يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة

لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العامة كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العامة وكذلك النفقات بالرأس مال³.

بينما عرفها في المادة الثالثة "03" من القانون 21/90 بأنها: "الوثيقة التي تقدر وترخص

للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار"⁴.

ومنه فميزانية البلدية هي مجموعة الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب آداؤها.

1 - المادة 176 من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 والمتعلق بالبلدية جريدة رسمية رقم سنة 2011.

2 - المادة 157 من القانون رقم 07/12، المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.

3 - القانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 - المتعلق بقانون المالية - الجريدة الرسمية عدد 01 سنة 1984.

4 - القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالحسابات العمومية - الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1990.

فالفرق بين ميزانية البلدية والميزانية العامة هو أن ميزانية البلدية هي إحصاء للنفقات والإيرادات السنوية للبلدية بهدف التسيير الحسن للنفقات البلدية، بينما الميزانية العامة هي وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية عادة تكون سنة¹.

الفرع الثاني: خصائص ميزانية البلدية

من التعاريف السابقة للميزانية البلدية نستنتج مجموعة من الخصائص

أولاً/ عملية تقديرية:

أي هي جدول تقدير للإيرادات والنفقات السنوية تطبق على مرحلة مستقبلية، فهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة.

ثانياً/ عملية ترخيص:

هي أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على الميزانية البلدية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات هذا ما يمكن البلدية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية، وهي وثيقة تهدف إلى الترخيص بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات.

ثالثاً/ عمل ذو طابع إداري:

هي أمر متعلق بالإدارة والسير الحسن لمصالح البلدية التي لا تزيد نفقاتها على إيراداتها مما يشكل عجزاً في الميزانية، إذ بواسطة الميزانية يمكن للجماعات المحلية من حسن تسيير مختلف مصالحها وتلبية حاجيات المواطنين.

رابعاً/ عمل دوري:

¹ القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية - الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1990.

إن الميزانية عمل يتجدد كل سنة عند تاريخ محدد مسبقا بموجب قانون وانجازها يتم في الفترة المحددة والتي تسمى السنة المالية وتشمل مرحلتين:

المرحلة الأولى: تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، المرحلة الإضافية: تمتد إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التسديد وصرف النفقات، وإلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تسديد وجباية الإيرادات ودفع النفقات¹.

المطلب الثاني: مبادئ الميزانية البلدية وأنواعها

يتعين على البلدية وهي بصدد تحضير الميزانية أن تارعي في ذلك مجموعة من المبادئ التي تحكم هذه الميزانية والتي تعتبر من أساسيات علم المالية العام إضافة إلى هذه المبادئ فإن للميزانية أنواع:

الفرع الأول: مبادئ ميزانية البلدية

تقوم ميزانية البلدية على مجموعة مبادئ:

أولاً: مبدأ السنوية

من بين المبادئ التي تقوم عليها الميزانية نجد مبدأ السنوية والذي يعتبر استغلال كل دورة محاسبة على الأخرى والمتمثلة في سنة حيث أن إيرادات البلدية ونفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة²، ومن خلال ما تقدم شرحه تبين أن مدة سريان الميزانية هي إثنا عشر شهر أي يعادل سنة.

ثانياً: مبدأ وحدة الميزانية

إضافة إلى مبدأ السنوية الذي يعتبر المبدأ الأساسي في مبادئ الميزانية نجد مبدأ وحدة الميزانية والذي يتمثل في تجمع كل النفقات والإيرادات وتظهر في بيان واحد من أجل سهولة

¹ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2004، ص: 85.

² CHERIF RAHMANI : Les Finances des communes Algérienne , incertité, déficits et - bonne gouvernance, ed gasbah, alger, 2002, p 21.

عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعة المحلية¹، إذ ومن خلال هذا المبدأ الذي تقوم عليها الميزانية وفيه يسهل بطريقة مباشرة عرض الميزانية وتوضيحها للمركز المالي.

ثالثا: مبدأ التخصيص والتوازن

تقوم الميزانية أيضا إضافة إلى مبدئي السنوية ومبدأ الوحدة على مبدأ التخصيص والذي بدوره يعني تخصيص إيرادات خاصة من أجل نفقات² أي تخصيص إيرادات لنفقات محددة لا يجب صرفها لنفقات أخرى وتخصيص هذه الإيرادات يجب أن يعود بالفائدة على البلدية. وأيضا مبدأ التوازن الذي يعرف بأنه تساوي تقديرات النفقات وتقديرات الإيرادات³، فيجب أن تكون متعادلة، ويهدف إلى المحافظة على التسيير المستقبلي للبلدية وهذا المبدأ يقوم على الدقة فهو مبدأ أساسي يتم من خلاله موازنة ميزانية البلدية.

رابعا: مبدأ الشمولية

وختاما نجد ميزانية البلدية تقوم على مبدأ الشمولية والذي يقصد به أن تظهر في الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات، ويهدف إلى أن يسجل بالتفصيل في هذه الوثيقة كل تقديرات النفقات والإيرادات⁴ دون إغفال الإيرادات لتغطية النفقات أو العكس، أي أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل عملية المراقبة من طرف الهيئات المعنية.

الفرع الثاني: أنواع الميزانية

تتكون ميزانية البلدية من ثلاثة وثائق وهي: الميزانية الأولية والميزانية الإضافية إضافة إلى الحساب الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية و منفصل في هذه الوثائق فيما يلي:

¹ - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في مي ازنية الجماعات المحلية- د ارسه حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصوره، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقاسم تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، ص: 37.

² - المادة 136 من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 515.

³ - المادة 151 من قانون البلدية 10/11.

⁴ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، جامعة عنابة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2، سنة 1987، الجزائر، ص: 76.

الميزانية الأولية

هي الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية، فهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة، ويتم إعدادها قبل بدء السنة المالية السابقة كما جاء في المادة 150 من قانون البلدية: "توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية السابقة"¹، ويتم عرضها على شكل تقديرات "أي النفقات التي تصرف والإيرادات التي ستحصل" لتنفيذها من طرف البلدية خلال السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها.

ثانيا: الميزانية الإضافية

هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية سواء بالزيادة أو بالنقصان فهي تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة².

أي الميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضاف إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغيرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية.

وللميزانية الإضافية ثلاثة مهام هي³:

1- ارتباطها بالسنة المالية السابقة.

2- ضبط الميزانية الأولية للسنة المقبلة.

3- برمجة العتاد: أي الملحق الذي يسجل فيه الممتلكات ذات الطابع المنقول حيث يجب أن

يكون موقع وعليه ختم سلطة الوصاية.

يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها⁴.

¹ - المادة 150 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 500.

² - المادة 150 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 500.

³ - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، 2002، ص: 11.

⁴ - المادة 152 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 500.

ثالثا: الحساب الإداري

هو حوصلة للميزانيتين السابقتين الميزانية الأولية، الإضافية، فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للبلدية، فهو يقدم كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز وقسم الاستثمار ويبين الوضعية المالية للبلدية.

والحساب الإداري له دور كبير في إعداد الميزانية الإضافية لأنه يبين بواقى الإنجاز والتحصيل لفرع التسيير، ويستخرج الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز والاستثمار، يستخرج الفائض أو العجز إن وجد، يتم إعداده قبل 31 مارس من السنة المالية¹. وهو يعمل على تسهيل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية، كما يعبر على النتيجة الحقيقية المنجزة.

المطلب الثالث: محتوى الميزانية ومكوناتها

تحتوي ميزانية البلدية على شقين والمتمثلان في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رقم 10/11، كما تتكون من إيرادات ونفقات.

الفرع الأول: محتوى الميزانية

تشمل ميزانية البلدية قسمين هما: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا. حيث يقطع مبلغ من مداخل قسم التسيير يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار حسب ما جاء في المادة 151 من قانون البلدية: "كل قسم يحتوي على النفقات والإيرادات ويكون متوازنا إجباريا مع اقتطاع إجباري لـ 01% على الأقل من قسم التسيير، مخصص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار."

¹ - عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص: 40.

قسم التسيير

يحتوي على توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي التسيير الحسن لجميع المصالح البلدية، حيث تنقسم نفقات التسيير إلى ثلاثة أصناف:

✓ نفقات إجبارية: مثل الأجور.

✓ النفقات الضرورية للمصالح، مثل: الهاتف وأدوات المكتب.

✓ النفقات الاختيارية، مثل: الإعانات.

ويشمل قسم التسيير الإيرادات والنفقات التالية¹:

الإيرادات	النفقات
- محاصيل الموارد الجبائية.	- نفقات الأجور وتكاليف موظفي البلدية.
- المساهمات التي تمنحها الدولة.	- المساهمات المقررة.
- رسوم وأجور وحقوق الخدمات.	- نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية.
- محاصيل وأملاك البلدية.	- صيانة الطرقات.
- حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.	- نفقات تسيير المصالح.
- نواتج استثنائية ونواتج الاستغلال.	- فوائد الديون.
	- الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار.

ثانيا: قسم التجهيز والاستثمار

يعمل قسم التجهيز والاستثمار على تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من الحفاظ على أموال البلدية، سواء العمومية أو الخاصة، المنقولة أو العقارية، عن طريق الاستهلاك أو الزيادة فيها عن طريق الاقتناءات أو الانفاقات الجديدة.

¹ - المادة 195، 198 من القانون رقم 10/11، سابق ذكره.

كما يسمح له من جهة أخرى بوضع خطة للتدفقات المالية، القروض، الإعانات والهبات بينه وبين الأطراف الأخرى.

حيث أن هناك صلة بين قسمي ميزانية البلدية يظهر من خلال التمويل الذاتي أو ما يسمى بالاقطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي¹. ويشمل فرع التجهيز والاستثمار على ما يلي²:

الإيرادات	النفقات
- الإقطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير.	- الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي.
- حصة البلدية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.	- نفقات التجهيز العمومي.
- فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.	- نفقات المساهمة ب أرس مال على سبيل الاستثمار.
- إعانات الدولة في إطار برامج التنمية المحلية.	
- محاصيل القروض وتخصيصات الدولة والولاية.	
- المساهمات والمساعدات.	
- الهبات والوصايا.	

¹ - شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2003، ص 41.

² - المادة 195، 198 من القانون رقم 10/11، سابق ذكره.

الفرع الثاني: مكونات الميزانية البلدية

إن ميزانية البلدية تتكون من نفقات تستخدمها البلدية في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها ومن إيرادات التي تمثل المداخل المتنوعة وسنوضحها فيما يلي:

النفقات العامة

تعرف النفقات العامة بأنها مبلغ من المال يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة¹.

حيث أن النفقات العامة تحكمها قواعد تتمثل في:

1/ قاعدة استهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة:

أي أن تكون النفقة سداداً لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة.

2/ قاعدة الاقتصاد:

المقصود بها البعد عن التبذير والإسراف الذي يؤدي إلى ضياع الأموال العامة التي كان من الممكن توجيهها إلى مجالات أخرى أكثر منفعة.

3/ قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية:

تعني أن لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة.

ويظهر التكامل بين هاتئ القواعد في أن قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية تحقق قاعدة المنفعة والاقتصاد والتأكد من استمرار تحققهما.

وتقسم النفقات العامة إلى نفقات عادية وغير عادية، ونفقات اختيارية واجبارية:

1/ النفقات العادية والنفقات غير العادية:

¹ - بري دلال، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة، سنة 2013/2014، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، ص: 26 ص 27.

أ/ النفقات العادية:

وهي النفقات التي تتم بنظام ودورية وتكون في مدة محددة لتستوعب فيها، إذ أن النفقات العادية تساهم في تكوين رؤوس الأموال العينية¹.
إذ تشمل نفقات التسيير والأدوات واللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية².

ب/ النفقات غير العادية:

هي النفقات التي لا تتم بانتظام وإذا كانت الفترة المالية غير محددة وتعدت هذه الفترة المالية فهي نفقات غير عادية، وتساهم في تكوين رؤوس الأموال العينية³، فهي تشمل أشغال التشييد الجديدة للبنيات، الطرق، مجاري المياه، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب وأعمال التهيئة العمرانية⁴.

2/ النفقات الاختيارية والنفقات الإجبارية:

أ/ النفقات الاختيارية:

هي النفقات التي تأخذ الطابع الاختياري ويمكن الاستغناء عنها، وهي النفقات التي للمجالس المحلية السلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية مثل: تقديم الإعانات للجمعيات.

ب/ النفقات الإجبارية:

هي النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية ولا بد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية، وهي تأخذ الطابع الإجباري وتشمل ما يلي:

1 - نعمت عبد اللطيف مشهور، اقتصاديات المالية العامة الإسلامية والوضعية، القاهرة، مطبعة العم ارنية، سنة 1988، ص: 236.

2 - مرغاد لخضر، مداخلة بعنوان: النفقات العامة وقواعد ترشيدها، الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي 1-2 ديسمبر 2004.

3 - نعمت عبد اللطيف مشهور، المرجع السابق، ص: 236.

4 - مرغاد لخضر، مرجع سابق الذكر.

- نفقات أجور الموظفين.
- نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية.
- نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية¹.
- نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية.
- نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي.

ثانياً: الإيرادات العامة

هي مجمل مداخل البلدية وتنقسم إلى إيرادات مالية ذاتية وإيرادات مالية خارجية:

1/ إيرادات مالية ذاتية:

تعرف بأنها عملية توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص أو عام، أي هي إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها المختلفة والموارد الذاتية للبلدية تتمثل في: المداخل الجبائية والرسوم ومداخل الممتلكات والاستثمارات وهي المداخل غير الجبائية².

2/ إيرادات مالية خارجية:

بما أن مصادر التمويل الذاتي لا تكفي لتغطية الحاجات الضرورية فبالإضافة إلى إعانات السلطة المركزية أو الحصول على قروض، فالإعانات الحكومية للبلديات بقيت وستبقى مورداً هاماً في دعم البلديات مالياً، خاصة فيما يتعلق بعمليات التجهيز والاستثمار. وتتمثل هذه الإعانات في³:

¹ - بري دلال، مرجع سابق الذكر، ص: 28.

² - كرميش شهير، مذكرة استقلالية البلدية في ظل القانون 10/11، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2014، ص: 43.

³ - كرميش شهير، المرجع السابق، ص: 45-46.

أ/ الإعانات الحكومية: إن السلطات المركزية تخصص إعانات للبلدية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق، وتنقسم إلى إعانات غير مخصصة: هي غير المخصصة لغرض معين.

ب/ إعانات التجهيزات والاستثمارات: هي المقدمة لاستكمال المشاريع المعطلة في مختلف البلديات.

ج/ إعانات الميزانية: يقصد بها تعويض عجز بعض البلديات الفقيرة وتقليل التفاوت في الموارد المالية.

د/ إعانات تعويضية: تقدم نظيرا لإلغاء ضريبة معينة.

هـ/ إعانات لأغراض اقتصادية: تقدم لأجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية كتوسع الأشغال العامة المحلية قصد مكافحة البطالة وغيرها.

أما القروض المحلية: هي المبالغ التي تتحصل عليها المجالس المحلية باعتبارها أشخاص معنوية تتمتع بأهلية التعاقد وتتعهد بردها إلى الجهة المانحة بعد فترة زمنية معينة. وتنقسم إلى نوعين وهما: القروض المباشرة للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقروض المبرمة مع البنوك التجارية.

و/ التبرعات والهبات: هي المبالغ النقدية والعينية والهبات والوصايا التي يقدمها المواطنون والهيئات الخاصة للمجالس المحلية طوعا ودون تكليف.

المبحث الثاني: تسيير ميزانية البلدية

إن الميزانية هي المحرك الأساسي لنشاط البلدية، إذ لا يمكن للبلدية أن تمارس صلاحياتها دون موارد مالية، كما تعكس الميزانية مدى كفاءة المسؤولين في تسيير البلدية ومن خلالها يمكن معرفة قدرة البلدية أو عجزها على تحقيق ما ترغب فيه، إذ يتم إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وسنتطرق فيما يلي لمراحل إعدادها وتنفيذها:

المطلب الأول: تحضير ميزانية البلدية

باعتبار البلدية شخص معنوي¹، فهذه الطبيعة القانونية تخول لها مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، وبالتالي فهي من تعدها وهي من تصوت عليها .

الفرع الأول: المبادرة باقتراح ميزانية البلدية

إن المشرع الجزائري منح صلاحية إعداد واقتراح الميزانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي²، فهو من يعد الميزانية الأولية التي هي عبارة عن اقتراحات مستقبلية تتعلق بتسيير البلدية في السنة الموالية.

يقترح رئيس البلدية أغلفة مالية مخصصة لتسيير البلدية وتجهيزها وانجاز المشاريع تسمى النفقات وتحدد هذه النفقات على أساس إيرادات البلدية لتكون الميزانية متوازنة، ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير الميزانية كفاءات بشرية تتمثل في الأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح فهم من يحددون المتطلبات المالية وهم من يصوغون مشروع الميزانية وفقا للمخطط الحسابي.

الفرع الثاني: إعداد ميزانية البلدية

يقصد بإعداد الميزانية مجموعة العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية حتى يصبح قابلا للتنفيذ فتعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية ثم يتم تقديمها إلى المجلس الشعبي البلدي للدراسة والمناقشة وابداء الرأي والتصويت ثم المصادقة من طرف السلطة الوصية إما الدائرة أو الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من القانون رقم 10³/11، مع مراعاة جملة من الشروط وهي⁴:

1 المادة 01 من القانون 10/11 سابق الذكر .

2 المادة 180 من القانون 10/11 سابق الذكر

3 - المادة 180 من القانون 10/11 سابق الذكر .

4 - عمار شفشوفي، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، عنابة، الجزائر، 2006/2005، ص: 14-15.

- التعليمات والمقرارات الصادرة من طرف وزارة الداخلية ومجلس الوزراء والمتعلقة بالميزانية المحلية.
 - وضعية الموارد التي تتوفر عليها كل بلدية.
 - يجب دراسة ومناقشة التقديرات سواء كانت متعلقة بالنفقات أو الإيرادات قبل تقديمها إلى السلطات الوصية للمصادقة عليها.
 - أن تكون هذه النفقات صحيحة ومبنية على أسس حقيقية على ما تحقق في السنوات الماضية.
 - أن يكون هناك توازن في الميزانية أي تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات.
 - أن يطلع رئيس المجلس الشعبي على الوثائق الضرورية والمتضمنة فتح الاعتماد، والحساب الإداري المنصرم، والجداول وبقايا الإنجاز.
- بالتالي فتحضيرها واعدادها يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده في ذلك تأطير بشري مزود برصيد ثقافي.

أولاً: الميزانية الأولية

قبل تقدير النفقات والإيرادات يطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي على سلسلة من وثائق الميزانية الأولية للسنة المالية السابقة، وضعية أجور الموظفين، وضعية القسط السنوي للاقتراضات، وضعية الإعانات الممنوحة، استعمال التجهيزات الجديدة، فهي تعد قبل بدء السنة المالية¹.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقدير فرع التسيير والتجهيزات ومقارنة نفقات قسمي التسيير والتجهيز أي مقارنة النفقات والإيرادات.

ثانياً: الميزانية الإضافية

¹ المادة 177 من القانون 10/11 سابق الذكر.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد الوصول إلى نتائج الحساب الإداري التي تبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة وبيّن وضعيّة البرامج الواجب إتباعها والتي سيتمّ تصحيحها في الميزانية الإضافية إذ تضمن الميزانية الإضافية الربط بين سنة مالية وأخرى، وتضبط وتصحح توقعات الميزانية الأولية¹.

المطلب الثاني: التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية

بعد إعداد مشروع ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم ايداع هذا المشروع لدى المجلس الشعبي البلدي من أجل التصويت عليه، وبعدها يرسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليه.

الفرع الأول: التصويت على ميزانية البلدية

بعد إعداد ميزانية البلدية تعرض على المجلس الشعبي البلدي على شكل دفتر تقديم الميزانية إذ يحتوي هذا الدفتر على جدولين أساسيين:

✓ **جدول النفقات:** يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمواجهة النفقات.

✓ **جدول الإيرادات:** يتضمن الإيرادات المخصصة لتغطية النفقات.

ويرفق بهذه الميزانية كراس الملاحظات الذي يتضمن ملخصا حسب ترتيب المواد في الميزانية وتفصيل حول كل اعتماد وطبيعته وأسباب الاقتراحات المسجلة في هذه الميزانية. إذ يقوم المجلس الشعبي البلدي بدراستها دراسة معتمدة مراعيًا في ذلك كل الجوانب، ثم يصوت عليها بابا ومادة مادة بالنسبة لنفقات وإيرادات قسم التسيير، حسب المادة 182 من قانون 10²/11، أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار يكون مادة مادة وبالبرنامج وعلى أساس التوازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الأبواب، ويقوم أيضا المجلس الشعبي البلدي بفحص ومناقشة

¹ سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 11

² - المادة 182 من القانون 10/11 سابق الذكر.

الاعتمادات المقترحة في الميزانية من إيرادات ونفقات ثم يقوم بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن آراء أعضائه الآخرين الحاضرين في مشروع الميزانية من تعديلات إن وجدت ثم يقوم بالتصويت على الميزانية، وبالتالي لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه تحويل الاعتمادات من باب إلى باب آخر لأنها من اختصاص المجلس إلا بموافقتهم.

فيصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بصفة إلزامية على أساس التوازن، وحددت تواريخ التصويت على الوثائق المالية للبلدية، فبالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها¹.

الفرع الثاني: المصادقة على ميزانية البلدية

تقدم الميزانية للمصادقة عليها إلى السلطة الوصية² إما الدائرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن: 50.000 نسمة، أو الولاية في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن: 50.000 نسمة، تكون هذه الميزانية مرفقة بمدولة المجلس والتقارير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي توضيح محتوى كل مادة فيقوم الوالي بالمصادقة على الميزانية بعد مراجعتها ودارستها والتحقق ما إذا كانت متوازنة، أما إذا رفضتها السلطة الوصية لأسباب تتعلق بعدم توازن الميزانية فينبغي عرضها من جديد على المجلس خلال الخمسة عشر يوما التي تلي رفضها من أجل تحقيق توازنها وبالتالي تسويتها خلال 10 أيام، فإذا افترض أن المجلس بعد قراءة ثانية لم يستجب لملاحظات السلطة الوصية، فإن هذه الأخيرة تقوم بإعذار المجلس الشعبي البلدي وتقوم هي نفسها بتسوية الميزانية، ثم تقوم بإجراءات تحقيق توازنها بصورة مباشرة دون أن يستطيع المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار السلطة الوصية.

وإذا صوت المجلس على ميزانية البلدية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة

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

² - المادة 168 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، سابق الذكر.

183 خلال أجل (08 أيام) التي تلي تاريخ الإصدار فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي¹.

المطلب الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية البلدية

إن مرحلة تنفيذ الميزانية هي أهم مراحل الميزانية وأكثرها أهمية لأنها تخرج محتوى ميزانية البلدية إلى حيز الوجود، وسيتم دراسة تنفيذ ميزانية البلدية في فرعين وهما: الأعران المكفون بتنفيذ ميزانية البلدية، وعمليات تنفيذ ميزانية البلدية.

الفرع الأول: الأعران المكفون بتنفيذ ميزانية البلدية

يشرف على عمليات تنفيذ ميزانية البلدية جهازان مستقلان ومنفصلان عن بعضهما البعض

وهما:

أولاً: الأمرين بالصرف

عرفت المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العامة الأمرين بالصرف:

"يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات"¹.

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعة المحلية والمؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات².

ومن هذين التعريفين نجد أن الأمر بالصرف هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو مكلف بالحفاظ على أموال البلدية وإدارتها، تسيير إيرادات البلدية وتحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات، تمثيل البلدية أمام القضاء.

¹ - المادة 23 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990، ص: 34.

² - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص: 131.

- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.
- منح سندات المداخيل وحوالات الدفع.
- كما يقوم كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات والنفقات.
- يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية¹.

ثانيا: المحاسبون العموميون

- عرفت المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية التي تنص على أنه:
- "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
 - تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
 - حركة حسابات الموجودات"².

فالمحاسب العمومي هو كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أموالا وقيما ويعين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضع أساسا لسلطته³، مع العلم أن كل شخص يقوم بهذه العمليات المذكورة في المادة أعلاه دون أن يكون معيناً قانوناً، يعتبر محاسباً فعلياً أو شبه محاسباً وهذا طبقاً للمادة 51 من نفس القانون وبالتالي فهو يخضع لنفس التزامات ومسؤوليات المحاسب العمومي ويخضع لنفس الرقابة والعقوبات المطبقة على المحاسب العمومي طبقاً للمادة 55 من نفس القانون⁴.

1 - شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2003، ص: 102.

2 - المادة 33 من القانون 21/90 السابق الذكر، ص: 1134.

3 - لقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 311/91 كليات تعيينهم واعتمادهم، الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية، رقم 43، 1991، ص: 1645.

4 - المادة 51 و55 من القانون 21/90 السابق الذكر.

ومما يلي نستخلص دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية فهو يقوم باستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع للبلدية ووفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، فالمحاسب البلدي له صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو مؤهلا لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، وهو ملزم بما يلي:

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات، والهبات والهدايا والموارد الأخرى.

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.

- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.

- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون¹.

فهو يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويحرر مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحرر في نهاية كل سنة مالية المتخلفات الواجب تغطيتها، وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويحرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية واعفاءات الديون.

ولا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير، حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات².

¹ - شريف رحمانى، مرجع سابق، ص: 103.

² - شريف رحمانى، مرجع سابق، ص: 113.

الفرع الثاني: تنفيذ ميزانية البلدية

تقوم ميزانية البلدية على مبدأ السنوية والمتمثل في تنفيذ الميزانية خلال سنة كاملة أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر لنفس السنة مع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية، فتنفيذ الميزانية البلدية يتطلب تنفيذ النفقات والإيرادات وهذا ما سنتطرق له فيما يلي¹:

أولاً: تنفيذ نفقات البلدية

إن النفقات العامة هي تلك المبالغ التي تقوم بصرفها البلدية وتتم عمليات تنفيذ نفقات البلدية بمرحلتين أساسيتين وهما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية:

1/ المرحلة الإدارية:

ويطلق عليها أيضاً بتحديد النفقة، إذ نصت المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية: تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية². فالتصفية من خلال هذه المادة هي تحديد المبلغ الذي تلتزم البلدية بدفعه نتيجة النفقة السابق الالتزام بها، فلا يمكن صرف النفقة إلا بعد التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة الأداء لشروط الالتزام بالنفقات، وبالتالي لا تدفع البلدية النفقة للمستفيد إلا بعد إنجازها للخدمة فعلياً.

إن المرحلة الإدارية هي من اختصاص الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ تمر المرحلة الإدارية بثلاثة فترات وهي الالتزام بالنفقة وتصفيتهما والأمر بصرفها. أ/ الالتزام بالنفقة: وهو ما يطلق عليه بعقد النفقة وهو تصرف بمقتضاه تنشئ البلدية الت ازما ينشئ عبء وتكليف، وهذا طبقاً لما نص عليه المرسوم 84³/71. بالنسبة للبلدية فإن الالتزام بدفع النفقة ينتج في الواقع عما يلي:

¹ - لعمارة جمال، مرجع سابق، ص: 86.

² - المادة 20 من القانون 21/90 سابق الذكر.

³ - المرسوم رقم 84/71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المتعلق بالقائمة الاسمية للنفقات البلدية واي اردادتها.

- عقد "صفقة أشغال أو تمويل، اقتناء عقارات، إيجار..."
 - قاعدة تنظيمية أو قانون.
 - أجور الموظفين وتعويضات.
 - حصص ومساهمات على حساب البلدية.
- أما المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية تنص على أنه: "يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"¹.

وبالتالي هذا الدين قد يكون مصدره التزام إرادي أو لا إرادي فالالتزام الإرادي هو التصرف القانوني الذي ينشأ التزاما عليها مثل: شراء معدات ولوازم للبلدية، إنشاء طريق بلدي، إلخ...

أما الالتزام الإرادي قد ينشأ عن طريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليه التزام البلدية بإنفاق مبلغ ما، مثل: تسبب سيارة تابعة للبلدية في إصابة مواطن فهنا ينشأ التزام بالنفقة نتيجة هذه الواقعة².

ب/ التصفية:

ومنه فالتصفية تسمح بالتأكد من الخدمة الفعلية وتحديد المبلغ الدقيق القابل للدفع، فهي تتمثل عمليا في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سند إثبات النفقة³.

ج/ الأمر بصرف النفقة:

وهو الأمر بالدفع المتمثل في قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب

من قانون 21 العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية، وهذا طبقا لنص المادة

1 - المادة 19 من القانون 21/90 سابق الذكر.

2 - عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص: 48.

3 - محمد مسعودي، مي ازنية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص: 16.

المحاسبة العمومية¹، ويتخذ الأمر بالدفع شكل الحوالة التي تنطبق عليها كل معلومات الميزانية التي تخص النفقة².

وتتضمن الدورة المالية التي تنطبق عليها ورقم المادة المرتبطة بها، والوثائق المدعمة، هوية الدائن، موضوع النفقة وتاريخ الإنجاز.

2- المرحلة المحاسبية:

إن المرحلة المحاسبية هي من اختصاص المحاسب البلدي بصفته محاسب عمومي للبلدية وتمر بمرحلة واحدة وهي دفع مبلغ النفقة للدائن، والمحاسب البلدي هو أمين خزينة البلدية.
أ/ دفع النفقة:

هي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات وهذا ما نصت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"³.
العمومي والتسخير هو وسيلة قانونية اختصاصها المشرع الأمر بالصرف قصد صرف نظر المحاسب عن رفضه للدفع.

إن الإيرادات هي المبالغ التي تدخل إلى خزينة البلدية وعلى الأمر بالصرف لتسجيل الميزانية إصدار سندات الإيرادات إلى المحاسب العمومي التي تحمل المعلومات المتعلقة بتطبيق الإيراد من مراجعة الدين، تاريخ الاستحقاق، مدة السند، رقم مادة الميزانية التي يعود إليها الإيراد.
ثانيا: تنفيذ إيرادات البلدية

تنفذ إيرادات البلدية وفق مرحلتين أساسيتين وهما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

1/ المرحلة الإدارية:

تمر هذه المرحلة بخطوتين وهما: الإثبات والتصفية أ-

الإثبات:

¹ - المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 سابق الذكر.

² - يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص: 203.

³ - المادة 22 من القانون 21/90 سابق الذكر.

حسب نص المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"¹، فالإثبات يتعلق بنشأة الحقوق ومعاينتها ويكون على عاتق إدارة البلدية وتتم عن طريق إجراء الإثبات ومن خلال المادة أعلاه فالدائن العمومي هو البلدية.

ب- التصفية:

ونجد أن إثبات وتصفية إيرادات البلدية هما عمليتان متكاملتان وغالبا يتم إجراؤهما في وقت واحد وهذا ما يجمعهما تحت عبارة تحديد الإيرادات.

هي تحديد مبلغ الدين المستحق للبلدية والقابل للتحويل وهذه العملية هي من اختصاص الأمر بالصرف وأيضا الإثبات من اختصاص الأمر بالصرف وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية².

فدفع الدين هو عملية يتم بموجبها إبراء ديون البلدية ويقوم بها المحاسب العمومي الذي ينفذ أوامر الأمر بالصرف بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته، إضافة إلى كونه أمينا على الصندوق.

فيتمثل دور المحاسب العمومي كأمين للصندوق في التحقق من صدور الحوالة لفائدة صاحب الدين الحقيقي أو ممثله الشرعي بعد توفر كل الشروط ومطابقتها للقوانين، ويتم الدفع في أجل أقصاه 10 أيام ابتداء من استلام ملف النفقة، "الأمر بالصرف"، أما في حالة ما إذا كان هناك رفض نهائي يقوم المحاسب العمومي برد كتابي على الأمر بالصرف يوضح فيه رفضه القانوني لدفع النفقة ضمن أجل أقصاه 20 يوما منذ يوم تسلمه الأمر بالصرف وهذا طبقا لنص المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية: "فإن على كل محاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يأتي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة³.

¹ - مادة 16 من القانون 21/90 سابق الذكر.

² - مادة 23 من القانون 21/90 سابق الذكر.

³ - المواد 20-47 من القانون 21/90 سابق الذكر.

- عدم توفر أموال الخزينة وانعدام إثبات أداء الخدمة.
 - طابع النفقة غير الإبرائي.
 - انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم المعمول به¹.
- وعند تلقي الأمر بالصرف قرار الرفض بالكتابة يطلب من المحاسب العمومي التنازل وصرف النظر عن قرار رفضه الدفع مع تحمل الأمر بالصرف لكامل المسؤولية طبقاً لنص المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية²، وهذا ما يعرف بتسخير المحاسب

2- المرحلة المحاسبية:

تتمثل هذه المرحلة في التحصيل وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي³، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية العملية لتحصيل المبلغ المحدد في السند باستثناء الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقداً مثل: الهبات.

إن التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي المتمثل في المحاسب البلدي، فبعد وصول سند التحصيل إلى مكتبه يتحقق من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون والأنظمة للتحصيل ثم يقوم بتسجيل هذا السند ويلتزم بمتابعة السندات والمداخيل وجميع المبالغ التي ترجع إلى البلديات وي ارقب صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات.

ثالثاً: فترة تنفيذ الميزانية البلدية

تنفذ الميزانية من الفاتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة مع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية:

¹ - 48 من القانون 21/90 سابق الذكر.

² - المادة 47 من القانون 21/90 سابق الذكر.

³ - مادة 18 من القانون 21/90 سابق الذكر.

إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية والأمر بصرف خاص بنفقات تناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة، وكذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوقا مكتسبة. إلى غاية 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وبالنسبة لتغطية سندات المداخل المحررة¹.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال الدراسة التي تطرقنا لها في هذا الفصل توصلنا إلى أن الميزانية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية المخصصة للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار وهو ما نصت عليه المادة 176 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

إذ تقوم ميزانية المخصصة للبلدية على مبادئ أساسية تتمثل في مبدأ السنوية ووحدة الميزانية ومبدأ الشمولية والتوازن، كما أن لميزانية البلدية أنواع تتمثل في الميزانية الأولية والإضافية إضافة إلى الحساب الإداري المتمثل في حوصلة الميزانيتين السبقتين. إذ أنه تحتوي على قسمين رئيسيين يحتويان على نفقات وإيرادات البلدية وتكون متوازنة إجباريا، وتتكون ميزانية البلدية من النفقات المخصصة وهي المبلغ المالي الصادر لتحقيق منفعة عامة والإيرادات المتمثلة في المبالغ النقدية التي تغطي النفقات الواجبة دفعها. وهذه الميزانية يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي باقتراحها واعدادها ثم يودعها لدى المجلس للتصويت ثم المصادقة عليها من طرف الوالي واعدتها للمجلس لتنفيذها إذ يكلف بها ازن مستقلين بتنفيذها وهما: الأمر بالصرف أي رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمحاسب العمومي وهو القابض للإيرادات والدافع للنفقات. وهي تمر بمرحلتين لتنفيذها هما المرحلة الإدارية والمحاسبة وهو ما نص عليه القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

¹ 2 - مادة 187 من القانون 10/11 سابق الذكر.

الفصل الثاني

نظام الرقابة على النفقات المخصصة لميزانية البلدية

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات المخصصة لميزانية البلدية

في إطار التنمية المستدامة و الشاملة , تقوم البلدية عند كل سنة مالية بتسجيل مختلف المشاريع التنموية و ترصد لها ضمن ميزانياتها الإعتمادات المخصصة لتغطية تكاليف هذه المشاريع' بالإضافة إلى الإعتمادات المتعلقة بتسيير المرافق العامة التابعة لها.

نظرا لإتساع مجالات إستخدام المالية البلدية , و من أجل المحافظة على المال العام و حمايته من كل أشكال الفساد , كان لزاما على المشرع أن يتدخل, من خلال سن قوانين لمكافحة هذا الفساد, و كذا إيجاد آليات قانونية تمكن الأجهزة الرقابية من ممارسة مهامها على الوجه الأكمل.

إن الهدف من ممارسة الرقابة على المالية البلدية, هو ضمان الإستخدام الجيد و المشروع لميزانيات البلدية , عند قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ هذه الميزانيات, من هنا تبرز أهمية معرفة أنواع الرقابة على مالية البلدية , و كيفية ممارستها , و الآثار المترتبة عنها, هذا ما سنعالجه من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول : نظام الرقابة الداخلية

إن مجموعة الإجراءات و الوسائل المستعملة داخل الهيئات الإدارية العمومية كالتحليلات و التقارير و التي يتم من خلالها التأكد من دقة و صحة البيانات المحاسبية و مدى إحترام و تطبيق السياسة الإدارية المرسومة، هو مايقصد بالرقابة الداخلية ، و التي تعد بمثابة رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها¹. و الهدف الرئيسي من هذه الرقابة هو المحافظة على المصلحة العامة بأن تؤدي الهيئات الإدارية أدوارها المكلفة بها و أن تصرف الإعتمادات المخصصة لها وفق ما حددته القوانين و التشريعات المعمول بها.

و سنتناول في المطلب الأول رقابة المراقب المالي و في المطلب الثاني رقابة المحاسب العمومي.

المطلب الأول : رقابة المراقب المالي

صنف هذا النوع من الرقابة على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة وهي الإلتزام بها ، وهي رقابة قبلية سابقة لتنفيذ النفقة ، حيث تعتبر رقابة وقائية أي أنها تمنح فرصة للأمر بالصرف بتدارك الأخطاء قبل الوقوع فيها.

¹ بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2010 ، ص 128.

الفرع الأول : المراقب المالي و مهامه

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية ، و يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية و يعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري ، و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية و ليست رقابة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة¹ ،

وتنص المواد 5-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على القرارات المتضمنة إلتزاما بالنفقات و الإلتزامات بالنفقات الآتية :

القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم و تثبتهم و دفع رواتبهم عدا ماكان مرتبطا بالترقية في الدرجات.

القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة و الثابتة بموجب فواتير نهائية .

كل إلتزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية ما لم يتعدى المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية ، والتي تشترط فيها وثائق أخرى كالفاتورات و سند الطلب و غيرها و كذلك كل مقرر وزاري يتضمن تحويل إتمادات أو منح تفويض بالإعتماد أو يتضمن إعانات مالية. الجداول الإسمية التي تعد عند قفل السنة المالية، و الجداول الأصلية الأولية و التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة و التي تطرح أثناء قفل السنة.

القرارات المتضمنة لنفقات تسيير أو تجهيز أو إستثمار لقطاع من القطاعات² .

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 129.

² بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 132.

وتنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي 92-414 على أنه : >> يترتب على كل أشكال الإلتزامات، المبينة في المواد 5 و6 و7 أعلاه، إعداد الأمر بالصرف لإستمارة الإلتزام الملائمة، يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية. ترفق إستمارة الإلتزام هذه بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات <<1.

ولقد بنيت المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق ذكره العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي بنصها: >> يجب أن تحصل الإلتزام و القرارات المنصوص عليها في المواد 5،6،7 أعلاه، على تأشيرة المراقب المالي بعد فحص العناصر الآتية وذلك طبقا لأحكام المادة 58 من القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 والمذكور أعلاه: صفة الأمر بالصرف مثلما هو محدد في القانون المذكور أعلاه، لا سيما المادة 23 منه. مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بهما. توفر الإعتمادات أو المناصب المالية. مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة. وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل << 2. و الملاحظ أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في لجنة الصفقات التي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة ، كما أنه في ذات الوقت يراقب النفقات الملتمزم بها ويؤشر عليها 3 . ومن كل هذا نجد أن هناك حالات قد يتم فيها رفض التأشير على الإلتزام بالنفقة ، غير أن هذا الرفض قد يكتسي طابعا مؤقتا كما قد يكتسي طابعا نهائيا.

¹ المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة الي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية ، عدد 82.

² مرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

³ رضا الشلالي ، تنفيذ النفقات العامة ، بحث ماجستير، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2002، ص 33 .

حالات الرفض المؤقت: لقد بنيت المادة 11 من المرسوم 414-92 حالات الرفض المؤقت من المراقب المالي على النحو التالي:

- إقتراح إلترام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

- إنعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة .

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وبهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبباً للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الإلتزام بالنفقة و تصحيح الخطأ الوارد 1.

ب- حالات الرفض النهائي : وهي مبينة في المادة 12 من ذات المرسوم على النحو

التالي:

- عدم مطابقة إقتراح الإلتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها .

- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية .

- عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية و الجوهرية التي لايمكن للأمر بالصرف تصحيحها بهذا لا يمكنه تصحيح الإلتزام بالنفقة. غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه المؤقت أو النهائي لمنح التأشيرة و يطلع الأمر بالصرف على كل أسباب الرفض حتى لا يكون متعسفا في إختصاصه الرقابي 2.

يتكفل المراقب المالي فضلا عن الإختصاصات التي يسندها إليه القانون الأساسي

الخاص طبقا للمادة 23 من المرسوم 414-92 بالمهام التالية:

¹ ابن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 134.

² ابن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 134.

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين و متابعتة حسب كل باب من أبواب الميزانية.

- يمسك سجلات تدوين التأشيرات و الرفض.

- يمسك محاسبة الإلتزامات.

بالإضافة إلى دور إعلامي حيث يقوم بإعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية و ذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الإعتمادات الممنوحة و ذلك بصفة دورية.

كما يحدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات و الصعوبات التي لاحظها في تسيير

الأملك العامة ، و كذلك الإقتراحات التي قد تحسن من شروط صرف الميزانية و تحديد أوجه

الإنفاق وهذا ما أكدته المادة 25 من المرسوم 92-414.

الفرع الثاني : مجالات رقابة المراقب المالي

يشرع المراقب المالي في تفحص و مراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها و التي

قدمها الأمر بالصرف في أجل عشرة أيام إعتبارا من تاريخ إستلام مصالح المراقبة المالية

لإستمارة الإلتزام و يمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين يوما عندما تتطلب الملفات نظرا

لتعقيدها دراسة معمقة، وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414.

أما عن حالة الرفض المؤقت و المعلل من المراقب المالي يترتب عنها توقف سريان هذه

المواعيد حسب الفقرة الثانية من المادة 15 من المرسوم السابق ذكره ، وطبقا للمادة 16 منه

فيحدد تاريخ إختتام الإلتزام بالنفقات حسب نوعها ، فإن كانت نفقات تسيير فإختتام

الإلتزام بها يكون يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها ، و يمدد هذا التاريخ إلى غاية 20

ديسمبر من نفس السنة في النفقات المتعلقة بما يلي :

- نفقات التجهيز و الإستثمار.

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص135.

- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة مباشرة .
- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين .
- جداول أجور المستخدمين المؤقتين و المياومين (أي العاملين بالحساب اليومي).
رغم الدور الهام الذي يلعبه المراقب المالي في رقابة النفقات الملتمزم بها إلا أن هناك حدودا تحد من هذا الدور الرقابي و منها سلطة التنازلي المخولة للأمر بالصرف ، حيث يمكن لهذا الأخير تجاوز حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقة و بالتالي إجازة هذه النفقة .
و سلطة التنازلي هي حق يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف و بموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ، ويرسل الملف الذي يكون محل تنازلي على الفور إلى الوزير أو الوالي،
كما يقوم الأمر بالصرف بإرسال الإلتزام بالنفقة مرفقا بمقرر التنازلي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرته مع الإشارة إلى رقم التنازلي وتاريخه ليقوم المراقب المالي بعدها بإرسال نسخة من ملف الإلتزام بالنفقة محل التنازلي إلى الوزير المكلف بالميزانية و الذي يجب عليه إرسال نسخة منه إلى الهيئات الرقابية المتخصصة¹ .
ونصت المادة 19 من المرسوم 414-92 على أنه: >> لا يمكن حصول التنازلي المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه، في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي :
- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات أو إنعدامها .
- إنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به
- إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام .

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 135، 136.

- التخصيص غير القانوني للإلتزام ، بهدف إخفاء إما تجاوزا للإعتمادات و إما تعديلا لها، أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.¹

الفرع الثالث : مسؤولية المراقب المالي

نظرا للدور البارز للمراقب المالي من جهة ، والدقيق و الحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته و مسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها ، كما ينقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد في حدود الإختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي و المتعلقة بذات الإختصاص أي بالأعمال الموكولة إليه و التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقات حتى و إن إستعمل الأمر بالصرف حق التغاضي كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سواء أكانوا رئيسين او مساعدين الإلتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات و القرارات التي يطلعون عليها ، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي قد نفع عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها ، و كذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكولة لهم².

المطلب الثاني : رقابة المحاسب العمومي

تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة إدارية تتم خلال مرحلة تنفيذ النفقة، و هي رقابة موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف.

الفرع الأول : مجالات رقابة المحاسب العمومي

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة،تتمثل وفق نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 في مايلي:

¹ المرسوم التنفيذي 92-414 السابق .

² بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 138 .

1- يراعي المحاسب العمومي مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين و التنظيمات الجاري بها العمل.

1- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له ، لذا كان من اللازم أن يرسل كل أمر بالصرف قرار تعيينه و عينة من إمضاء للمحاسب العمومي حتى يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع و هذا ما جاء في القرار الصادر عن وزير الإقتصاد المؤرخ في 06 جانفي 1991 المبين لكيفية اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين - كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقات و التي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف ، ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تقوم بالدفع إلا بعدما يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالأعمال¹

2- كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الإعتمادات ، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.

5- كما يراقب كون أجال الديون المحددة قانونا لم تسقط.

6- ألا تكون الديون محل معارضة و إلا إمتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل النزاعات المعروضة.

7- الطابع الإبرائي للدفع : أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة.

8- الطابع الابرائي للدفع : أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة.

¹ رضا الشلالي ، المرجع السابق ، ص 39 .

9- الصحة القانونية للمكسب الابرائي : ويقصد من هذا أن الأمر بالدفع و الذي سيبرئ ذمة الإدارة يتعلق حقا بإسم الدائن الحقيقي،لذا وجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي و أن المبلغ المستحق مسجل في الفصل و البند الذي بشأنه تجري عملية الدفع¹

الفرع الثاني : آجال الدفع و طرق تسوية النفقات العمومية من قبل المحاسب العمومي

أولاً- آجال الدفع : وفق نص المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية يجب على المحاسب العمومي بعد أن يتأكد من كل الإلتزامات و الإجراءات و العناصر السابق ذكرها أن يقوم بإجراء دفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونا و ذلك كما لآتي:

1-يقوم الآمرون بالصرف بإصدار الاوامر بالصرف بين اليوم الأول و اليوم العشرين من كل شهر و إرسالها إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات في ظرف 10 أيام من تاريخ الإستلام ليقوم المحاسبون العموميون بإرسال الأمر بالدفع إلى الأمر بالصرف و عليه تأشيرة التسديد و ذلك بعد أن تم تحويل الأمر بالصرف إلى نفقات ، أي القيام بدفعها.

2- إذا لم يكن هناك تطابق بين الأمر بالصرف و الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها يقوم المحاسبون بإبلاغ الامرين بالصرف كتابيا رفضهم القانوني للدفع في أجل أقصاه 20 يوما ابتداء من يوم تسلمهم للأمر بالدفع²

ثانيا - طرق تسوية النفقات العمومية: أماعن طرق تسوية النفقات العمومية من قبل

المحاسب العمومي فهي تتم بإحدى الطرق الآتية:

- 1- الدفع نقدا : وهنا يتم الدفع على مستوى صندوق الهيئة الإدارية المعنية .
- 2- الدفع بالتحويل لحساب بريدي أو بنكي أو حساب الخزينة : وهذا هو المعهود ليقوم

¹ رضا الشلاي / المرجع السابق ، ص 39 .

² بن داود إيرايم ، مرجع سابق ، ص144 .

المحاسب العمومي بإيداع المبلغ في حساب الدائن و بإسمه.

3- المقاصة : وهذا عندما تكون الهيئة العمومية دائنا و مدينا لأشخاص معينين، فيعمد المحاسب العمومي بتحصيل مال الهيئة من حقوق و وتسديد ما عليها من ديون للدائن المستحق للنفقة¹

الفرع الثالث : مسؤولية المحاسب العمومي

أولاً- وجود المسؤولية : من خلال ما جاء به قانون المحاسبة العمومية و كذا المرسوم التنفيذي 91-312 فإنه يقع على المحاسب العمومي مسؤولية تكاد تكون من نوع خاص لأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه يكون ملزماً بالتعويض عنها من ماله الخاص حيث تنص المادة 03 من المرسوم 91-312 على أنه: >> يعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها²<<.

لان المهمة التي يتولاها صعبة للغاية تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة و الحذر الكبيرين . ومما يثير مسؤولية المحاسب العمومي هو كل إخلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه و التي ذكرت سلفا ، إلا أن الجهة التي يمكنها إقحام و تحريك المسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين و هما الوزير المكلف بالمالية و مجلس المحاسبة، وفق نص المادة قانون المحاسبة العمومية و المادة 02 من المرسوم 91-312 . ووفق نص المادة 08 من ذات المرسوم فإنه يمكن للمحاسب العمومي الذي حركت تجاهه المسؤولية إلى إعفاء جزئي من مسؤوليته طبقا للمادة 68 من قانون 90-32 و التي تنص على مايلي : >> مع مراعات السلطة التنفيذية المخولة للوزير المكلف بالمالية في مجال النظر في النقص المحاسبي يبيت مجلس المحاسبة في

¹ بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص144 .

² المرسوم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة الحسابات و كفايات اكتتاب تامين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين . الجريدة الرسمية. عدد 43.

المسؤولية المالية التي تقع على عاتق المحاسبين العموميين في حالة معاينة 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، و يمكن للمحاسب المعني أن يستفيد من حالة القوة القاهرة لدى الجهات القضائية التي تفصل في الموضوع¹.

يرسل هذا الطلب المتضمن طلب الإعفاء الجزئي من المسؤولية إلى مجلس المحاسبة و يمكن للمحاسب العمومي الذي لم يتقدم بطلبه حتى يستفيد من الإعفاء الجزئي أو تقدم بطلبه بكن تم رفضه كلية أو جزئية له أن يطلب من الوزير المكلف بالمالية ما يسمى بالإبراء الرجائي بعد استشارة لجنة المنازعات ، فإن منح له هذا الإبراء ازيح عنه عبء تحمل المبالغ موضوع الإبراء.

و هناك إجراء وقائي يتعين على كل محاسب عمومي قبل الإلتحاق بوظيفته أن يقوم به وهو اكتتاب تامين يخصه شخصيا ويضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته والتي ترتبط بالمهام المنوطة به أما عن كيفية هذا التامين فهو يتم بعقد فردي يكتبه المحاسب العمومي لدى هيئة التامين ، وإما بانضمامه إلى جمعية تعاضدية لمجموعة محاسبين عموميين².

ثانيا - إنتفاء المسؤولية : عندما يرى المحاسب العمومي أن الأمر بالصرف فيه مخالفة و غير مطابق للقوانين و التنظيمات المعمول بها ، له أن يرفض الأمر بالصرف لتلك النفقة إلا أن القانون في مثل هذه الحالات قد خول للأمر بالصرف كونه الساهر على السير الحسن و المضطرد للمرافق العامة و تلبية للمصلحة العامة ، وسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي و هذا ما يعرف بالتسخير المكتوب ، و هذا ما

¹ قانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالتنظيم لمجلس المحاسبة و سيره . الجريدة الرسمية . عدد 43 .

² بن داود إبراهيم مرجع سابق . ص 146.

أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية بنصها : << إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض .>>¹.

- وبالتالي إذا أمتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير هذا فستبرأ نتمه من أي مسؤولية شخصية أو مالية ، و الملاحظ حتى و إن كان هناك أمر بالتسخير فتبقى للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة و رفض الامتثال لتسخير حسب ما جاء في المادة 48 من القانون السابق ذكره ، ولكن عليه أن يبرر هذا الرفض بأحد الأسباب الآتية:
- عدم توفر الإعتمادات المالية المخصصة للنفقة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.
 - عدم توفر أموال الخزينة لسداد هذه النفقات.
 - انعدام إثبات الخدمة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.
 - طابع النفقة غير الإبرائي : أي أن النفقة المقررة في أمر الدفع لاتبرئ الهيئة الإدارية الدين الذي هو على عاتقها.
 - انعدام التأشيرة الخاصة بمراقبة النفقات التي تكون من جهة مختصة كالمراقب المالي و لجنة الصفقات العمومية².

1 قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية . الجريدة الرسمية . عدد 35 .

2 بن داود إبراهيم مرجع سابق . ص 147.

المبحث الثاني : نظام الرقابة الخارجية

عكس الرقابة الداخلية الذاتية فإن الرقابة الخارجية تمارس من طرف أجهزة خارجية تأتي في أغلبها لاحقة على تنفيذ النفقات سواء كانت رقابة إدارية أو وصائية أو ذات أهداف أكثر عمومية و متنوعة ذات المدى القصير أو البعيد¹. لذا رأينا أن نقسم هذا المبحث إلى الرقابة الشعبية السياسية في المطلب الأول و رقابة الخلايا و اللجان في المطلب الثاني.

المطلب الأول : الرقابة القضائية و الإدارية

هناك من يحوز على اختصاص قضائي بحت، و هناك من يحوز على اختصاص إداري بحت، و هناك من يحوز الصفتين معا كالرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة و لاتقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة و أدقها إجراء و هذا كله نتيجة ما خول لهذا المجلس من أدوات رقابية و نتيجة للاستقلالية التي يتمتع بها و أيضا نتيجة لنظامه القانوني من حيث أنه يمثل هيئة قضائية و إدارية في نفس الوقت، أما في مجال الرقابة الإدارية البحتة نجد أن لوزارة المالية دورها البارز حيث أنها تسهر على رعاية و رقابة مالية الدولة و على رأس هذه الوزارة نجد وزير المالية الذي له العديد من الصلاحيات الرقابية ، و في هذا الصدد نجد أن مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية تمتد أساس إلى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية.

¹ بن داود إبراهيم مرجع سابق. ص 147

الفرع الأول : رقابة الجهات القضائية المختصة

بالنظر إلى الكم الهائل من الأعمال المادية و القانونية التي تقوم بها البلدية والتي قد ينجر عنها أخطاء تؤثر بشكل مباشر على مالية البلدية سواء كانت لها أو عليها مما يجعلها تطرق أبواب الجهات القضائية المختصة طبقا لما جاء في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي نصت على أنه: >> المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية ،تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو البلدية طرفا فيها.¹<< و استتنت المادة 802 من اختصاص المحاكم الإدارية مخالفات الطرق و المنازعات المتعلقة بكل دعاوى الخاصة المسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية . و هذا أمر طبيعي تفاديا لتناقض الحكام القضائية في الموضوع الواحد، فعندما تستعمل في امتيازات للسلطة العامة كون منازعاتها أمام القضاء الإداري و العكس إن تنازلت عن هاته الامتيازات فتكون أمام القضاء العادي.²

الفرع الثاني : رقابة المجلس المحاسبة

أولا - الأساس القانوني لرقابة مجلس المحاسبة:

لقد استحدث مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 حيث نصت على انه: >> يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة الألاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحادية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، و يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى سيد الرئيس الجمهورية.³<< ، ليأتي بعدها مباشرة القانون رقم 01-80 بنصه في المادة الأولى والتي تعدل الفقرة الأولى من المادة 190 من الدستور كما يلي : >>

¹ قانون 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن الإجراءات المدنية و الإدارية . الجريدة الرسمية . عدد 21 .

² عمار بوضياف. القضاء الإداري: جسر للنشر و التوزيع: الجزائر. الطبعة 2008 .2. ص117.

³ المادة 190 من دستور 1996.

المادة 190 : يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها¹.

جاء هذا التعديل بان جعل رقابة مجلس المحاسبة رقابة عامة و شاملة لمالية الحزب و الجماعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية ، لكن ما يعاب على ذلك أن قانون أعاد جاء لتعديل نص دستوري و هذا ما يمس مبدأ التدرج القوانين ، ليأتي بعدها مباشرة نص قانون 05-80 حيث أكد على الصفة القضائية الإدارية لمجلس المحاسبة، و ذلك في نص المادة 03 منه : >> يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العادية لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات القضائية و الإدارية مكلف بمراقبة و ادارية مكلف بمراقبة مالية للدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ...².

ثم جاء دستور 1989 و في نص المادة 160 منه يقول : >> يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية المرافق العمومية .. << ، ليأتي بعده الأمر رقم 32-90 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة و ذلك في نص المادة 01 منه : >> مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام الدستور...³.

و قد تم إعادة الوصف القضائي لمجلس المحاسبة بصدور الأمر 20-95 حيث نصت المادة 03 منه على أنه : >> ... مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري و قضائي

¹ قانون رقم 80-01 المؤرخ في جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية . عدد 10 .

² قانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية، عدد 10.

³ القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره ، الجريدة الرسمية . عدد 53

في ممارسة المهام الموكلة إليه ، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله...¹.

ثانيا - مجال اختصاص مجلس المحاسبة: تخضع لرقابة مجلس المحاسبة المصالح و العمليات التالية :

- مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية التي تسريع ليها قواعد المحاسبة العمومية (المرافق الإدارية).
- المؤسسات التي تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو ماليا و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية (المرافق الاقتصادية).
- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات و الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق الأخرى جزء من رأسمالها.
- استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة و المرفق الأخرى الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة ، لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها .
- استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهماتكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية ، الاجتماعية ، العلمية ، التربوية و الثقافية على الخصوص، و ذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني، غير أنه لا يخضع لرقابة مجلس المحاسبة بنك الجزائر.²

¹ الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة . الجريدة الرسمية . عدد39.

² يلس شاوش بشير . المرجع السابق. ص308.

ثالثا: صلاحيات مجلس المحاسبة : لمجلس المحاسبة نوعان من الصلاحيات : إدارية و

قضائية ، تتمثل الصلاحيات الإدارية في مراقبة حسن استعمالا لهيئات الخاضعة لرقابته للموارد الأموال ، القيم و الوسائل المادية العمومية ، كما يتم نوعية تسييرها من حيث الفعالية ، الأداء و الإقتصاد ، و تتوججا لهذه الرقابة يوصي مجلس المحاسبة في نهاية تحرياته و تحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين استخدام الأموال العمومية و دائما في هذا الإطار يكلف الدستور مجلس المحاسبة بإعداد تقرير سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

أما فيما يخص صلاحياته القضائية، فإنها تمارس في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين و مراجعتها من جهة ، و مراقبة الإنضباط من جهة أخرى ، و تترتب عن هذه المراقبة جزاءات قضائية تتمثل في الغرامات و الإستحقاق¹.

هناك أربع كفاءات للمراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي:

1 - حق الإطلاع و سلطة التحري:

وهنا يمكن لمجلس المحاسبة الإطلاع و التحري على ما يلي:

أ - يحق له الإطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية و المحاسبية ، و كذا لتقييم مدى سلامة التسيير للهيئات و المصالح الموضوعة تحت رقابته.

ب - له سلطة التحري بغية الإطلاع على أعمال الإدارات و مؤسسات القطاع العام.

ج - لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول و المعاينة لكل محلات الإدارات و المؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.

د - كما له سلطة الاستماع لأي عون في الهيئات و الإدارات العمومية.

¹ يلس شاوش بشير . المرجع السابق. ص311.

ه - له سلطة الإطلاع على النصوص المرسله اليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة من إدارات الدولة و التي تتعلق بالتنظيم المحاسبي و المالي و الإجرائي في تسيير الأموال العمومية .و يحق له الاستعانة بخبراء و مختصين لأجل دعم مهامه و مساعدته في أشغاله إن إقتضى الأمر ذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي ، ومن اجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الإقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس إتخاذ كل الاحتياطات اللازمة¹.

2 - رقابة نوعية التسيير :

إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته و يعمل على تقييم استعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها في إطار الإقتصاد و الفعالية و النجاعة إستنادا للأهداف و المهام الموكلة لها ، كما يتم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات.

كما يقوم المجلس بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح و إستعمال الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها و بعد إنهاء المجلس لمهامه الرقابية و اختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييميه تضم كل الملاحظات و العمليات التي قام بها اليوم إرسالها إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية أو إلى سلطاتهم الوصية و السلمية حتى تتمكن هذه الهيئات او المصالح العمومية من تقديم ملاحظاتها في الآجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها سابقا².

3- رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية:

¹ بن داود إبراهيم . المرجع السابق . ص159.

² بن داود إبراهيم . المرجع السابق . ص160.

إذا شكلت مخالفة أو خطأ خرقاً صريحاً للقواعد المتعلقة بالانضباط في مجال الميزانية و المالية و ألحقت ضرراً بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية ، فهنا لمجلس المحاسبة تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرفق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب، و تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية الكثير من الحالات أوردتها المادة 88 من الأمر 95-20، و من بين هذه الحالات نجد الأخطاء و المخالفات التي تمثل خرقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال تنفيذ النفقات و الإيرادات ، و كذا حالات توجيه الأموال الممنوحة في إطار المساعدات غير الوجهة المسطرة ، و كذلك في حالة الإلتزام بنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الممنوحة أو خصم نفقة بصفة غير قانونية أو الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية و من هنا للمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء و المخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه و هذا ما أكدته المادة 89 من القانون 20-95¹.

3- مراجعة الحسابات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين :

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 56-96 على أنه : << يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين و على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعو لحساباتهم الإدارية و حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة فيلجا أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية الموازية المقفلة² >>

¹ بن داود إبراهيم . المرجع السابق. ص160.

² المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد بالأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات الى المجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 06.

ومن هذا نرى أن الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين ملزمين بإداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة المحاسبة و الذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات ، وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية و مدى تطابقها مع النصوص و التنظيمات المعمول بها و مراجعة الحسابات عن طريق مقرر معين من طرف رئيس الغرفة المختصة حيث يقوم المقرر بمعاينة الحسابات و الوثائق الثبوتية المتعلقة بتنفيذ النفقة و التدقيق فيها و انطلاقاً من عمل المقرر لمجلس المحاسبة اتخاذ إحدى نوعين من القرارات:

القرار المؤقت: في حالة اكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسبين العموميين يقوم المجلس في البداية الأمر باتخاذ القرار المؤقت يوجه الى المحاسب العمومي المعني قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية المتعلقة بالقضية وذلك في اجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت و الذي يمكن تأجيله بطلب معلل من طرف المعني حسب ما جاء في المادة 2/78 من الامر 95-20.

القرار النهائي: بعد انقضاء الأجل المحدد من طرف المجلس المتعلق بتبريرات المحاسب العمومي للوضعية يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكم نهائي عن طريق مداولة ، بعد الإطلاع على اقتراحات المقرر المراجع وجميع التفسيرات و الإثباتات المقدمة من طرف المحاسب المعني¹ ، وفحوى قرار مجلس المحاسبة هنا هو إبراز مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية أو المالية عن ضياع أموال أو تبديد قيم أو مواد أو سرقتها ، ويتم وضع المحاسب في حالة مدان على اثر ذلك.

ويمكن للمحاسب الكلف بالمالية الدفع بالقوة القاهرة او يثبت عدم ارتكابه لاي مخالفة او تهاونه كما يمكنه ان يدفع بمسؤولية الأعوان الموضوعية تحت سلطته و رقابته².

¹ بن داود إبراهيم . المرجع السابق . ص160.

² بن داود إبراهيم . المرجع السابق . ص161.

الفرع الثالث : رقابة مصالح وزارة المالية

أولا : رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات و المؤسسة العمومية التابعة للدولة ، وهي خاضعة لسلطة وزير المالية، وقد استحدثها لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي 80-1.53

ليأتي المرسوم التنفيذي 92-78 متضمنا اختصاصاتها² وتعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير لمحاسبي و المالي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، كما يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري و المستثمرات الفلاحية، العمومية و هيئات الضمان الاجتماعي ، و كل هيئة تستفيد من إعانة الدولة³.

كما أن للمفتشية تقوم بإجراء دراسات و إعداد خبرات لها صلة بالاقتصاد و المالية و بالرقابة على وجه التحديد، و لتسهيل المفتشية لمهامها يمكنها أن تستعين بتقنيين وخبراء مؤهلين من إدارة العمومية لا يمكن حصر الأعمال التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية لأنها عديدة و متعددة وما هو معمول به انه خلال الشهر الأول من كل سنة يقوم وزير المالية بتحديد عمل

¹ المرسوم الرئاسي 53-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 10.

² المرسوم التنفيذي 78-92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 06.

³ بن داود إبراهيم المرجع السابق ص 171.

المفتشية العامة للمالية خلال السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها الأعضاء .

الحكومة ومجلس المحاسبة و المجلس الشعبي الوطني.

و الملاحظ أن الرقابة المفتشية العامة للمالية تتبنى على مبدأ المباغته و المفاجئة أو بإشعار مسبق و الملاحظ أن رقابة المفتشية العامة للمالية تتبنى مبدأ المباغته و المفاجئة أو بإشعار مسبق في أداء مبادئها ، و تقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية تتبنى على مبدأ المباغته و المفاجئة أو بإشعار مسبق في أداءها لمهامها ، و تقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة.

كل المعطيات الاقتصادية و المالية و التقنية لممارسة عملها الرقابي¹.

للمفتشية حق المبادرة باي اقتراحات او اراء تخص اجراءات او تقنيات يتطلب استخدامها في مجال الفعالية و النجاعة.

في نهاية كل سنة تعمد المفتشية على إعداد تقرير سنوي مدعم بالاقتراحات و الآراء و

المعاينات الهادفة إلى تحسين سير المصالح و تطوير المناهج الضبط المالي و المحاسبي

ثانيا : رقابة المفتشية مصالح المحاسبة: تعد مفتشيه مصالح المحاسبة هيئة رقابة خارجية

لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي و اختصاصات الهيئات و الأجهزة النقابية

الأخرى إلا ما قد يتم تحديده قانونيا ، وقد يتم استحداث هذه المفتشية بموجب المرسوم

التنفيذي 95-198².

ولمفتشيه مصالح المحاسبة صلاحيات واسعة تتعلق بإجراء أعمال الرقابة و التحقيق و

التفتيش لاجل التأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف الهيئات الدولة و مؤسساتها

¹ بن داود ابراهيم المرجع نفسه ص 172.

² المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جويلية 1998 يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة و تنظيمها ، الجريدة الرسمية عدد 42.

وتتمحور هذه الصلاحيات فيما يلي:

* التأكد من تطابق العمليات المالية و المحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين و التنظيمات المعمول بها.

* العمل على تسيير الأمثل لمصالح الخزينة و الاستغلال الرشيد للأموال العامة و الموارد البشرية.

* مراقبة التدخلات المالية للخزينة و المتعلقة بمنح الإعانات و التمويلات للهيئات و المؤسسات العمومية.

السهر على تحضير و تطبيق برامج التحقيق و التفتيش التي يؤديها المحاسبون العموميون بيتم تبليغها إلى المجلس المحاسبة وهذا لما يبرز وجود علاقة تكامل بين عمل مفتشيه مصالح المحاسبة و مجلس المحاسبة.

* التنسيق بين عمل مصالح التدقيق و التفتيش التي تجريها المصالح الخارجية التابعة للخزينة.

العمل على استغلال التقارير و المعلومات التي تخص تسيير المحاسبين العموميين من الأجهزة الرقابية المختصة¹.

وتختم هذه المفتشية عمليات الرقابة المرتبطة بالتحقيق و التفتيش بإعداد تقارير تتضمن كل المعايينات و المقترحات التي قد تفيد في ترشي عمل مصالح المحاسبية و تحديث الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ثم يتم التبليغ التقرير إلى المسئول الهيئة المعنية بالرقابة و التحقيق، وله أن يرد على الملاحظات و نتائج التحقيق في اجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ لتبليغ بهذا القرار.

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية السياسية و رقابة اللجان و الخلايا.

¹ بن داود إبراهيم المرجع السابق ص 176.

تعتبر الرقابة الشعبية السياسية من قبيل الرقابة الخارجية على النفقات العامة و تنفيذها اذ تلعب الدور البارز في توجيهها الوجهة الصحيحة ، و المقصود بالرقابة الشعبية السياسية هنا. تعتبر الرقابة الشعبية السياسية من قبيل الرقابة الخارجية على النفقات العامة و تنفيذها إذ تلعب الدور البارز في توجيهها للوجهة الصحيحة، و المقصود بالرقابة الشعبية السياسية هنا الرقابة التي يمارسها البرلمان و المجالس الشعبية البلدية و الولائية. وما يهمننا هنا هي الرقابة المجلس الشعبي، و رغم كل هذه الأجهزة البارزة في رقابة النفقات العامة و الأموال العامة، إلا أنها لم تتمكن مسيطرة كل الأوضاع و التطورات، لذا لجأت الجهات المسؤولة إلى إيجاد آليات جديدة للرقابة و أهمها خلية الاستعمال المالي و اللجنة لمحاربة تبييض الاموال.¹

الفرع الأول : رقابة المجلس الشعبي البلدي.

وفي هذا الصدد تنص المادة 159 من الدستور والتي تنص على أن << المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي ، ويعد المجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة.²

ومن خلال قانون البلدية الصادر سنة 2011 نجد هناك العديد من الضمانات التي تركز ممارسة الرقابة الشعبية، ومنة بينها جلسات المجالس الشعبية البلدية التي تمتاز بالعلنية، وان لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع على المداولات و محاضرها التي يتناولها المجلس الشعبي

¹ بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص 177، 176.

² المادة 159 من دستور 1996.

البلدي ، كما يلتزم المجلس بان يعلق هذه المحاضر في الأماكن المخصصة لها لأجل إعلام المواطنين وتسهيل اطلاعها عليها.

وفي ما يخص الرقابة الممارسة من المجلس الشعبي البلدي فهي مجسدة من خلال سلطته في تكوين لجان تكتسي الطابع الدائم و المؤقت ، توكل لها مهمة التدقيق و التحقيق في أي مسألة ذات أهمية، خاصة ما يتعلق بالمجال الاقتصادي و المالي وهذا على غرار اللجان البرلمانية، وفوق هذا يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال التي تكفل ضمان و حماية الأموال العامة و على رأسها الإذن بالإنفاق.

وكما رأينا سابقا فان المجلس الشعبي البلدي يختص بالتصويت على الميزانية بابا بابا و مادة مادة، للوقوف على أوجه الإنفاق المحددة قانونيا ، وفي حالة ما إذا تبين للمجلس الشعبي البلدي وجود عجز عند تنفيذ الميزانية ، كان من الواجب عليه اتخاذ كل التدابير اللازمة للحيلولة دون العجز أو لتدارك الوضع و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية ، وهذا لما أكدته المادة 184 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وكما سبق وان رأينا عند التطرق لرقابة المجلس المحاسبية ، فان هذا الأخير يختص من جهة أخرى بمراقبة الحسابات الإدارية وكذا تصفية الحسابات البلديات¹.

الفرع الثاني : رقابة الخلايا و اللجان

أولاً: **خلية معالجة الاستعلام المالي**: لقد تم إنشاء هذه الخلية سنة 2002 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-127 ، حيث نصت المادة الأولى منه على " تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية خلية مستقلة لمعالجة الاستعلام المالي " ²، وتتكون هذه الخلية من مجلس يضم 06 أعضاء منهم رئيسين يختارون من الكفاءات القانونية و المالية و يتم تعيين الرئيس و الأعضاء بموجب قرار

¹ بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص 189.

² المرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في 17/04/2002 يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي و تنظيمها و عملها، الجريدة الرسمية عدد 23.

رئاسي لمدة 04 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما تضم الخلية أمينا علميا يعين بمقرر عن رئيس اللجنة بموافقة مجلسها.

و تتمتع هذه الخلية بالاستقلال المالي و بالشخصية المعنوية لأجل دعم وتوفير الجو المناسب لها، و تتمثل مهام هذه الخلية في مكافحة تمويل الإرهاب و تبييض الأموال المناسب لها ، و تتمثل مهام هذه الخلية في مكافحة تمويل الإرهاب و تبييض الأموال .¹ ووفقا للنص المادة 104 من قانون المالية لسنة 2003، فإنه لا يحتج بالسر البنكي أو المهني تجاه خلية المعالجة للمعلومات المالية، وأكثر من هذا وفق المادة 105 يمكن لخلية معالجة المعلوماتية أن تأمر ولمدة 72 ساعة وبصفة تحفظية تأجيل تنفيذ كل عمليات البنك أو تجميد الأرصدة الموجودة في حسابات أي شخص طبيعي أو معنوي يكون محل الشك يخص تمولا لإرهاب أو تبييض الأموال.

وبهذا نجد أن الخلية الاستعلام المالي دورا بارزا في حماية المال العام وفي حماية توجهات الأموال العامة التي حتما ستؤثر على مسار الإنفاق العام وفي حماية توجهات الأموال العامة التي حتما ستؤثر على مسار الإنفاق العام وعلى الاقتصاد الوطني برمته .

ثانيا: اللجنة الوزارية المشتركة لمكافحة تبييض الأموال: وقد تم إنشاء هذه اللجنة بمقرر وزارة العدل بتاريخ 12-04-2003 وهي تمثل عدة وزارات وهي " وزارة التجارة، وزارة المالية" بالإضافة إلى هيئتي الدرك و الأمن الوطنيين وكذا مجموعة من الخبراء والمختصين في مجال الاقتصاد و المالية، وتتولى هذه اللجنة التكفل بالتدابير القانونية التنظيمية لمكافحة تبييض الأموال باعتبار ناتجا عن الجرائم و الجنح المرتبطة بتهريب المخدرات و غيرها .

كما تعمل هذه اللجنة بالتنسيق مع البنوك لمراقبة ومتابعة التدفق النقدي و المالي ، وان كان الملاحظ أن هذه اللجنة لها نفس اختصاصات خلية المعالجة الاستعلام المالي ، وما يعاب على هذه

¹ بن داود إبراهيم المرجع السابق ص 197.

اللجنة أنها محصور بالآجال القانونية التي لا تمكنها من أداء مهامها كما ينبغي ، حدد لها تاريخ 10 ماي من نفس سنة إنشائها لتقدم تقرير مرحلي ويحدد لها تاريخ 25 ماي أيضا لتقدم تقرير نهائي عن موضوع تبييض الأموال¹.

ثالثا: لجنة البلديات للصفقات : تخضع نفقات البلدية في إطار صفقة عمومية لرقابة مسبقة من طرف لجان الصفقات، ولقد وضعت السلطة التنظيمية أحكاما صارمة نظمت بموجبها الصفقات العمومية ، حيث تنص المادة 137 من المرسوم الرئاسي 10-236 على انه " تتكون البلدية للصفقات المختصة بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية ضمن حدود المستويات المنصوص عليها في المادة 136 أعلاه، من

- رئيس المجلس الشعبي البلدي او ممثله ، رئيسا
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- منتخبين اثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي.
- منتخبين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة المحاسبة، مصلحة الميزانية).
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة² " وتختص اللجنة البلدية للصفقات بجميع الصفقات التي تبرمها البلدية ما عدا الصفقات التي يساوي مبلغها أو يفوق 50 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات انجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم ، و 20 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات أو الدراسات، والتي هي من اختصاص اللجنة الولائية للصفقات حسب ما جاء في المادة 136 من المرسوم السابق ذكره، وتقدم هذه اللجنة مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وتقدم رأي حول كل طعن يقدمه متعهد يحتج على اختيار المصلحة المتعاقدة.

¹ بن داود إبراهيم المرجع السابق ص 198 ، 197

² المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 10-10-2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية

خاتمة

خاتمة

تنوعت أدوات التدخل و الرقابة لتتفاعل مع الإدارة في كل العمليات الإدارية بحيث لم تعد مساحة إدارية إلا وتخضع لنوع من أنواع الرقابة عمودية أو أفقية، قبلية مسبقة أو مواكبة أو بعدية لاحقة.

إن وسائل الرقابة التي تعتمد عليها السلطة المركزية في مراقبة مالية المخصصة للبلديات يجب أن تقف عند المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل و هو الإستقلال المحلي الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية. فيجب أن تكون هذ الرقابة مضبوطة بشكل دقيق لأن أي تجاوز لها يؤدي حتما إلى فقدان اللامركزية لصفاتها الأساسية، و من ثم تصبح البلديات عبارة عن مجرد فروع محلية للسلطة المركزية، و لذلك فإن الإستقلالية المالية من حيث درجة ممارستها هي معيار يسمح بوصف أي نظام بأنه لامركزي، يتمتع بكافة أوعى الأقل بمعظم صلاحياته، أو أنه مجرد كيان محمي، حتى و إن حمل شعار الجماعات المحلية. إن تدخل السلطة المركزية في مالية البلديات تأخذ شكلين أساسيين:

الشكل الأول يتمثل في التدخل المباشر للسلطة المركزية، وهو تدخل واضح يتم عن طريق مختلف القوانين التي يتضمنها قانون البلدية و قانون المالية، أو غيرها من القوانين المرتبطة بالبلدية.

أما الشكل الثاني فيتمثل في التدخل غير المباشر و هو تدخل خفي لا يظهر في النصوص القانونية المرتبطة بالبلدية، ويمارس عن طريق التعليمات المنتالية، و التي تنزل بشكل متكرر على الهيئات المسيرة للبلديات، أو بواسطة فرض منطق معين يوجب على البلديات إتباعه، و يتمثل أساسا في المساعدات المالية التي تقدمها السلطة المركزية للبلديات أو تمويل مشاريع محددة. ومنه تظهر لنا عدة معطيات نذكر منها:

- إن المنطق يقول " إن من يمول يحكم " ومن ثم فإنه لا غبار أن تحكم السلطة المركزية في شؤون البلديات ما دامت هي التي تتحكم بكافة مواردها المالية.

- تعيش البلدية وضعا أفرزته التعددية الحزبية أدى إلى الفوضى في التسيير بشكل عام خاصة في المجال المالي منه، و إلى تردي الأوضاع المالية في عدد كبير منها، الأمر الذي يثير الكثير من التساؤلات حول الإستقلالية المالية للبلديات في مثل هذا الظروف ومدى قدرتها على مسايرتها.

- إن الوفرة المالية التي تتوفر عليها بعض البلديات الغنية لم تحقق النتائج المرجوة منها، ومن ثم فإن العنصر المالي لوحد غير كاف لكي تحقق البلديات أهدافها.

في ظل كل هذا فإن الميزانية المخصصة للبلدية تتطور تطوار ملحوظا، يجب مجاراته من طرف القائمين على تنفيذ نفقات المخصصة لميزانية البلدية، أو القائمين على أجهزة الرقابة على تنفيذ هاته النفقات . ولن يتأتى ذلك من وجهة نظرنا إلا بتوافر العوامل التالية:

- صدور القوانين و التنظيمات و المواح من الجهات المختصة المؤهلة، كمثال عمى ذلك قانون 09-12 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فيا حبذا لو صدر بمرسوم حتى يكون نابعا من أهل الإختصاص و الدراية بأمر و تقنيات المالية العمومية، و طرق متابعتها .

- عدم التعامل بالنصوص التنظيمية و التعليمات الملغية بالقوانين و المراسيم مما يشكل تضاربا و عائقا في تنفيذ و رقابة النفقات، ومنه إحترام تدرج القواعد القانونية.

- تطور النصوص القانونية المنظمة لمالية البلدية مما يجعل الرقابة و التنفيذ يسايران الميزانية المخصصة جنبا إلى جنب.

- مرونة مدونة ميزانية البلدية والتي يجب أن تستجيب لكل التغيرات التي قد تطرأ على النفقة العامة و تستوجب على البلدية تغطيتها.
- إن الرقابة المالية لا تتدخل في عملية تقدير نفقات المخصصة لميزانية البلدية، وهو الأمر الذي يعيق عملية ترشيدها ، فلو كانت كذلك لأدت دورها الإستشاري على أكمل وجه.
- إن للرقابة المالية الدور الكبير في توجيه النفقة إلى ما خصصت له، فبما أنها رقابة قبلية فهي لا تسمح بأي خطأ في التخصيص القانوني للنفقة.
- لكي تؤدي الرقابة المالية دورها على أكمل وجه، و تحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها و أولها ترشيد النفقات، لابد لهذا الرقابة أن تكون في كل مراحل تنفيذ النفقة لأنها تراقبها عندما تكون مشروعا أي قبل بداية التنفيذ، وإحكام الرقابة من الأجر أن تراقبها بعد التنفيذ، للتأكد من أنها نفذت فعلا كما هو مخطط لها.
- في دارستنا لصور الرقابة المالية داخلية كانت أم خارجية، أرينا أن كلا الرقابتين لها دور في الحفاظ على المالية العمومية، لكن الرقابة الداخلية هي أقرب للمؤسسات العمومية و دورها وقائي، أما الرقابة الخارجية فإنها تأتي دائما في مرحلة لاحقة و دورها علاجي، و الوقاية خير من العلاج.
- إن مؤشرات تخلص عدة بلديات من العجز المالي في السنوات الأخيرة، وتزامنها مع خضوعها للرقابة المالية السابقة على تنفيذ نفقاتها، لدليل على نجاعة هذه الرقابة و دور القائمين عليها في تغطية نقص الوعي القانوني لدى المنتخبين و موظفي البلدية، وميولهم لمنطق العرف على النصوص القانونية، حتى أن هاته النصوص لا تستميلهم حتى يعرفوها (أي يألّفون تداولها كتداول العرف) .

طلب القائمين على مالية البلدية الإستشارة من موظفي الرقابة المالية في كل وقت وحين، يجنب البلدية من الوقوع في الكثير من الأخطاء التي يمكن أن تقع فيها، و ما يترتب عنها من أضرار مالية.

تواصل السلطات الوصية المركزية مع الجهات الرقابية، من خلال التقارير والملاحظات يجعلهم ملمين بالإحتياجات المحمية، و إقتراح الحلول المناسبة و الممكنة، وبهذا فإن أجهزة الرقابة تعتبر حلقة وصل بين الجهات المركزية و المحلية.

رغم كل هذا تبقى الرقابة المالية محدودة، لعدة عوامل تحول دون فاعليتها منها نقص التجهيز المادي و التأطير البشري، خاصة إدخال المعلوماتية و الذي سوف يؤدي حتما إلى تحسين الأداء و الشفافية المالية، في مصالح الرقابة و البلديات مع أن المعلوماتية لا تعوض إطلاقا إدارة غير فعالة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع المعتمدة :

الكتب و المؤلفات:

- 1 - السيد عبد المولى. المالية العامة. دار الفكر العربي: القاهرة. 1978.
- 2 - بن داود ابراهيم. الرقابة المالية على النفقات العامة. دار الكتاب الحديث: القاهرة. 2010.
- 3 - حسن عواضة . المالية العامة . دار النهضة العربية . القاهرة . 1978.
- 4 - حسين مصطفى حسين .المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر . 2001.
- 5 - حسين يوسف راتب ريان .المالية العامة في الفقه الإسلامي. دار النفائس للنشر والتوزيع: الأردن. الطبعة 2. 1999.
- 6 - زينب حسين عوض الله .المالية العامة.دار المعرفة: بيروت . 1994.
- 7 - عمي زعدود .المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية: بن عكنون. الجزائر. الطبعة 4. 2011.
- 11 - عمار بوضياف .القضاء الإداري. جسور لمنشر و التوزيع: الجزائر. الطبعة 2. 2008.
- 11 - عوف الكفراوي .الرقابة المالية النظرية والتطبيق. مطبعة الأنصار: الإسكندرية . 1998.
- 12 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء. المالية العامة. دار العموم لمنشر والتوزيع: عنابة . 2003.

13 - يلس شاوش بشير. المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية: بن عكنون. الجزائر . 2013.

14- قديد ياقوت. الاستقلالية المالية للجماعات المحلية. "دراسة حالة ثلاثة بلديات"، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة عبد العابد عايب، تلمسان، 2010/2011.

15 - دنيدي يحي. المالية العمومية. دار الخلدونية للنشر والتوزيع. الجزائر، سنة 2010.

16 - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية- دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011/2012.

17 - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2004.

18 - شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر.

19 - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية- دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصوره، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقاسم تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية.

20 - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، جامعة عنابة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2، سنة 1987، الجزائر.

البحوث و المذكرات:

1 - رضا الشلاحي. تنفيذ النفقات العامة. بحث ماجستير. كمية الحقوق. بن عكنون. 2002.

النصوص القانونية:

1- دستور 1996.

2- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية. عدد 37.

3- القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. الجريدة الرسمية. عدد 21.

4- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية . عدد 39.

5- القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية . الجريدة الرسمية . عدد 35.

6- - القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره. الجريدة الرسمية. عدد 53.

7- القانون رقم 84-17 مؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية. عدد 28.

8- القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري . الجريدة الرسمية. عدد 10.

- 9- القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعمق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية. عدد 10.
- 10- الأمر 57/75 المؤرخ في 05 جويلية 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني.
- 11 - المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم. الجريدة الرسمية. عدد 58.
- 12 - المرسوم التنفيذي 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها. الجريدة الرسمية. عدد 49.
- 13 - المرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في 17 أفريل 2002 يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها. الجريدة الرسمية. عدد 23.
- 14 - المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتضمن الإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم. الجريدة الرسمية. عدد 48.
- 15 - المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية ، عدد 06.
- 16 - المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جويلية 1998 يحدد إختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة و تنظيمها. الجريدة الرسمية. عدد 42.
- 17 - المرسوم التنفيذي 92-78 مؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية. الجريدة الرسمية. عدد 06.
- 18 - المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة التي يلتزم بها .

المراجع

الجريدة الرسمية. عدد82.

19 - المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 ديسمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة.

الجريدة الرسمية. عدد 43.

20 - المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ

بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات ، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي

مسؤولية المحاسبين العموميين. الجريدة الرسمية. عدد 43.

المراجع المعتمدة باللغة الأجنبية :

- 1- **CHERIF RAHMANI** : Les Finances des communes Algérienne , incertité, déficits et - bonne gouvernance, ed gasbah, alger, 2002.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

04	الاهداء
07	شكر و عرفان
12-08	المقدمة
09	الفصل الأول : ميزانية البلدية و كيفية إعدادها .
10	تمهيد الفصل
15	المبحث الأول: مفهوم الميزانية
15	المطلب الأول: تعريف ميزانية البلدية وخصائصها
15	الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية
17	الفرع الثاني :خصائص ميزانية البلدية
18	المطلب الثاني : مبادئ ميزانية البلدية و أنواعها
18	الفرع الأول: مبادئ ميزانية البلدية
19	الفرع الثاني : أنواع الميزانية
21	المطلب الثالث : محتوى ميزانية البلدية و مكوناتها
21	الفرع الأول: محتوى الميزانية
24	الفرع الثاني: مكونات ميزانية البلدية
27	المبحث الثاني : إعداد ميزانية البلدية
28	المطلب الاول : تحضير ميزانية البلدية

28	الفرع الأول: المبادرة باقتراح ميزانية البلدية
28	الفرع الثاني: إعداد ميزانية البلدية
30	المطلب الثاني : التصويت و المصادقة المجلس على مشروع الميزانية
30	الفرع الأول: التصويت على ميزانية البلدية
31	الفرع الثاني: المصادقة على ميزانية البلدية
32	المطلب الثالث : مراحل تنفيذ ميزانية البلدية
32	الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية
35	الفرع الثاني: تنفيذ ميزانية البلدية
40	خلاصة الفصل الأول
42-41	الفصل الثاني: الرقابة المالية على النفقات المخصصة لميزانية البلدية
43	المبحث الأول : نظام الرقابة الداخلية
43	المطلب الأول : رقابة المراقب المالي
44	الفرع الأول : المراقب المالي و مهامه
47	الفرع الثاني : مجالات رقابة المراقب المالي

49	المطلب الثاني : رقابة المحاسب العمومي
49	الفرع الأول : مجالات رقابة المحاسب العمومي
51	الفرع الثاني : آجال الدفع و طرق تسوية النفقات العمومية من قبل المحاسب العمومي
52	الفرع الثالث : مسؤولية المحاسب العمومي
55	المبحث الثاني : نظام الرقابة الخارجية
55	المطلب الأول : الرقابة القضائية و الإدارية
56	الفرع الأول : رقابة الجهات القضائية المختصة
56	الفرع الثاني : رقابة المجلس المحاسبية
63	الفرع الثالث : رقابة مصالح وزارة المالية
65	المطلب الثاني : الرقابة الشعبية السياسية و رقابة المجان و الخلايا
66	الفرع الأول : رقابة المجلس الشعبي البلدي.
67	الفرع الثاني : رقابة الخلايا و اللجان

74-71	خاتمة
80-76	قائمة المراجع