



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة - سعيدة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذة:
عبو توركية

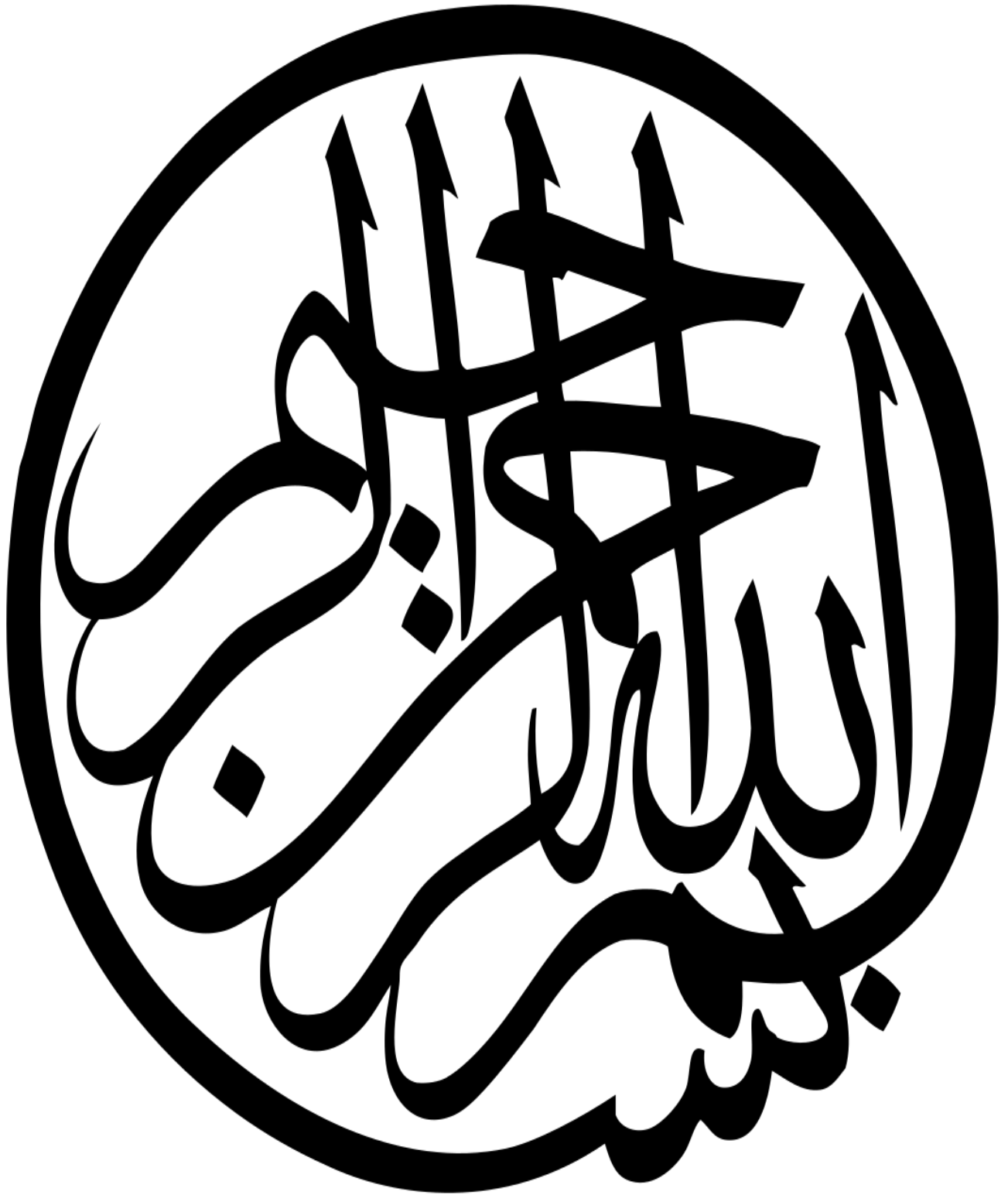
إعداد الطالب:
وقاص نصرالدين

لجنة المناقشة:

الصفة	أعضاء اللجنة
مشرفا مقرر	أ.عبو توركية
رئيسا	أ.د. عودة حورية
عضوا مناقشا	أ.د. جعفري نعيمة
عضوا مناقشا	أ.نعار زهرة

السنة الجامعية:

2017-2016



قال الله تعالى:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

[اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ (1) خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ (2) اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ (3)

الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ (4) عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ (5)]

صدق الله العظيم

عن أبي هريرة ر، عن رسول الله صلى الله عليه وسلم ، قال : (إِذَا مَاتَ ابْنُ آدَمَ

انْقَطَعَ عَمَلُهُ إِلَّا مِنْ ثَلَاثٍ : مِنْ صَدَقَةٍ جَارِيَةٍ ، أَوْ عِلْمٍ يُنْتَفَعُ بِهِ ، أَوْ وَلَدٍ صَالِحٍ

يَدْعُو لَهُ) . * رواه مسلم *

تعلم فليس المرء يولد عالماً *** وليس أخو علم كمن هو جاهل

وإن كبر القوم لا علم عنده *** صغير إذا التفت عليه الجاهل

وإن صغير القوم إن كان عالماً *** كبير إذا ردت إليه المغال

* الإمام الشافعي رحمه الله *

شكر و تقدير

لابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة نعود إلى أعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أصدقاءنا الأعزاء و أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير، باذلين جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الأمة من جديد

وقبل أن نمضي تقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة .. إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة ...

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل بكلية الحقوق وخاصة من قاموا بتدريسنا في طور الليسانس والماستر.

"كن عالما .. فإن لم تستطع فكن متعلما ، فإن لم تستطع فأحب العلماء ، فإن لم تستطع فلا تبغضهم"
وأخص بالتقدير والشكر:

إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على انجاز هذا العمل وفي تذليل ما واجهناه من صعوبات، ونخص بالذكر الأستاذ المشرف: **أ.عبد توركية**.

التي لم تبخل علينا بتوجيهاتها ونصائحها القيمة و التي كانت عوننا لنا في إتمام هذا البحث.

إلى الذين كانوا عوننا لنا في بحثنا هذا ونورا يضيء الظلمة التي كانت تقف أحيانا في طريقنا.

إلى من زرعوا التفاؤل في دربنا وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات والأفكار والمعلومات، ربما دون أن يشعروا بدورهم بذلك فلهم منا كل الشكر، وأخص منهم:

الزميل: **برياع خليفة**

الزميل : **بوسماحة أحمد**

ولا يفوتنا أن نشكر كل موظفي المكتبة بكلية الحقوق، جامعة مولاي طاهر بسعيدة في مساعدتي بكل المراجع والكتب التي سهلت في إعدادي لهذا البحث البسيط.

الطالب//وقاص نصر الدين

الإهداء

الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولم نكن لنصل إليه لو لا فضل الله علينا أما بعد الحمد لله رب العالمين

والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين.

أهدي هذا العمل إلى: من ربتي وأنارت دربي وأعانتني بالصلوات والدعوات، إلى أغلى إنسان في هذا الوجود

أمي الحبيبة حفصها الله لي وأدخلها فسيح جنانه.

إلى من عمل بكد في سبيلي وعلمني معنى الكفاح وأوصلني إلى ما أنا عليه **أبي الكريم** أدامه الله لي.

إلى إخوتي: سنوسي، محمد، أيمن، الذين منحوني العزيمة والإرادة في مواصلة دربي وتحقيق مبتغاي والوصول إلى

هدفي أدعو الله لهم أن يمدهم بكل الخير والبركات وأن يمنحهم كل أمنياتهم.

إلى أخواتي: ستي، فاطمة، لوبيزة، أمينة، ليلي، اللاتي أمدوني بيد العون وكانوا لي نعم الأخوات في السراء والضراء.

إلى جميع الطلبة دفعة 2012-2017، في كلية الحقوق بجامعة مولاي الطاهر الذين عشنا معهم أوقات لا

تنسى وادعوا الله راجيا لي ولهم بالتوفيق والسؤدد في حياتهم وأخص بالذكر أصدقائي الأعزاء: **معاشو برزوق**

و**افي عبدالكريم**، مسكين عيسى.

إلى من عمل معي بكد بغية إتمام هذا العمل، إلى صديقي ورفيق دربي **معاشو برزوق** الذي كان عوناً لي طيلة

مساري الدراسي في كل من طور الليسانس و الماستر .

إلى كل أصدقائي الأحباء، من سعوا إلى مساندتي ومرافقتي في دربي و تقديم النصيحة لي : **ثابتي العربي**، خليفة

برياع، **ثابتي محمد**، **رباوي حميدة**، **حاجي بومدين**، **سماحي ياسين**، **وافي عبدالقادر**.....، والقائمة طويلة لا يسعني

إلا أن أدعوا الله لهم النجاح و العيش الكريم و الهداية إلى الصراط المستقيم لكل من ذكرته أو سقط من قلبي

سهوا من أحبتي .

إلى أقربائي جميعا ،عائلة وقاص وعائلة قايد ،أدامهم الله لنا وكانوا لي السند والعماد الذي أرتكز عليه .
إلى أصدقائي في العمل ،الذين ساندوني طيلة 5 سنوات التي قضيتها معهم تحت جو الأخوة والصداقة، وأخص
بالذكر أصدقائي أو بالأحرى إخوتي الذين لم تلدهم لي أمي: بوسماحة بوبكر و بوسماحة أحمد ، يعجز اللسان
في مدحهم خوفا من عدم إيفاءهم حقهم ،وما يسعني إلا أن أدعوا الله راجيا لهم أن يمنحهم كل ما تمنوه من
خير و حقق لهم كل ما يسعون إليه في ما يرضيه و جعل كل ما قاموا به من أجلي في ميزان حسناتهم وكان حسن
عاقبة لذريتهم وأزواجهم .

إلى مسئولى بلدية مرحوم الذين منحوني كل التسهيلات قصد إتمام دراستي في جو من الطمأنينة والهدوء وأخص
بالذكر الكاتب العام ببلدية مرحوم :رامي محمد، الذي اعتبره أخاً لي وكان سندي في توفيقى بين العمل و
الدراسة،فادعوا الله راجيا أن ينير دربه في ما يرضي الله وأن يتبوأ منصبا أعلى من منصبه ويحقق كل أمنياته في ما
يحب الله، ويحفظ الله له وزوجه وذريته .

إلى جميع أساتذة قسم الحقوق و إلى كل طلبة السنة الثانية ماستر فرع إدارة الجماعات المحلية ،دفعة
2015 .

وفي الأخير أرجوا من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعا يستفيد منه جميع الطلبة المترشحين المقبلين

على التخرج...

الطالب / وقاص نصر الدين

مَقَالَةٌ

مقدمة :

إن أيّ تنظيم إداري لأي دولة مهما كان نظامها السياسي والاقتصادي، يقوم على إدارة مركزية وأخرى لا مركزية لكن يكمن الاختلاف بين هذه الدول والأنظمة في درجة تبني أحد النظامين، سواء تعلق الأمر بنظام المركزية أو نظام اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري، وهذا بعد الأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة بكل دولة من جهة، ومن جهة أخرى يكون الأخذ بأحد النظامين هو الهدف المراد تنفيذه.

وإذا كانت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية والإقليمية¹، ممثلة في الإدارة المحلية" البلدية والولاية"، فإن هذه الأخيرة تعد أهم تطبيق للامركزية الإدارية، خاصة مع تمتعهما بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لذا تعددت تسمياتها فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، كما سميت بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية لأن نشاطها محلي وليس وطنيا.

بالنسبة للجزائر الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية طبقا لأحكام المادة 16 من دستور 2016 المؤرخ في 2016/03/06 المعدل والمتمم لدستور 1996، كما نصت المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"²، ونصت المادة 02 من نفس القانون على أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان ممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

أما قانون الولاية 07/12 فأكد بالمادة الأولى منه أيضا على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وأضاف بأنها أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات المحلية والدولة وعليه فان للجماعات المحلية استقلالية مالية مباشرة شؤونها المحلية وتحقيق متطلبات مواطنيها المحليين، وقد

¹ - jean michel de forges , **droit administratif** , presses universitaire de France , 6 ème édition, Paris 2002,P104.

² - المادة 01 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37.

أسندت لها مهام و صلاحيات شملت قطاعات عديدة حيث يتوقف القيام بهذه المهام على ما تملكه الجماعات المحلية من موارد مالية ذاتية و ما تقدمه لها الدولة من مساعدات خاصة البلديات ، و لذلك ألزمت السلطات المركزية الجماعات المحلية(البلدية،الولاية) قانونا بإعداد ميزانيتها السنوية حيث تتجلى الإيرادات المتوقعة تحصيلها خلال السنة لتمويل النفقات المتوقعة تحملها من خلال تبويب للبيانات بطريقة تسهل إعداد البرامج و اعتمادها و من ثم تنفيذها بكيفية واضحة من أجل تحقيق أهدافها.

إن ميزانية الجماعات المحلية و ما تشمله من إيرادات و نفقات مبنية، هي المرتكزات الأساسية لماليتها و من خلالها تتحدد فعالية الجهاز المالي و نجاحه، كما تتوقف فعالية ميزانية البلدية إلى درجة كبيرة على قدرة البلديات والولايات على الإلمام بمختلف مصادر الإيرادات و التحكم فيها، و على دقتها في تحديد أوجه الإنفاق و ترتيب أولوياته حيث تقوم الجماعات المحلية من خلال إدارتها للميزانية بتحقيق أهدافها الأساسية المتعلقة بمعالجة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية ...على المستوى المحلي، و من هنا تتضح أهمية الجماعات المحلية في إدارتها لميزانيتها، من خلال تحقيق التنمية .

تعتبر الجماعات المحلية الأسلوب الأمثل لتلبية حاجيات الأشخاص المتميزة وغير المتشابهة، بالرغم من إقامة هؤلاء على نفس الإقليم، ويكمن ذلك من خلال ميزانية متوازنة بين نفقاتها وإيراداتها والتي تعرف على أنها "جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية"¹، وتتجسد إيرادات الجماعات المحلية في إيرادات مالية ذاتية والتي تمكنها من تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها المختلفة والتي تتمثل في: المداخيل الجبائية والرسوم ومداخيل الممتلكات والاستثمارات، وإيرادات مالية خارجية تتجلى معظمها في إعانات الدولة وذلك لعدم كفاية الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية وخاصة البلديات التي تعد جملها فقيرة ولا تستطيع تحقيق التنمية المحلية بمواردها الذاتية فقط، بل حتى أنها لا تستطيع تغطية نفقاتها الإجمالية (دفع مستحقات مستخدميها ، فواتير الغاز والكهرباء...)، لذلك تعتمد الجماعات المحلية على إعانات الدولة للميزانية من خلال تغطية عجز بعض البلديات الفقيرة وتقليل التفاوت في الموارد المالية، وكذا تغطية الاختلال في توازن الميزانية بين نفقاتها وإيراداتها، ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات و الإيرادات

¹ - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، "دراسة حالة ثلاثة بلديات"، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية، جامعة عبد العابد عايب، تلمسان، سنة 2010-2011، ص64.

للجماعات المحلية ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية من إعداد ، و التنفيذ و الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا و إيرادا وفقا لما قرره ميزانيتها .

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

فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بمداخيل و نفقات الجماعات المحلية ، وقد عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال (الأنتوساي) الرقابة المالية في نظامها الأساسي وبالخصوص في مادته الثانية حيث نصت " أن الرقابة المالية تعني كل جهاز عال تناط به دستوريا أو قانونيا ممارسة رقابة على المالية العامة والذي يزود كل من الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي بالمعلومات وقد اعتمدت الدولة أسلوب الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية بعد الاستقلال لاعتبار أن المال الذي تمنحه لها هو مال عام يجب مراقبته ومتابعة كيفية صرفه وتنفيذه وعدم إسرافه في غير موضعه الكافية حول كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية¹، وقد اعتمدت الجزائر الرقابة المالية بعد الاستقلال من خلال هيئات رقابية أسندت إليها دور الرقابة بنص دستوري أو قانوني على ميزانية الجماعات المحلية وتكون رقابتها إما سابقة على تنفيذ الميزانية وإما لاحقة أو بعدية على تنفيذ الميزانية وذلك قصد المحافظة على المال العام و الحد من تبديده وإسرافه في غير حق ، وهذا ما نعت عنه الشريعة الإسلامية في عدة آيات قرآنية نذكر منها قوله تعالى: (إِنَّ الْمُبَدِّرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيَاطِينِ وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا)².

وورد أيضا في القرآن الكريم بخصوص الإنفاق وعدم الإسراف في قوله تعالى: (وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا)³.

¹ - فهمي محمود شكري وحسن محمد كمال : " التقرير العام عن أنظمة الرقابة المالية العليا في الدول العربية وبعض الدول

الأجنبية" فبراير 1977، جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

² - الآية 26، 27 من سورة الإسراء.

³ - الآية 67 من سورة الفرقان.

إن البحث في موضوع الرقابة من منظور التشريع الجزائري و بقدر ما له من أهمية بقدر ما يكتنفه من صعوبات هذا لكون الجزائر عرفت إبتداء من سنة 1962 نقصا فادحا في النصوص التشريعية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية و خاصة تلك التي تخص الرقابة عليها ، و هذا ما جعل من مهمة الرقابة مهمة صعبة، حتى صدر القانون رقم 17/84 المؤرخ في 17 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية¹، و الذي يدعو إلى ضرورة وجود تسيير شفاف يرتكز على مبدأ أن كل ما هو مال عام يجب أن يخضع بعد ذلك إلى رقابة .

عرفت الجزائر بعد ذلك تعاقب عدة نصوص تشريعية في هذا المعنى كقانون المحاسبة العمومية بالإضافة إلى النصوص المتعلقة بمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية، و قد هدف المشرع الجزائري من خلال وضع هذه التشريعات إلى تدعيم نجاعة و فعالية تنفيذ العمليات المالية و رقابتها و هذا هو الهدف الحقيقي لإنشاء الهيئات الرقابية كالرقابة التي يقوم بها ، المحاسب العمومي، المراقب المالي، رقابة المجالس الشعبية ، الرقابة الوصائية، المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة و هذه كلها تشكل نظام الرقابة على أموال الجماعات المحلية في الجزائر.

يكتسي موضوع الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية أهمية كبيرة كونها تعتبر النواة التي يمكن الاعتماد عليها في المحافظة على المال العام خاصة و أن عدد البلديات في الجزائر بلغ رقما كبيرا(1541) بلدية معظمها لا تتمكن من توفير الأموال الضرورية لتلبية احتياجاتها بل تعتمد على إمكانيات الدولة في تمويل نفقاتها بنسبة كبيرة.

وكذا تكمن أهمية هذا البحث في ضمان نجاعة الرقابة لتفادي الفساد و اللاعقلانية في استهلاك الإعتمادات المالية عند القيام بعمليات الإنفاق العمومي.

¹ - القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07-07-1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 1984/28.

تعتبر الرقابة المالية صمام أمان للوصاية حيث تكفل و تضمن استمرارية العمل بصورة جيدة حسب الخطط المرسومة كما تضمن استقامة و نزاهة الموظفين و العاملين و التأكد من أداء مهامهم و واجباتهم بكل أمانة و استقامة حيث تلزمهم على احترام و تطبيق القوانين و التعليمات و الإجراءات كاملة.

لم تعد الرقابة المالية الحديثة تقتصر على مراقبة الجماعات المحلية من الناحية المالية المستندية و القانونية فقط بل أصبح الأمر يتطلب وضع معايير للأداء مقدما يتعين الالتزام بها لقياس الأداء الفعلي و تحديد الانحرافات عنها و تحليل أسباب حدوثها و طرق علاجها لمنع تكرارها في المستقبل و هذا ما يجعل البحث ذو أهمية بالغة.

إن أهمية هذا البحث تتجلى أيضا من خلال المرحلة الاقتصادية الحالية التي تمر بها الجزائر، باعتبارها دولة بترولية تشكل العائدات البترولية أغلب مواردها المالية، و التي تستلزم أن لا يقف دور عملية الرقابة المالية فيها على مجرد مراجعة البيانات المالية المثبتة في الدفاتر و السجلات و التأكد من صحتها الحسابية بل تتعداها إلى ما هو أوسع من ذلك و أشمل، حيث أصبحت الحاجة ملحة أكثر إلى مراقبة النتائج للتحقق من مدى كفاءة استخدام المال العام و الحصول على أقصى قدر من المخرجات من احتياجات المواطنين باستخدام أقل قدر من المدخلات من الموارد المالية، و من مدى تحقيق البرامج الموضوعة للأهداف المخططة و المستهدف تحقيقها، حتى تكون الرقابة عوناً للقائمين على أمور الاقتصاد و تساعدهم على اجتياز الأزمات بالسرعة المطلوبة.

تتعدد و تتنوع أهداف الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية بين أهداف عامة ترتبط بأجهزة الرقابة المالية على البلديات من جهة، و أهداف خاصة ترتبط بالبلديات والولايات من جهة أخرى.

و قد تطورت أهداف الرقابة على الميزانية تبعا لتطور النظام المالي في الدولة و تدخلاتها، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الذي تمارسه الجماعات المحلية بصفة عامة يتفق مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات و في حدودها، بل تجاوز ذلك للتأكد من أن نشاط الإدارة المحلية يمارس بأفضل طريقة و بأقل إنفاق ممكن حتى يحقق أهداف المواطن في العيش الرغيد، و من ثم يمكن إبراز أهداف هذا الموضوع عامة في النقاط التالية:

- دراسة فاعلية أجهزة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في أداء المهام المنوطة بها و معرفة مدى مساهمتها في تحقيق الرقابة المالية حسب التشريعات المنشئة لها.

- الوقوف على النقاط الأساسية من خلال دراسة الصلاحيات التي منحها المشرع الجزائري لهذه الأجهزة في رقابتها على ميزانية الجماعات المحلية.

يعود سبب اختيارنا لموضوع الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية إلى كون أن هذه الأخيرة تعد الركيزة القاعدية في النهوض باقتصاد البلاد.

كما أن الأزمة المالية التي تقع فيها الدولة الجزائرية بسقوط خام البترول إلى أدنى مستوياته وانحيار اقتصاد السوق ، كان سبب في اختيارنا للموضوع والوقوف عند الهيئات الرقابية ومدى فاعليتها في معاقبة المسؤولين عن تبديد المال العام.

كما يعود سبب اختيارنا للموضوع هو أن جل الدراسات حول هذا الموضوع عاجلته من الناحية الاقتصادية ،لذا ارتأينا دراسة هذا الموضوع دراسة قانونية.

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

بناءا على ما سبق يشكل تشخيص منظومة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، و رهان البحث عن سبل للمحافظة على المال العام، الإطار المرجعي لتقوية و تفعيل الرقابة على مالية الجماعات المحلية من خلال الدور المفترض أن تقوم به المنظومة الرقابية ، و للوقوف على حقيقة الهيئات المكلفة برقابة على ميزانية الجماعات المحلية وكذا دورها وكيفية رقابتها ، تبلورت إشكالية هذا البحث من خلال السؤال الرئيسي التالي:

ما هي الهيئات المكلفة بالرقابة على ميزانية الجماعات المحلية قبل وبعد تنفيذها؟.

وعليه تدرج التساؤلات الفرعية التالية:

ما هو دور الهيئات الرقابية السابقة على تنفيذ الميزانية؟ وما هي اختصاصاتها في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية؟.

ما هو دور الهيئات الرقابية اللاحقة على تنفيذ الميزانية؟ وما هي اختصاصاتها وإجراءات رقابتها؟.

لما كانت هذه الدراسة تهدف إلى التعرف على كيفية مراقبة المال العام لدى الجماعات المحلية في الجزائر و معرفة دور أجهزة الرقابة المالية المختلفة في ذلك، ولما لها من أهمية قصوى في ردع التلاعب بالأموال العمومية، فقد اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي لوصف الواقع الرقابي الذي تعيشه الجماعات المحلية في الجزائر عن طريق وصف دور الأجهزة الرقابية المختلفة سواء كانت سابقة على تنفيذ الميزانية أو بعد تنفيذها.

قد اعتمدنا في دراستنا لموضوع الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية من حيث الزمان على فترة ما بعد الاستقلال إلى يومنا هذا، كما قمنا بدراسة الهيئات المكلفة بالرقابة من الجانب المعيار الزمني (رقابة سابقة على تنفيذ الميزانية المحلية، رقابة لاحقة على تنفيذ الميزانية المحلية).

أما من حيث المكان فقمنا بدراسة موضوع الرقابة على ميزانية الجماعات في الجزائر فقط.

مما لاشك فيه، فإن الطالب في مثل هذه المواضيع يصادف عوائق كثيرة، لعل أهمها نقص المراجع التي تفتقر إليها المكتبة الجزائرية بشكل كبير، وبالرغم من ذلك فإن هذا العائق لم يمنعني من اختيار هذا الموضوع والبحث فيه، محاولا تقديم إضافات جديدة في هذا المجال الذي يكتسي أهمية بالغة جدا، ولا سيما في الوقت الحاضر الذي أصبحت فيه الرقابة المالية مسألة جوهرية في تسيير الشؤون العمومية، وتشكل أولوية الأولويات بالنسبة للسلطات العمومية للحد من مظاهر الفساد المالي ومحاوله ترشيد النفقات لمسايرة الأزمة المالية الحالية ، وكذا طول الموضوع الذي حاولنا قدر المستطاع إلى تلخيصه وإبراز النقاط الأساسية فيه فقط، وقد يسمح هذا العمل المتواضع الوقوف عند الهيئات المكلفة بالرقابة ومدى الاستقلالية التي منحها لها المشرع الجزائري في عملية الرقابة على الهيئات المحلية.

للإجابة على الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى مبحث تمهيدي وفصلين ، حيث تناولنا في المبحث التمهيدي لميزانية الجماعات المحلية وقسمناه إلى مطلبين : المطلب الأول جاء فيه الإطار المفاهيمي للميزانية

المحلية المطلوب الثاني تطرقنا فيه إلى إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية، أما الفصل الأول فتناولنا فيه الهيئات الرقابية السابقة على تنفيذ الميزانية المحلية وقسمناه هو الآخر إلى مبحثين، الأول تناول رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي والثاني تطرقنا فيه إلى رقابة المجالس الشعبية المحلية والرقابة الوصائية .

وفي الفصل الثاني تطرقنا إلى الأجهزة الرقابية اللاحقة على الميزانية المحلية، قسمناه هو الآخر إلى

مبحثين، الأول تناولنا فيه المفتشية العامة للمالية، الثاني تطرقنا فيه إلى مجلس المحاسبة.

مبحث تمهيدى

ميراثية الجماعات المحلية

مبحث تمهيدي: ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية شخص من الأشخاص المعنوية وهذا ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني 05/07، في نصها الأشخاص الاعتبارية هي : "الدولة، الولاية ، البلدية ..."¹ ، وكونها شخص اعتباري فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والتي من نتائجها اكتساب ذمة مالية²، تعطيتها الحق في مباشرة أعمالها والالتزام بأداء الديون، يترتب على ذلك نفقات واجبة الدفع وإيرادات يتم تحصيلها من مواردها محلية إضافة إلى إعانات الدولة وكل هذا يدون في ما يسمى بالميزانية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية مثلها مثل الدولة وتعتبر بمثابة الركيزة الرئيسية لمعرفة الوضعية المالية للجماعة المحلية، غير أن هذه الوثيقة تتميز بقواعدها عن ميزانية الدولة من حيث الشكل المضمون، التحضير، التصويت، التنفيذ والمراقبة.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية المحلية

ميزانية الجماعات المحلية هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، وبالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جداً، ويعبر في ذاته على استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها، وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة³، ولتبيان المفهوم من الميزانية المحلية أكثر شمولية وتدقيق يكون ذلك من خلال تعريفها (الفرع الأول)، المبادئ التي تقوم عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنهجية باعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الاعتمادات، فهي أداة فعالة للتخطيط والتوجيه، غير أنه تتعدد التعريفات المتعلقة بالميزانية إذ جاء التعريف بها من منظور اقتصادي على أنها "عبارة عن تقدير أرقام مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة

¹ - المادة 49 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 13-05-2007، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2007/31.

² - المادة 50، من القانون رقم 05-07، السالف الذكر.

³ - لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، الجزائر، 2013-2014، ص150.

للسنة المقبلة، حيث أنها بيان مفصل عن النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها، فهي تستند إلى عنصر التوقع (prévision) تعد الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة، وهو ما يميزها عن الحساب الختامي (compte final)، المتعلق بالسنة المنصرمة¹.

أما تعريف الميزانية المحلية من الناحية القانونية فقد أعطى المشرع الجزائري حيزاً هاماً لتنظيمها على المستوى المحلي، وذلك من خلال القانونين، قانون البلدية رقم 10/11، وقانون الولاية 07/12 بالرغم من التجانس والتشابه الكبير في التنظيم القانوني لهما.

نصت المادة 176 من قانون البلدية 10/11 على أن الميزانية هي " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية و هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"²، كما عرفها قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية في المادة 157 منه على أنها " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للولاية و هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"³.

من خلال التعريفين السابقين لميزانية البلدية والولاية يمكن استنتاج أن ميزانية الجماعات المحلية وثيقة تقرر النفقات والإيرادات النهائية للجماعة المحلية وترخص بها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة ، وأداة فعالة لتسيير مصالحها بما يحقق الأهداف السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية للجماعة المحلية.

من التعاريف السابقة للميزانية المحلية نستنتج أن هذه الميزانية تمتاز بجملة من الخصائص أهمها ما يلي⁴

* **الميزانية هي عمل علني:** هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

¹ - عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2001 ، ص 17 .

² - المادة 176 من القانون رقم 10-11 ، السالف الذكر.

³ - المادة 157 من القانون رقم 07-12 ، المؤرخ في 29 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 12.

⁴ - بن لباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة دراسة حالة بلديات تلمسان، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار

مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010،

2011 ، ص 61، و ص 62.

* الميزانية هي عمل تقديري: تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.

* الميزانية هي عمل مرخص: تسجل في الميزانية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة، وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية.

* الميزانية هي عمل دوري: هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

* الميزانية عمل ذو طابع إداري: يسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية

لإعداد ميزانية بصفة صحيحة وقانونية يجب الاستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة:

1- مبدأ السنوية: يعني هذا المبدأ استغلال كل دورة محاسبية على الأخرى والمتمثلة في سنة حيث أن إيرادات الجماعة المحلية ونفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة وذلك لأن فترة سنة معقولة لتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات، وإذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية.

2- مبدأ وحدة الميزانية: ينبغي أن تندرج كل الإيرادات و كل النفقات في وثيقة وحيدة هي الميزانية، هذا المبدأ يضمن صراحة المعلومات المالية الموجهة لمجلس المداولة¹، ما يسهل على أجهزة الرقابة المتابعة وإعداد التقارير بالنسبة للمتغيرات داخل الميزانية، ومعرفة المركز المالي للجماعة.

3- مبدأ التخصيص: على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية الجماعات المحلية (الولاية، البلدية) هناك إيرادات خاصة فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار والإيرادات المقيدة بتخصيصها معينة (مكفوفين، عجرة، بناء مدارس...).

¹ - شريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، "الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير"، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003،

4- مبدأ التوازن: حسب المادة 161 من القانون الولائي والمادة 183 من القانون البلدي يتم إعداد ميزانية محلية متوازنة أي تساوي تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات ولا يمكن للمجالس المحلية الشعبية المصادقة على ميزانية غير متوازنة .

5- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: حسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"¹، ولذا يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري، والمحاسب العمومي حساب التسيير، وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وأمين خزانة الولاية من جهة، ومن جهة أخرى رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزانة البلدية .

الفرع الثالث: أنواع الميزانيات المحلية

تشكل ميزانية الجماعات المحلية عموماً من ثلاث وثائق هامة وهي:

أولاً: الميزانية الأولية

وهي الوثيقة الأصلية التي تُقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها، وهي تحتوي على وثائق متعددة:

- الميزانية الأصلية ذاتها.

- جدول تلخيصي يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية.

- جداول إحصائية ملحقمة.

تجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تُعطي ملخصاً عاماً عن الوضعية الاقتصادية والسياسية المالية للجماعة المحلية، ولا بد أن يتم وضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة².

وتنقسم إلى قسمين قسم خاص بالتجهيز و الاستثمار وقسم خاص بالتسيير، حيث ينقسم كل قسم إلى مجموعات توزع في أبواب ومواد محددة تصنف كل منها في جدول لكي يسهل للسلطات الوصية متابعة

¹ - المادة 55 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15-08-1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 .

² - يلس شاوش بشير، المالية العامة - المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007، ص 156.

مدى صحة المبالغ المخصصة مع تطور الاحتياجات من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الحالية.

ثانيا: الميزانية الإضافية

تتدخل هذه الميزانية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها وهي عبارة عن وثيقة مالية تعديليه للميزانية الأولية، فبعد مرور الشهور الأولى للسنة المالية تتضح الاحتياجات المالية للجماعات المحلية، وكذلك تظهر بعض الموارد الإضافية التي يمكن استغلالها، أي الميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضاف إليها ترحيل بواقى الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية.

وللميزانية الإضافية ثلاثة مهام هي¹:

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.

فأثناء وضع الميزانية الابتدائية، لا يمكن إدراك نتائج الميزانية السابقة أي لا يمكن معرفة ما كانت هذه الميزانية في عجز أو في فائض فإذا حققت عجز فإن الميزانية الإضافية هي التي تغطي هذا العجز وإذا حققت فائض فهذا يستعمل في الميزانية الحالية أي الابتدائية، وترتبط هذين الميزانيتين لتشكلا ميزانية موحدة للبلدية.²

ثالثا: الحساب الإداري

هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية)، فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعة المحلية، يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة لموازنة الدولة، يقدم لنا كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت فعلاً أثناء السنة المالية، وكل البواقى التي سجلت على مستوى كل من قسم

¹ - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون؛

الجزائر، 2002، ص 11.

² - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 21.

التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، ويبين لنا الوضعية المالية للجماعة المحلية، بالإضافة إلى أنه يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم بها الولاية أو البلدية.

ويلعب الحساب الإداري دوراً كبيراً عند إعداد الميزانية الإضافية، حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية تعتمد عليها¹:

* بواقى الإنجاز والتحصيل لفرع التسيير، ويرحل إلى الميزانية الإضافية سواء الفائض أو العجز.

* يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز والاستثمار.

* يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد.

كما يمسك الحساب الإداري المحاسبة العمومية للولاية أو البلدية، الذي يعده كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي كونهما آمران بالصرف، ويتم إعداده قبل 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية ويعبر عن وثيقة إجبارية تُسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية خاصة وأن الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية) ما هي إلا وثائق تنبؤية في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف الجماعات المحلية.²

الفرع الرابع: محتوى ميزانية الجماعات المحلية

إن ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعات المحلية، إذ تحتوي هذه الميزانية على قسمين أساسيين، قسم التسيير و قسم التجهيز والاستثمار، وكل قسم ينقسم إلى إيرادات و نفقات.³

أولاً: نفقات الجماعات المحلية

¹ - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان، رسالة مقدمة؛

لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011-2012، ص 18.

² - المرجع نفسه، ص 19.

³ - ديدني يحيى، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 142.

تصنف نفقات الجماعات المحلية إلى نوعين من النفقات: نفقات التسيير و نفقات التجهيز والاستثمار.

1- نفقات التسيير:

تحتوي هذه النفقات حسب قانون الولاية 07/12 وقانون البلدية 10/11 على¹:

- نفقات أجور و تكاليف موظفي البلدية.
- المساهمات المقررة في القوانين على أموال البلديات و إيراداتها.
- نفقات صيانة الأموال المنقولة و العقارية.
- نفقات صيانة الطرق البلدية.
- الحصص والأقساط المترتبة على البلديات.
- نفقات تسيير المصالح البلدية.
- فوائد الديون.
- الاقتطاع لنفقات التجهيز.
- الاقتطاع لنفقات الاستثمار.

2- نفقات التجهيز والاستثمار

تحتوي هذه النفقات على:

- الأعباء الخاصة باستهلاك الدين.
- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة برأسمال على سبيل الاستثمار.

ثانيا: إيرادات الجماعات المحلية

تعد إيرادات الجماعات المحلية الصورة العاكسة لإسقاطيتها المالية من عدمها، إذ تعتبر المورد الأساسي في قيام الجماعات المحلية بتغطية حاجيات سكانها المحليين من مختلف الجوانب أو تبعيتها للدولة من خلال تغطية العجز الذي يكتنف ميزانيتها، وتتكون إيراداتها من:

¹ - المرجع نفسه، ص 148.

1- إيرادات التسيير:

تتكون إيرادات التسيير من محاصيل الموارد الجبائية، محاصيل ومداخيل الأملاك البلدية، إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية وقد نصت المادة 195 من قانون البلدية 10/11 على أنه "تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي¹ :

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- المساهمات ونتائج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات.
- نتائج ومداخيل البلدية.

يعود ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة الجماعات المحلية في أن البعض منه يحصل كليا لفائدتها والبعض الآخر تشارك فيه مع الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وغيره من الصناديق².

(أ- الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية : تشكل الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية من الموارد المخصصة لها فقط، بالإضافة إلى الموارد التي يعود جزء منها للصندوق المشترك للجماعات المحلية³، وتتكون هذه الموارد من الرسوم والضرائب التالية⁴:

- الرسم على النشاط المهني (TAP): ويعتبر هذا الرسم المصدر الجبائي الأساسي للجماعات المحلية لتمييزه بوفرة محصوله، وهو موزع كما يلي⁵:

F.C.C.L	الولاية	البلدية	T.A.P
---------	---------	---------	-------

¹ - المادة 195 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

² - محمد عبدو بودريالة "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 03، جوان 2003، ص 107.

³ - شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011، ص 18.

⁴ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، محمد بوضياف، المسيلة، 2014-2015، ص 62 و ص 63.

⁵ - لونييسي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013، ص 31.

0.11 %	0.59 %	1.30 %	2 %
--------	--------	--------	-----

- **الرسم العقاري** : هو ضريبة عينية تصريحيه تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني، يوجه نتاجه في مجمله إلى ميزانية البلديات حيث يعد الجباية المثالية لها لما يتسم به من استقرار وثبات في الإيرادات و يشمل الملكيات المبنية وغير المبنية.

- **رسم التطهير**: يطبق هذا الرسم سنويا على كل مسكن أو ملكية مبنية تقع داخل البلديات وتتوفر على مصلحة رفع القمامات المنزلية حيث ينشأ باسم الملاك أو المنتفعين من الملك، ويطبق على عاتق المستأجر الذي يكون متضامنا مع المالك في دفع قيمة رسم التطهير، ويحصل الرسم كاملا لفائدة البلديات التي تتوفر على مصلحة جمع النفايات المنزلية ولها شبكة لصرف المياه المستعملة.

- **رسم الإقامة**: يفرض الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات ولا يملكون فيها إقامة خاصة للرسم العقاري، الرسم على الإقامة يحصل لفائدة البلديات وحدها حيث يمكنها عن طريق المداولة من التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها وفقا لأحكام قانون البلدية.

(ب)- **الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية** : وهي مجموعة الموارد الجبائية التي تتقاسمها الجماعات المحلية مع الدولة بالإضافة لما يتم تحويله للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتكون من الضرائب والرسوم التالية باختصار¹:

- **الرسم على القيمة المضافة (TVA)**: يطبق بصفة عامة على عمليات البيع و الأشغال العقارية والخدمات غير التي تخضع إلى الرسوم و عمليات التسليم و الإسترداد، و معدلات هذا الرسم هي % 17 (عادي) و % 7 (منخفض) و يوزع رصيد الرسم كما يلي²:

F.C.C.L	البلدية	الدولة	T.V.A
% 10	% 05	% 85	المعدل حسب العملية

¹ - ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 64 و ص 65.

² - لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 32.

- الرسم على الذبح : عرف عدة تعديلات فيما يخص المعدلات المطبقة عليه ويتم تحصيله في مجمله لصالح البلديات .
- الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG): تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي وتعرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي المكلف بالضريبة .
- الضريبة على الممتلكات: يخضع للضريبة على الممتلكات الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر نظرا لأموالهم الموجودة فيها أو في الخارج، والأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم موطن جبائي في الجزائر نظرا لأموالهم الموجودة في خارج الجزائر .
- الرسم على الأطر المطاطية .
- الرسم على الزيوت والشحوم.
- الضريبة الجزافية الوحيدة (TFU) .
- المنتجات الضريبية المنجمية للجماعات المحلية: نسبة محددة لكل من ضريبة الاستخراج، والرسم على حق استغلال المساحة المنجمية والضريبة على أرباح المناجم لفائدة الجماعات المحلية .
- قسيمة السيارات: ويقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارات خاضعة للقسيمة تعفى من هذه القسيمة السيارات ذات رقم التسجيل الخاص التابعة للدولة والجماعات المحلية أو السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية أو قنصلية، وسيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعقاد صحي أو السيارات المجهزة بعقاد مضاد للحرائق والسيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين .
- بالإضافة إلى نتائج التحصيل الجبائي التي تدخل في إيرادات الجماعات المحلية، تتمثل موارد الجماعات المحلية أيضا من مداخيل أملاكها وممتلكاتها وهي تشمل نوعين من الإيرادات:
- الإيرادات العقارية: وتتمثل في إيجار الأملاك العقارية و الأملاك المنقولة، يجب أن تتم كل العمليات المتعلقة بالإيجار و التنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة، بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو الولائي

حسب الاختصاص، الذي حوله لهم التشريع الجزائري في كل من قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 وعن طريق عقد أو دفتر الشروط المتضمن الالتزامات التي على المستأجر.¹

- **الإيرادات المالية:** هي فوائد رؤوس الأموال في البنوك والربوع المختلفة وفوائد الديون ونواتج المصالح الصناعية والتجارية التابعة للبلدية أو الولاية²، وعوائد المصالح العمومية ذات الطابع الإداري والتي لا تتمتع باستقلال مالي.

(ج) - **ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية :** هو كل ما تجنيه البلدية مقابل ما تقدمه من خدمات للجمهور، تسمى إيرادات الاستغلال وتتمثل في العوائد الناتجة عن بيع المنتجات غير المحاصيل الزراعية والخدمات³.

(2) - إيرادات التجهيز:

(أ) - **الإعانات والمخصصات :** منها إعانات الدولة التي تأتي مباشرة أو التي تأتي عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁴، وبالرجوع للمادة 169 من قانون البلدية والمادة 152 من قانون الولاية نجد أنهما ينصان على أن الجماعات المحلية مسئولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها وهي مسئولة أيضا عن تعبئة مواردها خاصة أن الكثير من البلديات والولايات تعاني عجز في التمويل ويعود ذلك إلى أسباب أهمها هشاشة البنية الاقتصادية للأقاليم والمعانات من مشكلة العزلة، وضعف عملية تحصيل الموارد والتهرب

¹ - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية ، شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2010 - 2011، ص 101 .

² - مذكور زينب، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005 - 2006 ، ص 18.

³ - بدة عيسى، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية دراسة حالة عين الريش ولاية المسيلة 2001 - 2007 ، رسالة ماجستير في علوم التسيير فرع النقود و المالية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007 - 2008، ص 66.

⁴ - موسى رحمان، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة في الملتقى الدولي "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية" كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، ص

الجبائي وهيمنة الحكومة على معظم الإيرادات الجبائية وسوء استغلال الموارد المالية المتاحة وخاصة عند صبها في مشاريع فاشلة مع محدودية مصادر التمويل¹.

تتلقى الجماعات المحلية إعانات ومخصصات تسيير خاصة أنها اليوم تعاني من مشاكل عجز الموارد المالية الذاتية للقيام بمهامها، حيث لا فائدة من توفر سلطة اتخاذ القرار حين لا تستند على موارد مالية كافية لتنفيذها ودعمها وهو ما يؤثر مباشرة على استقلاليتها، لذا الدولة حين تمويل الجماعات المحلية لا بد لها من ضمان لأوجه صرف تلك الأموال فتلجأ إلى فرض سياستها محليا خاصة في ما يتعلق بإنشاء أجهزة رقابية تخول لها مراقبة ميزانية الجماعات المحلية المدعمة من طرفها.

(ب)- الاقتطاع من إيرادات التسيير .

- نتائج استغلال امتياز المرافق العمومية البلدية،

- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري،

- ناتج المساهمات في رأس المال.

- ناتج التمليك، الهبات والوصايا المقبولة وناتج القروض.

المطلب الثاني: إعداد و تنفيذ الميزانية

تختص أعلى سلطة على المستوى المحلي بتحضير الميزانية المحلية ويصوت عليها المجلس الشعبي المختص وتصادق عليها السلطة الوصية، ويتم تنفيذها من طرف الآمرين بالصرف ، الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية.

الفرع الأول: إعداد الميزانية

يتم إعداد الميزانية المحلية وفق 3 مراحل من تحضير وتصويت إلى المصادقة.

أولاً: مرحلة التحضير

إن إعداد الميزانية بغض النظر عن نوع الجماعات المحلية (البلدية أو الولاية) أو كون الميزانية أولية، أو إضافية، يعد عمل هام جداً يتوقف عليه سير آلية الجماعات المحلية خلال فترة من الزمن، ويلعب من

¹ - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 58.

الناحية السياسية الدور الأساسي نظراً لكون هذا التحضير يعبر عن سياسة السلطة المحلية، وبرنامج النشاط الذي يقام خلال السنة و ارتباط هذه السياسة بالخطة التنموية للبلاد من طرف الحكومة، ونظراً للأهمية التي تلعبها وثيقة الميزانية في إنجاز وتنفيذ الوظائف المنوط بالجماعات المحلية، فإن إعدادها لا يتم إلا وفق مراحل متعددة، إذ يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع ميزانية البلدية وفقاً لنص المادة 180 من قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية¹، أما ميزانية الولاية فيتولى تحضير مشروعها الوالي بناء على نص المادة 160 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية²، ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للحصول.

وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي البلدي للمناقشة والتصويت عليه في جلسة علنية. أما على مستوى ميزانية الولاية فيرجع اختصاص التحضير لمديرية الإدارة المحلية واللجنة التابعة للمجلس الشعبي الولائي، التي تعمل على تحديد النفقات، وكذا تقدير الإيرادات بناء على التنبؤات الجبائية التي تحصل عليها من طرف مصالح الضرائب الولائية، مع إضافة مختلف الموارد غير الجبائية التي يمكن توقعها.

ثانياً: مرحلة التصويت على الميزانية المحلية

يصوت على ميزانية البلدية، المجلس الشعبي البلدي وذلك عند تقديمها من رئيس المجلس. وتتم عملية التصويت فيما يخص الاعتمادات بابا، بابا و مادة، مادة. أما التصويت على ميزانية الولاية فيتم من طرف المجلس الشعبي الولائي بابا، بابا، وهي تشمل فضلاً عن ذلك على توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد.³

إضافةً إلى ذلك و خلافاً لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة، يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن، ولقد ورد النص على هذا المبدأ في المادة 183 من قانون البلدية 10/11

¹ - المادة 180 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

² - المادة 160 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

³ - دنيدي يحي، المرجع السابق، ص 148 و ص 149.

"لا يمكن المصادقة على الميزانية، إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية"¹، كما أكد على هذا المبدأ قانون الولاية في مادته 161: "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوباً"².

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يكتف بالنص على مبدأ التوازن بل ذهب إلى أبعد من ذلك، فقد حدد الطرق القانونية الكفيلة بضمان احترام مبدأ التوازن، ففي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام، يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجدداً بدون توازن، أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية 08 أيام التي تلي تاريخ الإعدار تُضبط تلقائياً من طرف الوالي، وهذا ما نصت عليه المادة 183 من قانون 10/11 المذكورة أعلاه في الفقرة 2،3،4 منها.

عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز؛ فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لاختصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية، و يجب التصويت على هذه الوثائق المالية بناء على قانوني البلدية والولاية، قبل 31 أكتوبر من السنة المالية، التي تسبق سنة تنفيذها بالنسبة للميزانية الأولية، و يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها، وهذا حسب المادة 184 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية³.

أما عن ميزانية الولاية، فقد أشارت المادة 168 من قانون الولاية 07/12⁴، بأنه عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب احتلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

¹ - المادة 183 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

² - المادة 161 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

³ - المادة 184 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

⁴ - المادة 168 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

ثالثا: مرحلة المصادقة على الميزانية المحلية

إن مرحلة المصادقة تعد أهم مرحلة في إعداد الميزانية وذلك من خلال إعطاءها صبغة تنفيذية وإفراغ محتواها على شكل مشاريع تنموية وكذا تسديد ديونها و نفقات مستخدميه.

بعد التصويت على الميزانية من قبل المجالس الشعبية المحلية ترسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليها (الدائرة، الولاية، الوزارة المكلفة)، حيث تكون مرفقة بمداولة المجلس، ودفتر الملاحظات، بطاقة الحساب الصادرة عن مديرية الضرائب، التقرير الخاص بتقديم الميزانية لمعرفة ودراسة كل جوانب الإعداد والمصادقة على الميزانية المحلية، ويكون ذلك كالتالي¹:

- 1 - بالنسبة للبلدية: تُرسل ميزانية البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة إلى الدائرة التابعة لها، أما بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 50000 نسمة، فصلاحيات المصادقة تكون للولاية.
- 2 - بالنسبة للولاية: السلطة الوصية المكلفة بدراسة ميزانية الولاية والمصادقة عليها هي وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

وبذلك تشكل المصادقة على الميزانية إجراء إلزامياً يمكن السلطة الوصية من ممارسة رقابتها على مضمون الميزانية ومن ثم مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل، لأن الميزانية هي الأداة التي يتجسد بواسطتها هذا النشاط؛ تشمل مهمة السلطة الوصية في التأكد أولاً من مدى احترام الجماعة المحلية عند صياغتها للميزانية لمبدأ توازن النفقات والموارد، وإذا خرقت هذا المبدأ وتمسكت به بعد إرجاع الميزانية إليها لتصحيحها، تحل السلطة الوصية محلها، وتقوم بضبطها وإرجاع التوازن إليها ويدخل ضمن صلاحياتها زيادة على ذلك، إمكانية رفض بعض النفقات أو الموارد المقيدة في الميزانية أو تعديلها كما يمكن لها إضافة نفقات جديدة شريطة أن تكون إلزامية بالنسبة للجماعة المحلية المعنية.

في حالة ما إذا لم تُضبط نهائياً ميزانية البلدية أو الولاية قبل بدء السنة المالية الجديدة لأي سبب من الأسباب يستمر في إنجاز المداخيل والنفقات العادية المقيدة في آخر سنة مالية لحين المصادقة على الميزانية

¹ - عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012-2013، ص85.

الجديدة، غير أنه لا يجوز التعهد بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر 12/1 عن كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة¹.

الفرع الثاني: تنفيذ الميزانية

بعد المصادقة على الميزانية يتبع ذلك دخولها في مرحلة التنفيذ ويقصد بتنفيذ الميزانية المحلية إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها عن طريق أعوان مكلفون بذلك، و انطلاقاً من أن الميزانية المحلية تمثل التعبير المالي لبرنامج عمل سنوي، فإنه إذا كان إعداد ميزانية حقيقية حسب تقديرات جيدة يمثل عملاً هاماً في حياة الجماعات المحلية؛ فإن تنفيذها ومراقبتها يستدعي الاهتمام من قبل المنتخبين والمسيرين المحليين، كونها تشكل الأنشطة الكبرى المطابقة لمراحل أساسية في الحياة المالية المحلية²، وحسب المادة 14 من القانون 21/90، المتعلق بالحاسبة العمومية في نصها "يتولى الآمرون بالصرف المحاسبون العموميون تنفيذ الميزانيات و العمليات المالية..."³، من خلال هذه المادة نستقرأ أن المشرع الجزائري حول لكل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين تنفيذ الميزانية، والأمر بالصرف في مفهوم قانون الحاسبة العمومية 21/90 هو كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات التي عددها المواد (16، 17، 18، 19، 20، 21) من نفس القانون وتشمل العمليات المشار إليها في المواد المذكورة في الالتزام، التصفية، إصدار الأوامر بالدفع. والمحاسب العمومي الذي هو أمين خزانة البلدية، وأمين خزانة الولاية بالنسبة للجماعات المحلية والمكلف بتحصيل الإيرادات و صرف النفقات.

وبناء على المادة 26 من نفس القانون، المسئول و المكلف عن التسيير المالي على مستوى الجماعات المحلية أمرين بالصرف أساسيين : الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات، حيث هم المسئولون عن إصدار الأوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدنين، كما يمكنهما تفويض الإعتمادات إلى أمرين بالصرف ثانويين⁴.

¹ - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 161.

² - Albert.j, Exécution des budgets locaux, ED, Economica, Paris, 1997, p 19-20

³ - المادة 14 من القانون رقم 90-21، السالف الذكر.

⁴ - محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير و المتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص 11.

أولاً: الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية

الوالي هو الهيئة الأولى في الولاية، فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية وهو صاحب القرار فيها فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية¹. حيث يقوم بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها، كما له أن يفوض إمضاءه لأحد أعوان المصالح التابعة له والوالي مكلف بتحقيق العمليات الثلاثة الخاصة بتنفيذ الميزانية والتي تدخل في المرحلة الإدارية، وهي من حيث النفقات:

1- الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بدفعها، ومن جهة الإيرادات، إثبات الإيرادات، التصفية والأمر بتحصيلها².

2- تنفيذ ميزانية الولاية من طرف الوالي وأمين خزانة الولاية وأعوانهم:

إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات.

إلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

3- تعتبر منجزة عند نهاية السنة المالية:

*كل النفقات المأمور بصرفها والمعترف بصحتها.

*كل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصيل.

عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية ويعرضه على

المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه.

تم المصادقة على الحساب الإداري وإعداد حساب التسيير وكذا التقارب الدوري للحسابات طبقاً

للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

عندما يظهر عند تنفيذ ميزانية الولاية عجزاً فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع

التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وإذا لم

¹ - المادة 107 القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

² - المرجع السابق، ص 11.

يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية ، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية.¹

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بصرف بالنسبة للبلدية

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمر بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي²:

- *الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها .
- *تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية.
- *عقد الصفقات وإبرام عقد الإيجار .
- *تمثيل البلدية أمام القضاء .
- *القيام بكل الإجراءات المستعملة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني .
- *منح سندات المداخيل وحوالات الدفع .
- *يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات .
- *يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.

ثالثا: المحاسبون العموميون

طبقا لأحكام المادة 33 من القانون رقم 90 / 21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 11

¹ - www.khitasabdelkarim.wordpress.com ,vu le :18-03-2017,a 10:00

² - الشريف رحمان، المرجع السابق،ص102 .

و 22 من نفس القانون بالعمليات التالية¹:

* تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

* ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها.

* تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.

* حركة حسابات الموجودات.

ونجد أن التكفل بالمحاسبة العمومية للجماعات المحلية يتم من طرف كل من أمين خزينة الولاية وأمين خزينة البلدية.

1- دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي للولاية

يعتبر محاسباً رئيسياً بصفته رئيساً على تحصيل الموارد و صرفها و يقوم بالعمليات التالية²:

◀ تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويين والتابعون له .

◀ تنفيذ الإجراءات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي .

◀ يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته .

◀ تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيروها .

◀ تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، و يقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

2- دور أمين خزينة البلدية كمحاسب عمومي للبلدية

يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية , و هو مكلف وحده و تحت

مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية و كل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات المأمور بدفعها، كما

يمارس المحاسب البلدي مهامه كمحاسب عمومي طبقاً للتنظيم المعمول به، باستخلاص جميع مداخيل

¹ - المادة 33 من القانون رقم 90-21، السالف الذكر.

² - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص45، ص46.

البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها، وكذا الوفاء بالنفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، فالمحاسب البلدي له وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع نفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، فهو إذن مؤهل لإدارة وحياسة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، فبهذه الصورة ملزم خصوصا بما يلي:

* القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات؛

* القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد؛

* تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات؛

* منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

إنه يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويجرر مرحلة الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها كما يجري في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها .

لا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير حيث إنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي، والمصادقة عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري¹.

¹ - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص103 و ص104.

الفصل الأول

الهيئة السامية على هيئة الجمعيات المحلية

الفصل الأول: الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية

ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة نطلق عليها تسمية الرقابة السابقة ، و التي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها و لمعالجتها قبل حدوثها ، و الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال ، بالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات مما يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه ، و المتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة ، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية للالتزامات بنفقات العمومية¹.

كما أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم قبل الصرف و لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ، حيث أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم على جانب النفقات فقط ، و بالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ، كما يمكن الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني الذي تمارس فيه عملية الرقابة من قبل الأجهزة المختصة ، و التي بدورها تحول دون الوقوع في الخطأ أو تفادي الوقوع فيه ، وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة ، و تهدف الرقابة القبليّة أيضا، إلى عدم الوقوع في الأخطاء والمخالفات القانونية و التنظيمية، التي تتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها².

و يدخل ضمن هذه الرقابة، مفهوم الرقابة الآنية التي تكون متزامنة مع التنفيذ ، و يفترض أن تؤدي إلى كشف الأخطاء خلال فترة زمنية قصيرة ، و هذا لتمكين الإدارة من تصحيحها و ضمان عدم تكرارها، كما تأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة و المطابقة و تترجم في منح التأشيرات القانونية، التي يجب على الأمر بالصرف الحصول عليها قبل القيام بأي عملية مالية، فهي شرط مسبق لصحة قبول النفقات الملتمزم بها.

¹ - لطفي فاروق الزلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية دراسة حالة: مصلحة المراقبة المالية لولاية

الوادي ، مذكرة تخرج ،مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير؛

2014 - 2015، ص1 و ص2.

² - لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص61.

المبحث الأول: المراقب المالي والمحاسب العمومي

يشكل كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي أحد أهم أعوان الرقابة السابقة في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية وذلك من خلال المهام المسندة إليهم، فالرقابة الأساسية للمراقب المالي تتمثل في مراقبة الأمر بالصرف عن طريق مراقبة مدى تأهيله لصرف النفقة الملتزم بها.¹

المحاسب العمومي هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة باسم الدولة أو الجماعات المحلية والهياكل العمومية، عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية. وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية، حيث يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية²:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية.
- حركة حسابات الموجودات.

المطلب الأول: المراقب المالي على الميزانية المحلية

يعد المراقب المالي من أهم أعوان الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية من خلال التحقق من صحة الالتزام ومشروعية الإنفاق المحتمل وتم رقابته بوضع تأشيرته على معظم وثائق الميزانية الواردة عن الأمر بالصرف (الوالي بالنسبة للولاية، رئيس المجلس الشعبي بالنسبة للبلدية) ، وقد تم إدراج رقابة المراقب المالي على ميزانية البلديات فقط سنة 2010 بعد ما كانت تخضع فقط إلى رقابة المحاسب العمومي وذلك حسب ما جاء به القرار الوزاري المشترك سنة 2010 و الذي حدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، حيث ورد في المادة 02 منه : " تخضع ميزانيات البلديات تدريجيا للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، طبقا للرزنامة الآتية:

¹ - المادة 36 من القانون رقم 21/ 90، السالف الذكر.

² - المادة 33، من القانون رقم 21-90، السالف الذكر.

- ابتداء من السنة المالية 2010، بالنسبة للبلديات مقر الولايات.
 - ابتداء من السنة المالية 2011، بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين.
 - ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات¹.
- إلا أنه تم التطبيق الفعلي بالنسبة لهذه البلديات سنة 2013 بموجب تعليمه وزارة المالية رقم 52 المؤرخة في 2013/04/14.

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة وهو يعين بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية²، و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة.

القانون لا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي ، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي كما يعرف المراقب المالي على أنه: " موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام (النفقة) الذي يجره الأمر بالصرف، كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها وتأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة (رقابة سابقة) ، وهي بمثابة رقابة وقائية والتي تترجم في التأشير التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير من جهة و وظيفته من جهة أخرى"³.

¹ - المادة 02 من القرار الوزاري المشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 2010/05/09 الذي (يحدد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية؛ العدد 37 / 2010.

² - محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء -المالية العامة- الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر و التوزيع-عناية، الجزائر، 2003، ص87.

³ - ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014، ص62.

الفرع الثاني: تطور رقابة المراقب المالي في الجزائر

سنقتصر في دراسة تطور رقابة المراقب المالي في الجزائر على حقبة ما بعد الاستقلال فقط، وسنقوم بإبراز هذا التطور على المستوى المركزي من جهة وعلى مستوى اللامركزية من جهة أخرى.

أولاً: على المستوى المركزي¹

وجدت رقابة المراقب المالي على المستوى المركزي في الجزائر منذ 1962، ذلك انه بعد الاستقلال عن فرنسا في 1962/07/05 ، وأمام الفراغ القانوني الذي وجد حينذاك، صدر القانون رقم 57/62 المؤرخ في 1962/12/31²، الذي نص على أن تبقى القوانين الفرنسية سارية المفعول في الجزائر إلا ما يتنافى منها مع السيادة الوطنية، أو يحمل طابعاً تمييزياً، أو يمس بحقوق وحرريات المواطنين، وبهذا استمر العمل بالقوانين الفرنسية إلى غاية صدور أول قانون في مجال رقابة المراقب المالي، المرسوم رقم 57/64 المؤرخ في 1964/02/10 المعدل لاختصاصات المراقب المالي للدولة.³

وجاء في قانون الوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02، الذي نص في المادة 04 منه على أنه : " تحدد القواعد العامة لتنظيم وظائف مختلف الهيئات تطبيقاً لهذا القانون بموجب مرسوم، وتحدد المراسيم المتضمنة للقوانين الأساسية الخاصة بكيفية تطبيق هذا القانون الأساسي المتعلقة بكل فئة من الموظفين " ⁴.

إن القوانين الأساسية الخاصة بسلك موظفي العملات ورجال التعليم... والموظفين المعيّنين في وظائف عليا ، يمكن لها بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، مخالفة بعض أحكام هذا القانون الأساسي وذلك لتلبية الحاجيات الخاصة لهذه الهيئات .

¹ - محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من اجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2011/2012، ص 73.

² - قانون رقم 57-62، المؤرخ في 1962-12-31، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02 / 1962.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 57-64، المؤرخ في 1964-02-10، المعدل لاختصاصات المراقب المالي للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14/1964.

⁴ - المادة 4 من الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 1966-06-02، المتعلق بقانون الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 / 1966.

وتطبيقا لهذا النص صدر المرسوم رقم 238/68 المؤرخ في 30/05/1968¹، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين العامين للمالية، الذي أعطى الصلاحية الكاملة لوزير المالية في تعيينهم وتسيير سلوكهم²، وحدد مهامهم في المواد 1، 2، 3 التي جاء في فحواها بأنه يكلف المراقبون العامون للمالية بالرقابة المالية على مستوى جميع الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية، وبممكنكم التأشير على الالتزامات بالنفقات، وضبط محاسبة الالتزامات، وكذا التحقيق في محاسبة جميع الموظفين الذين يديرون الأموال العمومية في كل الإدارات والجماعات والهيئات التابعة للقطاعات العمومية أو شبه العمومية، فضلا عن حقهم في إعادة النظر في عمليات آمري الصرف والمحاسبين وإخبار الوزير المكلف بالمالية بكل مخالفة يتحققون من وقوعها³، وبهذه الصفة يمكن أن يعين المراقبون العامون للمالية في أية مهمة من المهام الآتية :

إما في المراقبة الدائمة للمؤسسات العمومية أو في تفتيش المصالح أو الهيئات العمومية أو شبه العمومية .
وإما في المراقبة الدائمة لتنفيذ ميزانية الدولة أو الميزانيات الملحققة أو ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو ذات الأهمية الوطنية، وإما بصفة مراقبين لدى الهيئات الموضوعية تحت وصاية وزير المالية والتخطيط دون غيره .

وعلاوة على ما تقدم، فإن تلك المواد تضمنت النص على إحداث وظيفة نوعية لرئيس قسم المراقبة الذي يمكن أن يكلف من قبل وزير المالية والتخطيط بمهام الدراسة أو المراقبة في الميادين الخاصة بالميزانية أو المالية، أو يعين من قبله، للعمل باسمه في الأجهزة المكلفة بالرقابة المسبقة في المصالح العمومية أو الأجهزة القائمة بالتفتيش .

وعلى أساس ما تقدم يظهر جليا أن المنظم الجزائري في هذا المرسوم بدا من حيث انتهى مثيله الفرنسي، حيث جعل مسألة تعيين المراقب المالي وتسيير سلوكه من الصلاحيات المحضة لوزير المالية، وخول كذلك صلاحيات واسعة جدا للمراقب المالي، إذا كلفه بمهام الدراسة في الميادين المتعلقة بالميزانية أو المالية بوجه عام، فضلا عن جعله يمارس جميع أنواع الرقابة، من سابقة وهي الأصل، وآنية أحيانا، ولاحقة كما

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 68-238، المؤرخ في 30-05-1968، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين العامين للمالية، الجريدة؛ الرسمية العدد 44/1968.

² - المادتان 4، 8، من المرسوم التنفيذي رقم 68-238، السالف الذكر.

³ - المواد 1، 2، 3، من المرسوم التنفيذي رقم 68-238، السالف الذكر.

هو الوضع في حالة التحقيق في عين المكان أو التحقيق وتقديم الاقتراحات أو الاستعانة بالخبراء المختصين من الإدارات ...¹.

ولقد الغي المرسوم رقم 238/68 سالف الذكر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 334/90 المؤرخ في 1990/10/27²، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الذي حدد في المادة 49 منه قائمة المناصب العليا، والتي من بينها في شعبة الميزانية، منصب المراقب المالي ومنصب المراقب المالي المساعد .

وبينت المادة 67 من نفس المرسوم الصلاحيات الواسعة المخولة كذلك للمراقب المالي والتي تشمل مجالات تقدير الميزانية ومجالات الرقابة السابقة على جميع النفقات الملتزم بها وتمثيل وزير المالية في مختلف لجان الصفقات العمومية، مجالس الإدارة ومجالس التوجيه في الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو ذات الاختصاص الوطني، فضلا عن ممارسته للرقابة اللاحقة بناء على تكليف من الوزير المكلف بالمالية . ووفقا لما جاء في المادة 68 من ذات المرسوم أيضا، إن مساعد المراقب المالي يمكنه مساعدة المراقب المالي في جميع صلاحياته دون استثناء، ويخلفه في حالة غيابه أو حصول مانع له.

وقد أدخلت تعديلات جوهرية على المرسوم التنفيذي رقم 334/90 المذكور أعلاه بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 374/94 المؤرخ في 1994/11/14³، ومن جملة ما تم تعديله، قائمة المناصب العليا وصلاحيات المراقب المالي .

ففيما يخص قائمة المناصب العليا المنصوص عليها في المادة 49 من المرسوم رقم 238/90، فإنها عدلت بموجب المادة 05 من هذا المرسوم (مرسوم 374/94)، التي انشأت في شعبة الميزانية مناصب عليا إلى

¹ - المرجع نفسه، ص 74 .

² - مرسوم تنفيذي رقم 334-90، المؤرخ في 27-10-1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 / 1990 .

³ - مرسوم رقم 374-94، المؤرخ في 14-11-1994، المعدل للمرسوم 334-90، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76/1994.

جانب مناصب المراقب المالي والمراقب المالي المساعد، هي مناصب المكلف بتقدير الميزانية ومناصب مساعد المكلف بتقدير الميزانية¹.

إن تعديل المادة 49 من المرسوم رقم 334/90 سالف الذكر، أدى بالنتيجة إلى تعديل المادة 67 منه المتعلقة بتحديد صلاحيات المراقب المالي، حيث نزع من صلاحياته مجال تقدير الميزانية و أوكله إلى المكلف بتقدير الميزانية، بموجب نص المادة 67 مكرر من المرسوم رقم 374/94.

وبهذا تقلصت صلاحيات المراقب المالي في مجال تقدير الميزانية وأصبحت تقتصر فقط على المشاركة والتنسيق بمعية الأمرين بالصرف ومصالح تقدير الميزانية في الأشغال المرتبطة بتحضير الميزانية ومناقشتها وبذلك تحددت صلاحيات المراقب المالي بالشكل الذي هي عليه حاليا، وهي لا تزال واسعة، الشيء الذي يجعله لا يستطيع القيام بها على أكمل وجه.

ثانيا :على المستوى اللامركزية

أما عن تطور الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي في الجزائر على مستوى اللامركزية فان المرسوم رقم 238/68 سالف الذكر نص في المادة 03 منه على إحداث وظيفة نوعية لرؤساء أقسام المراقبة وكلفهم بإدارة عمليات المراقبة الخاصة بالميزانية أو بمراقبة التسيير على رأس أقسام إقليمية أو خاصة، يساعدهم في هذه المهام المراقبون الماليون أو مساعدهم أو مفتشو المالية.

كما نظمت الرقابة السابقة على مستوى اللامركزية بموجب المرسوم رقم 165/69 المؤرخ في 1969/10/21 المتضمن الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من قبل الأمرين بالصرف الثانويين²، حيث جاء فيه على الخصوص أن هذه الرقابة يضمنها أمناء خزينة الولايات³.

وكذا المرسوم رقم 496/91 المؤرخ في 1991/12/21، المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للمالية، الذي نص في المادة 06 منه على انه : "تتضمن المراقبة المالية في الولاية، التي توضع تحت

¹ - المرجع نفسه، ص75.

² - مرسوم تنفيذي رقم 69-165، المؤرخ في 21-10-1969، المتضمن الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من قبل الأمرين بالصرف الثانويين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 92 / 1969.

³ - BENAÏSSA Saïd, **Le contrôle des dépenses publiques en Algérie**, Revue du centre maghrébin d'étude et de recherches administratives intégration n 13, 1980, p 33.

سلطة المراقب المالي، بمساعدة مراقب مالي مساعد واحد إلى ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين، على مكتبين اثنين إلى أربع مكاتب، ويحدد وزير الاقتصاد بقرار عدد المكاتب واختصاصاتها " ¹.

وتطبيقا لأحكام هذا النص أصدر وزير الاقتصاد القرار المؤرخ في 25/08/1992 الذي يحدد عدد المراقبين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، حيث نصت المادة 02 منه على أنه: "يساعد المراقبون الماليون المساعدون المراقب المالي في المهام المنوطة به، يحدد المدير العام للميزانية توزيع المهام الموكولة للمراقبين الماليين المساعدين" ².

وحدد في الجدول المرفق بالقرار عدد المراقبين الماليين المساعدين في كل ولاية، إذ قسم الولايات إلى ثلاث مجموعات فخصص للمجموعة الأولى ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين لكل ولاية، وخصص للمجموعة الثانية مراقبان ماليان مساعدان لكل ولاية، وأعطى للمجموعة الثالثة مراقبا ماليا مساعدا واحدا. وحددت المادة 03 من نفس القرار عدد المكاتب على مستوى كل ولاية بمكتبين للمراقبة، يتكفل أحدهما بمراقبة عمليات التجهيز والصفقات العمومية، ويتكفل ثانيهما بحاسبة التعهدات والوثائق والإحصائيات، أما في ما يخص رقابة المراقب المالي على البلديات فصدر مرسوم تنفيذي رقم 09-374 المعدل للمرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ³، والذي نصت المادة 2 منه " تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة وميزانيات الولايات و ميزانيات البلديات "

يتم تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات، تدريجيا وفقا لبرنامجا تحدد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات المحلية"، وفقا لهذه المادة التي أبرزت نية المشرع الجزائري في تعميم الرقابة السابقة على ميزانية كافة البلديات بعد ما كانت تقتصر على ميزانية الدولة والولايات

¹ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-496، المؤرخ في 21-12-1991، المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 1991/67.

² - المادة 2 من القرار الوزاري، مؤرخ في 25-08-1992، الذي يحدد عدد المراقبين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 89 / 1992.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16-09-2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد

ليصدر بعد ذلك القرار الوزاري المشترك الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات والتي جاء نص المادة 2 منه يعدد تدريجيا البلديات التي تمسها الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي، ليأتي بعدها صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية والذي نظم مصالح المراقبة المالية¹، إضافة إلى ما سبق قد جاء الفصل الثالث من المرسوم ليحدد الأحكام المطبقة على المراقب المالي من مهام وشروط التعيين والفصل الرابع منه يتعلق بالأحكام المطبقة على المراقبين الماليين المساعدين من مهام وتعيين.

الفرع الثالث: شروط تعيين المراقب المالي

حسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية في الفصل الثاني القسم الثاني والذي نظم مصالح المراقبة المالية والتي حددت شروط تعيين المراقب المالي في نصها "يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين²:

(1) - رؤساء المفتشين المحللين للميزانية،

(2) - المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية،

(3) - مفتشين محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية.

(4) - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة بهذه الصفة بالإدارة بالميزانية.

(5) - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 08 سنوات من الاقدمية بإدارة الميزانية".

كما أتى الفصل الرابع من نفس المرسوم بشروط التعيين التي تتعلق بالمراقبين الماليين المساعدين وذلك حسب المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 في نصها "يعين المراقب المالي المساعد بقرار من الوزير المكلف بالميزانية من بين:

(1) - رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21-11-2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية؛ العدد 64، سنة 2011.

² - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، السالف الذكر.

- *المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- (2) - المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- *المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:
- ثلاث(03)سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
- ست(06) سنوات من الاقدمية بإدارة الميزانية.
- (3) - المفتشين المحللين الرئيسيين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية.
- (4) - المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون ثماني (8) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية¹.

الفرع الرابع: مهام المراقب المالي

يمارس المراقب المالي رقابته على ميزانية الجماعات المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة، ومن خلال المهام المسندة إلى المراقبين الماليين على مراقبة ميزانية الجماعات المحلية والتي كانت تقتصر فقط على ميزانية الولاية دون البلدية في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 و الذي يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها - المعدل و المتمم - بالمرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16-09-2009، حيث أخضع هذا الأخير ميزانيات البلديات لرقابة المراقب المالي والذي حدد مهام المراقب المالي²، بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21-11-2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية والذي نظم مصالح الرقابة المالية وحدد مهام كل من المراقب المالي والمراقب المالي المساعد، إذ نصت المادة 10 منه "تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية .

ويكلف بهذه الصفة، على الخصوص بما يأتي :

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها ؛

¹ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، السالف الذكر.

² - مرسوم تنفيذي رقم 09-374 ، السالف الذكر.

- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها؛
 - القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية ؛
 - تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى، إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية ،تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية ،بناءً على قرار من الوزير المكلف بالمالية ؛
 - ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم ؛
 - المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية ؛
 - المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية ، والتي لها إثر على ميزانية الدولة و/ أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية ؛
 - إعادة تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية؛
 - مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم المصالحة في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية ؛
 - تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها ؛
 - المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا إقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية .
- كما يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفق كفايات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية .
- يعد المراقب المالي في إطار الرقابة الملائمة ،تقريراً حول ظروف تنفيذ الميزانية ، كل ثلاثة (3) أشهر أو ستة (6) أشهر حسب الحالة، يرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني ، في آن واحد¹.

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، السالف الذكر.

- وجاء نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14/11/1992، والذي يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها - المعدل و المتمم-، لتخضع مشاريع القرارات المبنية أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها :
- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة ؛
 - مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية ؛
 - مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية ؛
 - مشاريع الصفقات العمومية والملاحق¹.
- وأضافت المادة 07 للمادة 5 من نفس المرسوم: يخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي :
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاكتورة الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود ،عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية ؛
 - كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تعويض وتعديل الاعتمادات المالية؛
 - كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاكتورتهما نهائية².
- تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة ، في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي.
- إضافة إلى ما سبق قد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92/414 (المعدل والمتمم)³، العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي على سبيل الحصر، وهي تتمثل في :
- أ- الصفة القانونية للأمر بالصرف**

¹ - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82 / 1992.

² - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر .

³ - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

على المراقب المالي التأكد جيدا من الصفة القانونية للآمر بالصرف الذي التزم بالنفقة مبدئيا ، كما هو معرف في نص المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية¹ ، بأنه كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو توجيه أمر بالدفع أو التصفية .

ب- مطابقة مشروع الالتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها

فالمراقب المالي هنا يراقب مدى صحة وقانونية النفقة الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف ، بحيث تفحصها جيدا من هذه الجوانب منعا لعدم المطابقة من ناحية الصحة القانونية ، بغض النظر عن تقييم مدى ملائمة النفقة ، التي تبقى من مهام ومسؤولية الأمر بالصرف² .

ج- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية :

فيما يخص عنصر توفر الاعتمادات فإنه يعني وجود المبالغ المالية المخصصة لتغطية النفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف ، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو نفقات التجهيز أو الاستثمار .
وفيما يخص عنصر توفر المناصب المالية ، فإنه يقصد به اعتماد تلك المناصب المالية في الميزانية العمومية او فتحها حتى يتمكن الأمر بالصرف من تعيين الأشخاص المرشحين للتوظيف في الوظائف المقابلة لتلك المناصب المالية المعتمدة .

فالأصل إذن انه لا يجوز صرف أية نفقة دون وجود مبلغ الاعتمادات المفتوحة لها ، ولا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة لها كذلك³ ، ولكن يستثني من تطبيق هذا الأصل أن بعض الالتزامات بالنفقات يتم التدقيق فيها من قبل المراقب المالي ، وتعطى بشأنها التأشيرة ولو كانت الاعتمادات المخصصة لها غير كافية شريطة إن ترفق هذه الالتزامات بكل الأوراق الثبوتية اللازمة لتعريفها⁴ ، وهذه الالتزامات بالنفقات يعبر عنها بأعباء الدين العمومي وهي تتمثل في⁵:

- الالتزام بنفقات تكاليف العدالة والتعويضات المدنية ، وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق ، والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة .

¹ - قانون رقم 90-21، السالف الذكر.

² - المادة 10(معدلة) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

³ - المادة 75 من القانون رقم 84-17، السالف الذكر.

⁴ - المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

⁵ - المواد 24، 27، 28، من القانون 84-17، السالف الذكر.

- الالتزام بنفقات المعاشات والريوع التي تقع على كاتف الدولة.

د - التخصيص القانوني للنفقة:

التخصيص القانوني للنفقة ، يعني أن المراقب المالي يتفحص النفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف والتأكد من مدى مطابقتها لها هي مخصصة له قانونا .

هـ - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة .

و- التأكد من وجود التأشيرات أو الآراء السابقة :

في بعض الأحيان يقتضي الالتزام بالنفقة وجوب التأشير عليها أو الحصول على رأي سابق من جهة معينة يحددها القانون ، كما هو الحال مثلا فيما يخص الالتزام بنفقات الصفقات العمومية التي تخضع لتأشيرة لجان الصفقات العمومية لذلك يتعين على المراقب المالي أن يتأكد من وجود هذه التأشيرة على ملف مشروع الصفقة لأنها إلزامية على المراقب المالي¹ .

معلوم أن المراقب المالي في هذا الخصوص له وظيفة مزدوجة ، فهو عضو في لجنة الصفقات العمومية التي تمنح التأشيرة وفي نفس الوقت يراقب مشروع الصفقة باعتبارها نفقة ملتزم بها ، وعليه فانه إذا ما توفرت جميع العناصر المبينة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92 (المعدل والمتمم) المذكورة سابقا فان رقابة المراقب المالي تحتتم بتأشيرة توضع على استمارة الالتزام بالنفقة ،وعند الاقتضاء على الوثائق الشبوتية² ، وفي الحالة العكسية يكون من حقه أن يرفض التأشير على الالتزام بالنفقة رفضا مؤقتا أو نهائيا³ ، والتي تعد من صلاحيات المراقب المالي إذ تتلخص في حالتين:

أ -حالة الرفض المؤقت:

في حالة مخالفة قابلة للتصحيح أو انعدام سندات الإثبات الضرورية، أو عدم كفايتها أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الالتزام، أو الوثائق الملحقة بها، فان الرفض يكون مؤقت إذ يمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي، فيحصل بذلك على التأشيرة.

¹ - المادة 1/10 (معدلة) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

² - المادة 1/10 (معدلة) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

³ - المادة 2/10 (معدلة) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

فإنه قد يُوجَل منح التأشيرة إلى حين تصحيح الأخطاء أو استكمال البيانات أو الوثائق اللازمة للملف وذلك بمنح رفض مؤقت¹.

ب - حالة الرفض النهائي:

يكون ذلك بسبب عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والأنظمة السارية المفعول، أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت ويتلقى إشعار بالرفض النهائي².

ومع ذلك تبقى للأمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراءات الاستثنائية، المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر عن الرفض النهائي للتأشيرة، بقرار معلل وتحت مسؤوليته، وإجراء صرف النظر لم يقرر لصالح الأمرين بالصرف لتمكينهم من التملص من المراقبة المالية القبلية، وإنما هو بمثابة صمام أمان، يسمح لهم بمواجهة حالات الرفض التعسفي، أو غير المؤسس للتأشيرات من قبل المراقبين الماليين.

المراقبون الماليون مكلفون ببعض المهام الأخرى، التي تهدف إلى مساعدتهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية، مثل مسك محاسبة الالتزامات التي تسمح لهم بتحديد مبالغ الالتزامات المحسومة من اعتمادات الميزانية، كما يقوم المراقبون بدور المستشارين الماليين للأمرين بالصرف، ويتمثل ذلك في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبره انحرافاً عن قواعد حسن التسيير³.

إضافة إلى ذلك قد نصت المادة 13 المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المتعلق بمصالح المراقبة المالية على مهام المراقبين الماليين المساعدين من خلال:

تحديد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقاً لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية ويكلف المراقب المالي المساعد، بما يلي⁴:

¹ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

² - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

³ - لطفي فاروق الزلاسي، المرجع السابق، ص 49.

⁴ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، السالف الذكر.

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون؛
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه؛
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، حسب الشروط و الكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، المهام التي يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية، غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام ب¹: الرفض النهائي - الإشعار - التقرير المفصل. و من خلال ما سبق يعتبر المراقب المالي مسئول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته و عن التأشيرات التي يسلمها ، أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فهو مسئول في حدود الاختصاصات المفوضة له من طرف المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها و عن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة السابقة .

و هكذا نستنتج أن المراقبة الممارسة من قبل المراقب المالي الذي يتم تعيينه كما قلنا في السابق من طرف الوزير المكلف بالمالية ، هدفها هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها معدو الميزانية ، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز ، كما يعتبر المراقب المالي المرشد و الحارس على تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات.

المطلب الثاني: المحاسب العمومي

يعد المحاسب العمومي هو الآخر أحد الأعوان المكلفين بالرقابة السابقة على ميزانيات الجماعات المحلية وتعد رقابته مكملة لرقابة المراقب المالي ومن خلال تأديته لمهامه يخضع المحاسب العمومي إلى القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، كما يقوم بعملية تحصيل إيرادات الجماعات المحلية كل من أمين خزينة البلدية وأمين خزينة الولاية، ويتميز المحاسب العمومي بصفة المنفذ للنفقات العمومية والمراقب لها في ذات

¹ - المادة 02 من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 02 أبريل 2012 المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 42 / 2013.

الوقت¹، وينطبق عليه كذلك مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابة، بمعنى إن وظيفته تتنافى مع وظيفة الأمر بالصرف، حيث لا يجوز أن يكون محاسبا عموميا وآمرا بالصرف في نفس الوقت كما يجوز لزوجيه أن يكون آمرا بالصرف خاضعا لرقابته².

فالمحاسبين العموميون هم أعوان الدولة الموجهين إلى الجماعات المحلية من أجل تنفيذ نفقاتها وتحصيل إيراداتها، و في نفس الوقت هم تحت رقابة السلطة التي ينتمون إليها. فيسهر أمناء الخزينة باعتبارهم محاسبين عموميين على تنفيذ عمليات الميزانية على المستوى المحلي، حيث يراقبون شرعية كل عمليات الميزانية، ولا يمكنهم إخضاع عمليات الدفع إلى اجتهادات الأمر بالصرف (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي) بل يجب مراقبة شرعية هذه العمليات (نوع الأمر بالصرف، التأكد من تأدية الخدمة)، وإلا وقع في مسؤولية مالية وشخصية³.

فعلى مستوى النفقات يكون المحاسب العمومي مسئولا عن أي سند دفع، ومراقبة نوع الأمر بالصرف والاعتمادات، أما على مستوى الإيرادات، نجد أن الإيرادات الجبائية عادة ما تكون مراقبة من طرف المصالح الجبائية، وبذلك فإن رقابة المحاسب العمومي تكون على الإيرادات التي يحدد قيمتها الأمر بالصرف حيث يراقب صحة السعر الموضوع وسندات الإيرادات وغيرها.

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي

يلعب المحاسب العمومي دورا أساسيا في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية كجهاز ثاني بعد الأمر بالصرف و يعرف جاك مانبي المحاسب العمومي بأنه: « الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة للمنظمة⁴ ».

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07-09-1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 / 1991.

² - المادتين 55، 56 من القانون رقم 90-21، السالف الذكر.

³ - Raymond Muzllec, **Finances Publique**, 5ème édition, Dalloz, Paris, 1985, p 150.

⁴ - Jacques Magnet: "**Les comptables publics**", L. G. D. J, Paris, France 1995, p 11.

أما التعريف القانوني للمحاسب العمومي فقد أدرجه المشرع الجزائري في المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، " يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات ، و ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها و كذلك تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد مع القيام بمسك الحسابات و حركة الموجودات " ¹.

الفرع الثاني: شروط تعيينه

بناء على المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 11 / 331 المؤرخ في 19/09/2011 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 311/91، " يتم تعيين كل من أمين خزينة الولاية و أمين خزينة البلدية، بصفتهم محاسبين عموميين، من طرف الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للمحاسبة - وزارة المالية)، فالأصل تعود صلاحية تعيين المحاسبين العموميين للوزير المكلف بالمالية وهذا التعيين من قبله ، قد يكون تعيينا مباشرا أو بناء على اقتراح من جهة أخرى ، واستثناء قد يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية على اعتماد المحاسبين العموميين .

1 - التعيين المباشر: التعيين المباشر، هو كذلك التعيين الذي يجريه الوزير المكلف بالمالية للمحاسبين العموميين بناء على اختياره هو دونما حاجة لاقتراح من أية جهة إدارية أخرى ، وهو بهذه الكيفية يتولى تعيين محاسبي الدولة الآتي بياهم ²:

- العون المحاسب المركزي للخرزينة .
- أمين الخزينة المركزي .
- أمين الخزينة الرئيسي .
- أمناء الخزينة في الولايات .
- أمناء الخزينة للبلديات .

¹- المادة 23 من القانون 90-21، السالف الذكر.

²- المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 11-331، المؤرخ في 19-09-2011، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم ؛ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 2011/52.

- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية .
- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة .
- قابضو الضرائب .
- قابضو أملاك الدولة .
- قابضو الجمارك .
- محافظو الرهون .

2- التعيين أو الاعتماد:

جاء في نص المادة 3/34 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 بأنه : " تحدد كفاءات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم " ¹، لهذا فان الوزير المكلف بالمالية قد يعين بعض المحاسبين أو يكتفي باعتمادهم فقط وفقا لما يقضي التنظيم المعمول به .

بينما يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية على الاعتماد فقط بالنسبة للأعوان المحاسبين العاملين لدى كل الهيئات الدبلوماسية أو القنصلية الجزائرية في الخارج ، كما يعتمد هو أو من يمثله محاسبين ثانويين إذا كان النص المتضمن إنشاء المؤسسة يتوخى وجود أمرين بالصرف ثانويين ²، كما هو الشأن في اعتماد المحاسبين العاملين في المؤسسات التابعة للتربية والتكوين ، الذي يتم من قبل أمين خزانة الولاية المختص إقليميا ، وذلك بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية.

وبالرجوع إلى النصوص التنظيمية التي تضمنها المرسوم رقم 331/11 المؤرخ في 2011 09/19/المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم المذكور أعلاه، نجدها تقدم شيئا من التوضيح لمسألة السلطة الرئاسية التي يخضع لها المحاسبون العموميون ، فالمادة 2 منه تنص على انه : " يعين الوزير المكلف بالمالية المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبين " ³.

¹ - المادة 3/34 من قانون 21-90، المرجع السابق.

² - المادة 68 من المرسوم 313-91، المرجع السابق.

³ - المادة 2 من المرسوم 331-11، المؤرخ في 19-09-2011، المرجع السابق.

ينجم الاعتماد عن الموافقة التي يعطيها الوزير المكلف بالمالية أو ممثله المؤهل قانونا لتعيين عون محاسب ويخوله صفة المحاسب العمومي ، ويمنح هذا الاعتماد للأعوان الذين تتوفر فيهم من وجهة القانون الأساسي صفة العون المحاسب وان لم يوجدوا ، فالأعوان الذين تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة ، بناء على اقتراح الأمر بالصرف أو السلطة التي لها صلاحية التعيين ، كما يتولى سحب الاعتماد الوزير المكلف بالمالية أو ممثله بناء على اقتراح السلطة السلمية .

إن الذي سيتخلص من استعراض هذه النصوص هو ان السلطة الرئاسية التي يخضع لها المحاسبون العموميون هي الوزير المكلف بالمالية ، وانه في حالات استثنائية وخاصة يخضع بعض هؤلاء المحاسبين لسلطة رئاسية أخرى ، وفي هذه الحالات يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية أو من يمثله قانونا على منح الاعتماد أو سحبه بناء على اقتراح السلطة السلمية أو السلطة التي لها صلاحية التعيين ، كما يتم تعيين أمين خزينة البلدية وفق الشروط التالية:

أ- أمين خزينة البلدية خارج الصنف من بين¹:

✓ الموظفان الحائزين رتبة مفتش مركزي للخرزينة و المحاسبة و التأمينات أو رتبة معادلة و الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات أقدميه بهذه الصفة أو خمس (5) سنوات أقدميه بإدارة المالية.

✓ الموظفان الحائزين رتبة مفتش رئيسي للخرزينة و المحاسبة و التأمينات أو رتبة معادلة و الذين يثبتون خمس (5) سنوات أقدميه بهذه الصفة أو ثماني (8) سنوات أقدميه بإدارة المالية.

✓ الموظفان الحائزين رتبة مفتش الخزينة و المحاسبة و التأمينات أو رتبة معادلة و الذين يثبتون ست (6) سنوات أقدميه بهذه الصفة أو عشر (10) سنوات أقدميه بإدارة المالية.

ب- أمين خزينة البلدية من الصنف الأول و الثاني من بين²:

الموظفان الحائزين رتبة مفتش رئيسي للخرزينة و المحاسبة و التأمينات أو رتبة معادلة والذين يثبتون ثلاث (3) سنوات أقدميه بهذه الصفة أو خمس (5) سنوات أقدميه بإدارة المالية.

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06-326 المؤرخ في 18-09-2006، الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخرزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 59 / 2006.

² - المادة 7 و 4 مكرر ، 5 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 06-326، السالف الذكر.

✓ الموظفون الحائزين رتبة مفتش الخزينة و المحاسبة و التأمينات أو رتبة معادلة و الذين يثبتون خمس (5) سنوات أقدميه بهذه الصفة أو ثماني (8) سنوات أقدميه بإدارة المالية.

ج- أمين خزينة البلدية من الصنف الثالث من بين¹:

✓ الموظفون الحائزين رتبة مفتش الخزينة و المحاسبة و التأمينات أو رتبة معادلة و الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات أقدميه بهذه الصفة أو خمس (5) سنوات أقدميه بإدارة المالية.

الفرع الثالث: مهامه في مراقبة الميزانية المحلية

إن رقابة الميزانية المحلية من طرف المحاسب العمومي يمسكها كل من أمين خزينة الولاية وأمين خزينة البلدية وتعتبر رقابتهما مكملة لرقابة المراقب المالي، ولإبراز مهامهم في الرقابة على الميزانية المحلية سنتطرق أولاً إلى مهام أمين خزينة الولاية ، و ثانياً الى مهام أمين خزينة البلدية.

أولاً: مهام أمين خزينة الولاية

يعتبر محاسباً رئيسياً بصفته رئيساً على تحصيل الموارد و صرفها إذ يعتبر الشخص الذي يقوم باستعمال وثيقة الأمر بالصرف التي ترسل من قبل الوالي أو مفوضه، ويقوم بالعمليات التالية:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويين والتابعون له؛
- تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي؛
- يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته؛
- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيروها؛
- تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

ثانياً: مهام أمين خزينة البلدية

¹ - المادة 7، 6 مكرر، من المرسوم التنفيذي رقم 06-326 ، السالف الذكر.

يمارس أمين خزينة البلدية مهامه كمحاسب عمومي طبقاً للتنظيم المعمول به، طبقاً على ما نصت عليه المادة 205 من قانون البلدية 11-10" يمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقاً للتنظيم"¹.

استخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها، وكذا الوفاء بالنفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، إضافة لما سبق يقوم بإعداد حساب التسيير، ويعود له ولوحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو وحده مؤهل لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، لذلك فهو ملزم بما يلي² :

➤ 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 الرهون .

➤ فهو يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات، ويجزر مرحلياً الوضعية المالية للمصالح التي يقوم

بتسييرها، كما يجزر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها، ويجزر عند الاقتضاء

في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية وإعفاءات الديون.

لا 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 والنفقات، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف

الوالي، والمصادق عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري، ويمكن أن نخلص إلى مهام المحاسبين

العموميين للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وذلك في مراقبة شرعية العمليات المالية بالنسبة للأمرين

بالصرف وهي:

¹ - المادة 205 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

² - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 103.

بالنسبة للإيرادات: تنص المادة 35 من القانون 21/ 90 على أن المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف ، أن يتحقق من أن هذا الأمر مرخص له بموجب القانون بتحصيل الإيرادات ، فضلا عن ذلك يجب عليه على الصعيد المالي مراقبة صحة إلغاء سندات الإيرادات و كذلك عناصر الخصم التي تتوفر عليها.

بالنسبة للنفقات: نصت عليها المادة 36 من القانون 21/90 على انه يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله دفع أي نفقة أن يتأكد و يتحقق مما يلي¹:

- ◆ مطابقة العملية للقوانين و الأنظمة المعمول بها؛
- ◆ صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛
- ◆ شرعية عمليات تصفية النفقات؛
- ◆ توفر الاعتمادات ؛
- ◆ الطابع الابرائي للدفع؛
- ◆ تأشيرة عملية المراقبة التي تنص عليها القوانين المعمول بها؛
- ◆ الصحة القانونية للمكسب الابرائي؛
- ◆ أن الديون لم تسقط آجالها أن أنها محل معارضة .

فالمحاسبون العموميون هم مسئولون عن المراقبات المسبقة لعملية دفع النفقات العمومية ومراقبة عملية الدفع نفسها من خلال الآتي²:

1-مراقبة صفة الأمر بالصرف : والمتمثلة في التحقق من شرعية الاعتماد للأمر بالصرف ، حيث يبلغ للمحاسب العمومي ملف اعتماد الأمر بالصرف ، الذي يتضمن قرار تعيينه بصفة أمر بالصرف مرفقا بتعيين إمضاءاته ، حتى يصبح بذلك معروفا لدى المحاسب العمومي المرافق له.

¹ - المادة 36 من القانون 21-90،السالف الذكر.

² -منصوري الزين،دروس المحاسبة العمومية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة سعد دحلب ،البليدة.

2- توفر الاعتمادات المالية: فعلى المحاسب معرفة الاعتمادات المالية المتوفرة لدى الأمر بالصرف و ذلك بإيداع هذا الأخير نسخة من ميزانية مؤسسته عند المصادقة عليها و استلامها كل بداية سنة مالية ، فعليه معرفة في كل وقت و عند كل تسديد أو دفع مبالغ الاعتمادات الأولية و مبالغ الاعتمادات المستهلكة و مبالغ الاعتمادات الباقية (les soldes disponibles)

3- تخصيص النفقة للباب المخصص لها (التحميل الصحيح للنفقة): فالمحاسب العمومي مطالب من أن يتحقق من أن الأمر بالصرف قام بتخصيص كل نفقة في الباب المخصص لها و المفروض أن تدفع فيه أي مراقبة بأن موضوع النفقة يتناسب تماما مع الباب المخصص لها في الميزانية.

4- صحة الدين: و تشمل مراقبة أداء الخدمة أو الاستلام المادي و الفعلي للبضاعة أو الخدمة المنجزة حيث أن الدفع للنفقة العمومية لا يتم إلا بعد ملاحظة أن الخدمة قد تم تأديتها أو أن البضاعة استلمت و ذلك بوضع الإشارة المبررة لذلك خلف الفاتورة ، زيادة على رقم الجرد للممتلكات القابلة للجرد و يعني هذا كله أن المحاسب العمومي لا يمكنه دفع مبلغ النفقة للممون إلا عند الاستلام النهائي من طرف الهيئة العمومية للشيء أو الخدمة موضوع النفقة المعنية.

5- الطابع الابرائي للدفع: بمعنى أن الدفع لا يمكن أن يكون إلا لصاحب الدين الحقيقي حتى يمكن لمصالح الدولة من تحريرها و تبرئتها نهائيا.

6- تأشيرة مراقب النفقات الملزمة: فقبل دفع النفقة العمومية من قبل المحاسب العمومي عليه أن يتحقق من وجود تأشيرة المراقب المالي على النفقات الملتزم بها و التي تتمثل في وضع رقم التأشيرة ، تاريخها و ختم و إمضاء المراقب المالي.

7- سلامة عملية التصفية: على المحاسب أن يتحقق من التوافق مع كل من الفاتورة ، الحوالة و الوثائق التبريرية الأخرى و تطابق و صحة الأرقام الحسابية المدونة على الفاتورة.

8- عدم محل معارضة الدفع: قبل القيام بدفع أي نفقة عمومية على المحاسب التحقق من عدم وجود أية وثيقة تحول دون دفع المبلغ أو تمنعه جزئيا و منها الإشعار بدين للغير قرار حجز ... أو أي معارضة أخرى. التحقق أيضا من أن النفقة لم تمسها الأقدمية الرباعية، و معناه أن كل ديون الجماعات المحلية التي مرت

عليها أربعة سنوات ولم تدفع لأصحابها بعد استيفاء كل السبل إلى ذلك بعد التقادم الرباعي تسقط آجالها و تصبح ملكا لها.

يستنتج من الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف لمحاسب العمومي هو صلاحية الرقابة من الناحية الخارجية إذ يطلب ملف النفقة المقدمة إليه وليس له الحق في التحقق من مدى شرعيتها وبالتالي فإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشير القابلة للدفع ، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن المعني إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع و يقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة ففي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي بوضع التأشير بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.

المبحث الثاني: رقابة المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

نصت المادة 159 من دستور 1996¹، على هذا النوع من الرقابة قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة لما لها من أهمية بالغة، السلطات المحلية المنتخبة يترك لها الإشراف على تسيير الموارد المحلية والتعبير عن إرادة المواطنين وتمارس هذه الرقابة في حدود القانون إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين البلدي و الولائي، فرقابة المجالس الشعبية المحلية على الميزانية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات وبين المجموع المالي لقسم التسيير والتجهيز والاستثمار، حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها².

ومن جهة أخرى لا يمكن لميزانية الجماعات الإقليمية أن تدخل حيز التنفيذ بعد أن يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي حتى يوافق عليها من طرف السلطات الوصية التي تمارس

¹ - المادة 159 من دستور 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 / 1996.

² - بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2005 - 2006، ص 41.

رقابتها على الميزانية إما تلغيتها أو تعديل في النفقات أو الإيرادات، لكن لا يمكن لسلطة الوصية أن تضيف نفقات لاتعتبر إجبارية على الجماعات المحلية¹.

المطلب الأول: رقابة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الميزانية

قد نص القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالحاسبة العمومية وحسب المادة 61 الفقرة الثالثة منه على أن الجماعات الإقليمية تخضع مراقبة تنفيذ ميزانيتها بمجالسها المتداولة، بالتالي للمجالس الشعبية الولائية والبلدية الحق القانوني لمراقبة تنفيذ ميزانيتها، كما تعتبر رقابة المجالس رقابة سابقة ولاحقة وذلك عن طريق دراسة مشاريع الميزانيات المقدمة لها من أجل تعديلها والمصادقة عليها، مثل دراسة الميزانية الأولية والمصادقة عليها ودراسة مشروع الميزانية الإضافية والمصادقة عليه وتتابع سير تنفيذها إذ تجسد رقابة المجالس المحلية المنتخبة على ميزانيتها في رقابة كل من المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ورقابة المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الهيكل السيادي على مستوى البلدية و الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونه و رعاية مصالحه حيث جاء في المادة 103 من قانون 10-11 على ما يلي " يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية ، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"²، وتتدخل البلدية بواسطة مجلسها المنتخب وبالصلاحيات المخولة له قانونا ووفق التنظيم المعمول به بالرقابة على ميزانية البلدية وذلك من خلال التصويت عليها وهذا ما نصت عليه المادتين 181 ، 182 من قانون البلدية. يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة على ميزانيات البلدية التي تتم سنويا سواء كانت الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر التي تسبق سنة تطبيقها، أو الميزانية الإضافية التي يصادق عليها قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها، وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية بابا بابا، ومادة مادة وفي حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يعيدها خلال 15 يوما من تاريخ استلامها ثم طرحها من جديد للمداولة .

¹ - دندني يحي، المرجع السابق، ص 150.

² - المادة 103 من قانون رقم 10-11، السالف الذكر.

إذا صوت على الميزانية مجددا دون موازنة تضبط من الوالي تلقائياً¹، كما يحق لأعضاء المجلس الشعبي البلدي مراقبة الميزانيات الخاصة بالبلدية عن طريق مختلف اللجان التي يشكلونها لهذا الغرض، في قضايا معينة، هذا ما نصت عليه المادة 33 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية حيث جاء نص المادة على ما يلي: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد، يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في هذا القانون، تتشكل اللجنة الخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه، تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي"²، ويحق للمجلس الشعبي البلدي مناقشة الحساب الإداري و التصويت عليه، الذي يسمح بمعاينة مستوى تنفيذ الميزانية و توافق العمليات المالية المنجزة خلال السنة المالية مع ترخيصات الميزانية و يتم تدوين كل الملاحظات التي يقدمها الأعضاء بهذا الخصوص في مداولات، التي ترفق فيما بعد مع الحساب الإداري الذي يتم إيداعه لدى مجلس المحاسبة (الفرقة الإقليمية المختصة).

أخضع المشرع في المادة 155 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية³، قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها لمداولة المجلس الشعبي البلدي، وإضافة إلى ما سبق ووفقا لما نص عليه القانون والتنظيم المعمول به تتجسد رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية من خلال التصويت عليها باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون، إذ يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا و مادة مادة، كما يتم تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات.

الفرع الثاني: رقابة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن و الدولة معا، فهي زيادة عن كونها وجها من وجوه اللامركزية تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية و متابعة تنفيذها كما تعتبر حلقة وصل و أداة ربط بين الجهاز الإداري و سكان الولاية.

¹ - دندني يحي، المرجع السابق، ص 149.

² - المادة 33 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

³ - المادة 155 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

نصت المادة 12 من قانون 07/12، المتعلق بالولاية "أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي و هو هيئة المداولة في الولاية"¹، كما خص قانون الولاية 07/12 لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي 29 مادة، وهذا إن دل فإنه يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس التي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم، فيعالج المجلس جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولات، وبذلك يتداول في المهام و الاختصاصات المتعددة بموجب القوانين و التنظيمات وعموما حول كل قضية تهم الولاية وترفع إليها باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي وذلك حسب المادة 76 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية²، ومن بين الاختصاصات المخولة له اختصاصه في المجال المالي، إذ يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية ويضبطها، ويجب أن يصوت عليها على أساس التوازن وعلى أن يصوت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة لسنة المالية التي تطبق فيها، و الميزانية الإضافية التي يصادق عليها قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها وهذا حسب المادة 165 من القانون 07/12.

في حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية، على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ التدابير اللازمة لامتناع العجز وتحقيق التوازن وإذ لم يتخذ التدابير اللازمة لاستدراك العجز يعمل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية على اتخاذ التدابير وتحديدها لإزالة العجز³، ودعما لاستقلالية المجلس الشعبي الولائي وتفعيلا لدوره في التسيير، حول المشرع لأعضاء المجلس صلاحيات رقابية يمارسها عن طريق آليات رقابية جديدة تساهم في الحد من الفساد و ترسم بعدا تنمويا أكثر لنشاطه، فركز على تفعيل دور لجان التحقيق، وهذا ما جاءت به المادة 35 من قانون الولاية 07/12 والتي منح من خلالها المشرع الجزائري للمجلس الشعبي الولائي إمكانية إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة محلية، ويكون اقتراحها من طرف رئيس المجلس أو ثلث أعضاء الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين و يجب أن يضمن

¹ - المادة 12 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

² - المادة 76 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

³ - فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر؛ 2006 ص 207.

تشكيل هذه اللجنة تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس¹، ويعود للمداولة أمر تحديد موضوع التحقيق و الآجال الممنوحة لها، وبغرض تمكين لجنة التحقيق من القيام بمهامها المحددة، شدد المشرع على ضرورة مد السلطات المحلية يد المساعدة للجنة لتمكينها من إتمام مهمتها.²

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية

الأصل أن للجماعات المحلية شخصية معنوية تكسبها استقلالية في الجانب المالي إلا أن هذه الاستقلالية يرد عليها استثناء وهو الخضوع إلى رقابة وصائية، وهذه الأخيرة لا تمارس سلطتها الرقابية إلا أن يكون منصوص عليه قانونا، لأنه لا وصاية إلا بنص³، فالوصاية لا يمكنها ممارسة سلطاتها مهما واجهت من أعمال غير مشروعة صادرة من الجماعات المحلية إذا لم يوجد نص قانوني صريح يسمح لها بالرقابة، لأن النصوص الغامضة توسع من دائرة تفسير النصوص القانونية وهو ما يتعارض مع الصفة الاستثنائية⁴، وكون جل ميزانيات الجماعات المحلية مدعمة من طرف الدولة فهذه الأخيرة الحق في التتبع و فرض رقابتها عليها حفاظا على المال العام من التبيد والضياع وهذا ما يفند القيود الواردة أو الاستثناءات على الاستقلال الأصيل في الذمة المالية للبلدية أو الولاية.

وقد تعددت التعاريف حول الرقابة الوصائية إذ تعرف بأنها: "الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات و رقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة"⁵، كما عرفها الفقيه البلجيكي جاك دامبور بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون أو بمقتضى القانون من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن

¹ - المادة 53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية بسكرة، خلال العهدة 2012/2017، المؤرخ خلال الدورة غير العادية المنعقدة بتاريخ 31 ديسمبر 2012، ص 17.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، (الطبعة 1)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 2016، 2017، 2018.

³ - Lahcène Seriak ، **L'organisation et le fonctionnement de la commune**, ENAG/Editions, Algérie, 1998, P102.

⁴ - عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص 159.

⁵ - بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، رقم 52، جامعة القاهرة، القاهرة، 1982، ص 100.

أن يصدر عن العمال اللامركزيين"¹، كما تعرف الرقابة الوصائية "بمجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"²، وعرفها أيضا الباحث شارل ديسباش بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية"³.

ومن خلال التعاريف السابقة الذكر يتضح لنا أن الرقابة الوصائية هي تلك الرابطة أو الصلة القانونية التي بمقتضاها تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة على مالية البلديات للحفاظ على الصالح العام وتحقيق مبدأ المشروعية والملائمة وحماية المال العام وتكون في حدود ما نص عليه القانون، وتهدف من الناحية المالية إلى مراجعة الأعمال المالية للهيئات المحلية من قبل الجهات الوصية وذلك من أجل المحافظة على أموال هذه الهيئات المحلية من أي انحراف أو تبديد أو إنفاق غير مشروع في مشاريع لا تخدم الصالح العام، كما تهدف إلى حماية الكيان السياسي للدولة وحماية سكان هذه الوحدات المحلية⁴، كما تهدف الرقابة الوصائية إلى حماية المال العام وذلك بفرض رقابة على الميزانية وهذا بمصادقة السلطة الوصية على الميزانية وكل هذا حماية للمال العام من الإسراف وعدم التصرف الجيد فيه ومن أجل مكافحة الفساد المالي. أيضا أن الرقابة الوصائية تمارس على الهيئات اللامركزية وذلك فيما يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا بغية التخفيف من المضار التي تنشأ عن حبس المال من جانب هذه الهيئات، وهي المضار التي تنشأ عن تراكم الأموال في ذمة الأشخاص الإدارية، فالرقابة الوصائية عليها تكمن في مصادقة السلطة الوصية عليها لقبولها⁵.

¹ - Jacques Dembour : **Les actes de la tutelle administrative en Droit Belge**, Bruxelles, k :1955,p7.

² - مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد03، الجزائر، 2003، ص41.

³ - Charl Desbache, **Institution Administratif**, 2eme édition ,Daloz, paris, 1972,p73.

⁴ - علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002، ص227.

⁵ - بكر القباني، الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 123.

ومن خلال ما سبق سنتطرق إلى الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية (الفرع الأول) ، والرقابة الوصائية على ميزانية الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية

إن البلدية تتمتع بالاستقلال المالي من حيث إعدادها لميزانيتها وتنفيذها إلا أنه تمارس عليها رقابة وصائية، عن طريق إرسال ميزانية البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة إلى الدائرة التابعة لها، أما بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 50000 نسمة، فصلاحيات الدراسة والتصويت تكون للولاية¹. وتتمثل رقابة الوالي على ميزانية البلدية في المصادقة والحلول، وكذلك تخضع ميزانية البلدية إلى رقابة وزير الداخلية.

أولاً: المصادقة

إن ميزانية البلدية بعد التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي ترسل إلى الولاية للمصادقة عليها من طرف الوالي، ويعرف التصديق ذلك الإجراء الذي يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً عن جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ على أساس أنه لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة²، وتكون المصادقة إما مصادقة صريحة أو مصادقة ضمنية حسب ما ينص عليه القانون، لأن القاعدة العامة هي أن تنعقد المداولات بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية إلا أن الاستثناء هو أن المداولات تنفذ بقوة القانون بعد فوات مدة زمنية محددة قانوناً، أي تعتبر مصادق عليها³، المصادقة الصريحة هي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية⁴، لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

¹ - عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 85.

² - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 71.

³ - محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 164.

⁴ - المادة 57 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

-الميزانيات والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

-اتفاقية التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

أما المصادقة الضمنية تكون في حالة عدم إفصاح السلطة الوصية عن قرارها صراحة خلال فترة زمنية حددها المشرع بثلاثين " 30 " يوما في المادة 58 من قانون البلدية¹، فالمصادقة هي وسيلة من وسائل الرقابة على ميزانية البلدية تمارس من طرف الجهات الوصية وهي تقيد من استقلال البلدية وحريتها، إذ تعمل على حماية المال العام والمصلحة العامة بالإضافة إلى احترام مبدأ المشروعية وعدم مخالفة القوانين والتنظيمات ، إذ تعد المصادقة الضمنية فهي استثناء على القاعدة العامة التي شرعت من أجل عدم فوات الآجال وعدم تعطيل المصلحة العامة، ويمكن للوالي من أجل عدم تعطيل المصلحة العامة أن يفوض بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلتها² ، لرئيس الدائرة المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي.

إن المصادقة سواء الصريحة أو الضمنية ترد عليها قيود وهي أن تمارس إلا إذا وجد نص صريح بممارستها ويجب الالتزام بالكيفية والطريقة المحددة في النص القانوني وعدم الخروج عن النص القانوني أو مخالفته كما يجب تحقيق الهدف والغرض المنصوص عليه في القانون وليس لأغراض أخرى، إضافة إلى رقابة الوالي تخضع ميزانية البلدية أيضا إلى الرقابة السابقة لوزير الداخلية على ميزانية البلدية وهذا ما تضمنته المادة 171 من قانون البلدية في نصها: " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها و إدراجها في الميزانية"³.

ثانيا:الحلول

يقصد بالحلول حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطات اللامركزية في اتخاذ القرارات التي

¹ المادة 58 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

² المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 1994 /04.

³ المادة 171 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

تضمن سير المصالح العامة¹، فالحلول يعني قيام الجهة الوصائية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال أو لعدم احترام المشروعية والمصلحة العامة، والحلول يعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة لأنه يسمح للسلطة الوصية المتمثلة في الوالي بتسيير الشؤون البلدية بطريقة مباشرة وبالتالي فالسلطة الوصائية تمارس هذه الرقابة أو السلطة في حالة الأعمال السلبية المتمثلة في عدم قيام المجلس الشعبي البلدي بالواجبات المفروضة عليهما قانونا، ويتجسد الحل للمالي للوالي في النفقات الإلزامية وإعادة توازن ميزانية البلدية إذ تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف اللازمة بعد تنبيه السلطة المحلية²، حيث تنص المادة 102 من قانون البلدية³، على أنه للوالي الحق في التدخل وضمان المصادقة على ميزانية البلدية في حالة الاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي ويحول دون التصويت على الميزانية، ونظرا لخطورة هذا الإجراء ولمسأسه باستقلالية البلدية المكرسة قانونا فالمشرع قيده بجملة من الشروط وهي:

- لا يجوز اللجوء إلى الحلول إلا بنص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها، وهذا لأن الحلول يتقرر استثناء بالتالي لا يجوز الحلول إلا بمقتضى نص قانوني صريح ويبين حالاته وصوره.

- لا يجوز اللجوء إلى الحلول إلا في حالة تقاعس السلطة الموصى عليها عن أداء واجباتها: أي في حالة امتناع الجهة اللامركزية أو رفضها القيام بالأعمال الواجب عليها القيام بها، أو عدم الوفاء بالالتزامات المترتبة عليها، وهذا ما يؤدي إلى حلول الجهة المركزية محلها

- بعد إنذار السلطة الموصى عليها من طرف السلطة الوصية ولم تلتزم السلطة الموصى عليها: وهو علم الجهة اللامركزية و اعذارها قبل الحلول لكي تلتزم بما عليها من واجبات⁴.

إن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية يمكن تبريرها بفكرة: "كل ممول يراقب" وهذه الفكرة جعلت من سلطة الجماعات المحلية مقيدة على اعتبار أن السلطة المركزية هي من تمول الجماعات

¹ - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، حوسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 182.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 201.

³ - المادة 102 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

⁴ - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 72، ص 73.

المحلية من حيث تحديدها للموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها واتخاذ القرارات، وفرضت رقابة على كل العمليات المالية، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية التي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية¹.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على ميزانية الولاية

تتجسد الرقابة الوصائية على مالية الولاية في مقولة "من يمول يراقب"، وعليه فان السلطات المركزية المتمثلة في وزير الداخلية لها حق الرقابة الوصائية على ميزانية الولاية وذلك من خلال التصديق و الحلول. يعد التصديق أهم السلطات الرقابية الممنوحة للسلطة الوصية، لأنه شرط أساسي لنفاذ المداولة كذلك تقنية تهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار أنها رقابة سابقة لم يحدد المشرع نطاقها تاركا كامل الحرية لجهة الوصاية المصادقة على مداورات المجلس أو رفضها.

تصبح مداورات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية² والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية صراحة على بعض المداورات لتصبح نافذة وهذا ما نصت عليه المادة 55 من قانون الولاية 07/12 في نصها³ "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداورات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات؛

-التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله؛

-اتفاقيات التوأمة؛

-الهبات والوصايا الأجنبية.

ومن الرقابة السابقة لوزير الداخلية على ميزانية الولاية في صورة الرقابة الوصائية ما تضمنته نص المادة

¹ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية، العدد الثاني، 2007، ص106-107.

² المادة 54 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

³ المادة 55 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

3/134 من قانون الولاية 07/12 في نصها: "يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية"¹.

يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع بستين (60) يوما في المادة 44 من قانون الولاية السابق الذكر، وبذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسألة عدم تحديد اجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من وزير الداخلية.

أما سلطة الحلول لا تختلف إجراءاتها في قانون الولاية 07/12، الواردة في نص المادة 168 عن تلك المنصوص عليها في قانون البلدية 10/11، إلا في ما يتعلق بالإجراء المتعلق بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية.

الرقابة الوصائية من أخطر الرقابات الممارسة فهي تحد وتقيّد استقلال البلدية وهي رقابة دقيقة ومشددة على ميزانية الجماعات المحلية، إذا أنها مجموعة من الإجراءات القانونية والسلطات التي منحها القانون للسلطة الوصية مباشرة رقابتها وفرضها على ميزانية البلدية والولاية للمحافظة على المال العام و ترشيده، رغم أنها تحد من الاستقلالية المالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية.

¹ - المادة 3/134 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

الفصل الثاني

البقية للاحة على ميزانية الجماعات المحلية

الفصل الثاني: الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية

تمارس على مالية البلدية الرقابة اللاحقة و تسمى أيضا بالرقابة البعدية تقوم بها مختلف الجهات الرقابة المتخصصة و تتميز هذه الرقابة عن الرقابة السابقة (التي سبق و أن تطرقنا إليها في الفصل الأول) كونها رقابة ردعية، أي تكون متبوعة بجزاءات توقعها السلطات المختصة على المخالفين من الآمرين بالصرف الرئيسيين (رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، الوالي بالنسبة للولاية) و المحاسبين العموميين الرئيسيين (أمين خزينة البلدية، أمين خزينة الولاية)، المكلفين بتنفيذ الميزانية و صرفها و تتم هذه الرقابة بعد تنفيذ العمليات المالية للسنة المالية المعنية ، و للرقابة اللاحقة أهمية بالغة تتمثل في كشف الأخطاء المخالفات و تبين أيضا كيفية استعمال و صرف مالية الجماعات المحلية (الاستعمال الجيد أو الاستعمال السيئ) وبواسطتها يتم تحديد الأضرار التي لحقت بالبلدية و الولاية من جراء الاختلاسات و تبديد المال العام .

و تمكن الرقابة اللاحقة من تقييم السياسات العمومية بهدف البحث عن مدى تحقيق الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية للأهداف الاقتصادية، المالية و الاجتماعية المسطرة، من خلال إنجاز دراسات و تحليل مالية و اقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته، وكذا وضع الدولة سلطات تقييم و ترقيب المال الممنوح للجماعات المحلية من استغلاله في ما هو مشروع و مطلوب منها، وفي حالة تبديده توقع عليها جزاءات ردعية و تتميز الرقابة البعدية عن الرقابة السابقة بجملة من المزايا حيث نجد أنها¹:

- لا تعيق هذه الرقابة تنفيذ الأعمال و لا تتسبب في تأخير المعاملات المالية، لأنها تأتي بعد الصرف (وبذلك تفادي إحدى عيوب الرقابة السابقة).

- تؤدي إلى توشي موظفي السلطة التنفيذية الدقة و الأمانة طالما يعملون مقدما أن هناك رقابة لاحقة.

- تكون ملاحظات جهاز الرقابة على أساس من الواقع لأنها تأتي بعد إتمام العملية المالية، و في وقت تكون قد اتضحت جميع وقائعها.

¹- علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين الشمس، القاهرة، سنة 1982، ص 271.

- يمكن للرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة، من خلال العمليات المالية، و هو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الموازنة العامة كموازنة الأداء، و موازنة البرامج (التخطيط و البرمجة)، بصورة تساعد في ترشيد الإنفاق العام (وذلك لان الرقابة تأتي بعد تنفيذ الأعمال، وتعطي الوقت الكافي لأجهزة الرقابة للقيام بذلك).

وتعهد الرقابة اللاحقة إلى أجهزة إدارية تتجسد في المفتشية العامة للمالية (المبحث الأول)، وأجهزة قضائية مستقلة تتمثل في مجلس المحاسبة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المفتشية العامة للمالية (I.G.F)

إن التسيير الذي يقوم به الآمرون بالصرف خاضع لرقابة وفحص المفتشية العامة للمالية والتي تعتبر هيئة رقابة خاضعة لوصاية وزارة المالية، ويخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 272-08، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية¹، كل من مصالح الدولة والجماعات المحلية ومختلف الهيئات الخاضعة لنظام المحاسبة العمومية وتمارس الرقابة أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و هيئات الضمان الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية وأيضا كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني، وسنحاول معرفة الجهاز الرقابي (المفتشية العامة للمالية)، ونشأته، وكذلك تبيان الدور الذي يلعبه في الرقابة البعدية على ميزانية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية جهاز أنشئ للرقابة المالية اللاحقة، وتتوفر على الوسائل البشرية والمادية والتقنية اللازمة التي تمكنها من أداء مهامها بصورة سليمة وفعالة، كما تعتبر المفتشية العامة للمالية، هيئة رقابية خاضعة للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، و تصنف رقابتها على العمليات المالية في البلديات ضمن الرقابة اللاحقة الغير إلزامية، أي أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات و الإيرادات في

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 272-08، المؤرخ في 07-09-2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 2008 /50.

البلديات المبرجة ضمن برنامج العمل السنوي للمفتشية العامة للمالية و ، من ثم فهي ليست رقابة تأشيرية وإنما هي رقابة تحقيقه من ناحية و عملية من ناحية أخرى¹ .

الفرع الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية

أحدثت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 53/80 الذي يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية²، هذا الأخير عرفها في مادته الأولى بأنها: "هيئة مراقبة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية". استمر تطبيق هذا المرسوم إلى غاية 22 فيفري 1992، تاريخ إصدار المرسوم التنفيذي 32/92 الذي يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية وكذا المرسوم التنفيذي رقم 78/92، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية³، حيث تم بمقتضاه إلغاء أحكام المواد من 2 إلى 32 من المرسوم 53/80 .

وعلى العموم يمكن تعريف المفتشية العامة للمالية على أنها جهاز رقابي دائم تابع للدولة ، يقع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية ، يتمثل دورها أساسا في مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية ، وكذلك جميع المؤسسات والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية⁴، ويعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكويننا خاصا عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة ووظائفهم الأخرى وتوكل هذه الرقابة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية⁵ .

¹ - جمال لعامرة، "منهجية الميزانية في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003، ص222.

² - مرسوم رقم 53-80، المؤرخ في 01-03-1980، الذي يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10/1980.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 78-92، المؤرخ في 22-02-1992، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 15/1992.

⁴ - هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة نهاية التربص بالمدرسة الوطنية للإدارة سنة 2005-2006، ص13.

⁵ - بلخير بن زرقة، ميزانية الولاية، مذكرة نهاية التربص بالمدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2005-2006، ص13.

الفرع الثاني: تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية

قد مر تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية على مرحلتين : فترة منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1980، وفترة سنة 1980 إلى يومنا هذا.

أولاً: منذ الاستقلال إلى سنة 1980¹

بعد نيل الاستقلال في سنة 1962 مباشرة، ونظرا للفراغ القانوني الذي لازم الجزائر خلال هذه الفترة تم النص على بقاء التشريع الفرنسي ساري المفعول إلا ما يمس منه بالسيادة الوطنية والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وعلى اثر ذلك صدر المرسوم رقم 127/63 المؤرخ في 19/04/1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية والذي نص في المادة الثالثة منه على أنه: "تكون تابعة مباشرة لوزير المالية الهيئات التالية :

- مجلس المحاسبة
- لجنة تفتيش المؤسسات العامة
- المفتشية العامة للمالية
- المراقب المالي للدولة
- الوكالة القضائية للخزينة

إلا انه وعلى الرغم من النص الصريح على وجود هيئة المفتشية العامة للمالية الذي اعتمد سريان المرسوم الفرنسي المؤرخ في 13/11/1959 المتعلق بالنظام المالي في الجزائر والذي ينص في المادة 199 منه على أن : "جميع المحاسبين في الجزائر خاضعين لتفتيش المفتشية العامة للمالية"، فان أي تنظيم يخص المفتشية العامة للمالية في الجزائر لم يظهر إلى الوجود إلا أن تم وقف العمل بالدستور سنة 1963، بموجب الأمر المؤرخ في 10/07/1965، والذي لم يسمح باعتماد نظام المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابة، وبعد ذلك صدر المرسوم رقم 259/71 المؤرخ في 19/10/1971 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية الذي نص في المادتين الأولى والثانية منه على وجود مديرية للتفتيش المالي والتي لم تكن لها نفس المهام الرقابية المنوطة بالمفتشية العامة للمالية، وبعد ذلك صدر الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22/11/1976 الذي

¹ - محمد الصالح فنينش، مرجع سابق، ص 166.

نص في المادة 1/185 من الفصل الخاص بوظيفة المراقبة من الباب الثاني المتعلق بالسلطة وتنظيمها على انه "تمارس المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة ، وبأجهزة دائمة للدولة"، ورغم هذا النص الصريح، إلا أن ذلك لم يتجسد ميدانيا إلا ابتداء من سنة 1980.

ثانيا: منذ سنة 1980 إلى غاية الوقت الحاضر

لقد دعمت الرقابة السابقة برقابة لاحقة التي تم النص عليها سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 53/80 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية¹، حيث وضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية وذلك وفقا لنص المادة الأولى من نفس المرسوم، واشتملت المفتشية العامة للمالية في سنة 1983 على هيكل إدارة وتسيير يوضع لدى رئيسها وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم رقم 502/83 الذي يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية².

بعد تبني الجزائر النظام الرأسمالي والتعددية الحزبية بمقتضى دستور 1989³، تعرضت على إثرها المنظومة القانونية الجزائرية لعدة إصلاحات في شتى الجوانب منها الجانب القانوني، لذا كان لزاما على المشرع الجزائري أن يطور التنظيم القانوني الخاص بالمفتشية العامة للمالية كي تتماشى وفق اقتصاد السوق الجديد وقد تجلّى ذلك في الكثير من النصوص التنظيمية ابتداء من سنة 1991 بصدر المرسوم رقم 502/91 الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية⁴، وفي سنة 1992 صدر المرسوم التنفيذي رقم 32/92 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية لها والمرسوم التنفيذي رقم 33/92 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية وتحديد اختصاصاتها⁵، وبعد ذلك صدر مرسوم تنفيذي ألغى بدوره المرسوم

¹ - مرسوم رقم 80-53، السالف الذكر.

² - مرسوم رقم 83-502، المؤرخ في 20-08-1983، الذي يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 35/1983.

³ - دستور لسنة 1989، المؤرخ في 23-02-1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09/1989.

⁴ - مرسوم رقم 91-502، المؤرخ في 21-12-1991، الذي يتضمن القانون الاساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 67.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20-01-1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6/1992.

المنشأ لها، وهو المرسوم رقم 78/92 المحدد لاختصاصات المفتشية¹ لذلك اعتبر هذا المرسوم طيلة الفترة الممتدة من تاريخ صدوره إلى غاية سنة 2008 بمثابة النص الأساسي للمفتشية العامة للمالية .

في سنة 2007 صدر المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية² الذي نص في المادة الأولى منه على أن المفتشية العامة للمالية يحكمها نص خاص، وتطبيقا لهذا المرسوم التنفيذي صدرت النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بتنظيم المفتشية العامة للمالية بتاريخ 2008/09/06، حيث تضمن المرسوم التنفيذي رقم 272/08³، تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وحدد المرسوم التنفيذي رقم 273/08 تنظيم الهياكل المركزية لها، أما المرسوم التنفيذي رقم 274/08 تضمن تنظيم المفتشيات الجهوية التابعة لها.

الفرع الثالث: تنظيم هياكل المفتشية العامة للمالية

تظم المفتشية العامة للمالية ، هياكل مركزية و هياكل جهوية:

أولا: الهياكل المركزية

تظم المفتشية العامة للمالية ما يأتي:⁴

1- هياكل عملية للرقابة و التدقيق و التقييم:

يدير هذه الهياكل مراقبون عامون للمالية ، و يبلغ عددهم بأربعة (4) مراقبين، توكل لهم مهام الرقابة و التدقيق و التقييم المنوطة بالمفتشية العامة للمالية.

2- وحدات عملية: يديرها

*مديرو بعثات (Directeur des missions) المحدد عددهم بعشرين (20) مديرا يمارسون تحت إشراف المراقبين العامين التابعين لهم ،المهام الموكلة لهم.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 78-92، السالف الذكر.

² - مرسوم تنفيذي رقم 364-07 المؤرخ في 28-11-2007، المتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2007/75.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 272-08، المؤرخ في 06-09-2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2008/50.

⁴ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08، المؤرخ في 06-09-2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 2008 /50.

* مكلفون بالتفتيش (Chargés d'inspection) المحدد عددهم بثلاثين (30) مفتش يمارسون تحت

إدارة مدير البعثات، عمليات الرقابة الموكلة لهم.

3- هياكل دراسات و تقييس و ادارة و تسيير : و تشكل هذه الهياكل مما يأتي:

* مديرية البرامج و التحليل و التلخيص.

* مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي.

* مديرية إدارة الوسائل.

ثانيا: الهياكل الجهوية

تتكون المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، الموضوعة تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية

من مديريات جهوية يبلغ عددها عشرة (10) مديريات، يحدد مقرها و اختصاصها الإقليمي بواسطة قرار

يصدره وزير المالية، و هي محددة حاليا حسب القرار المؤرخ في 1999/01/02 المعدل والمتمم للقرار

المؤرخ في 1994/02/06 وهي كالتالي¹:

المقر	الاختصاص الاقليمي
الأغواط	ولايات : الأغواط ، الجلفة ، غرداية
ورقلة	ولايات : ورقلة ، تامنغست ، أدرار، إليزي ، الوادي
تلمسان	ولايات : تلمسان ، النعامة ، بشار ، تندوف.
سطيف	ولايات : سطيف ، برج بوعريبيج ، المسيلة و بسكرة
تيزي وزو	ولايات : تيزي وزو ، البويرة ، بومرداس ، بجاية
عنابة	ولايات : عنابة ، الطارف ، سكيكدة ، سوق أهراس، قالمة، تبسة
قسنطينة	ولايات : قسنطينة ، ميلة ، أم البواقي ، خنشلة ، باتنة ، جيجل.
مستغانم	ولايات : مستغانم ، تيسيمسيلات ، الشلف ، عين الدفلى.

¹ - لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 127.

وهران	ولايات : وهران ، معسكر ، غليزان ، و تيارت.
سيدي بلعباس	ولايات: سيدي بلعباس ، سعيدة ، عين تموشنت و البيض.

المطلب الثاني: إجراءات وصلاحيات المفتشية العامة للمالية في الرقابة

واضحة ومضبوطة يجب احترامها، وكذا تعدد صلاحياتها في مجال الرقابة وذلك من خلال الدور الذي تلعبه في الرقابة في الجانب الاقتصادي وهذا بعد انتهاء الجزائر اقتصاد السوق وتبني النظام الرأسمالي بدلا من النظام الاشتراكي ، أثر هذا الأخير في مهام المفتشية العامة للمالية من خلال إعطاءها مهام أخرى إضافة إلى مهامها الكلاسيكية.

الفرع الأول: إجراءات المفتشية العامة للمالية

تخضع المفتشية العامة للمالية لجملة من الإجراءات التي تسهل من عملية الرقابة لديها كشكل عام والرقابة على ميزانية الجماعات المحلية (البلدية،الولاية) بشكل خاص وهي:

أولا: أداء اليمين القانونية¹

قبل تزويد المفتشين ببطاقة تفويض الوظيفة، التي تشهد لهم بصفتهم و تمنحهم، أثناء ممارسة وظائفهم، حق الإطلاع على مستوى مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية أو أي كيان قانوني آخر خاضع لرقابة المفتشية العامة للمالية، يفرض عليهم تأدية اليمين القانونية التالي نصها: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة و صدق و أن أحافظ على السر المهني و أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي"، يتم تأدية اليمين القانونية أمام مجلس القضاء المختص إقليميا، و يثبت ذلك مجانا، بشكل مكتوب، كاتب الضبط بمجلس القضاء الذي عين إتمام الإجراء، لا تجدد اليمين مادام الموظف في الخدمة بالمفتشية العامة للمالية، غير أنه، في حالات التوقف المؤقت عن الوظيفة، يجري سحب بطاقة تفويض الوظيفة، و ترد هذه الأخيرة عند استئناف الخدمة، و في حالة التوقف النهائي عن الوظيفة، ترد البطاقة إجباريا للمفتشية العامة للمالية.

¹ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28، المؤرخ في 13-10-2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 05 / 2010.

ثانيا: البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية

ما هو معمول به هو انه خلال الشهرين الأولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة المفتشية العامة للمالية في البرنامج السنوي، يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية، يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة، غير انه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج وذلك بطلب من السلطات في ما يتعلق بقضايا مستعجلة أو تسخير من القضاء.

ويتضمن هذا البرنامج السنوي مختلف المديرية الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب حجم النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل من مدير بعثة الذي تم تحديده، مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأوليات¹.

ثالثا: سير المهمة التفتشية

بعد إقرار البرنامج السنوي يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق أو البعثات التفتشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها.

رابعا: التحضير للمهمة التفتشية

تخضع مرحلة التفتيش لإشراف مكلفين بالتفتيش وهي تشمل الانطلاق في الأعمال التمهيديّة المتمثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة، ذلك على أساس النصوص التأسيسية ومختلف التعديلات التي لحقها بها و مختلف الوثائق الخاصة بها إضافة إلى الأرشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابة أخرى حول هذه الإدارة الخاضعة للرقابة، كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة ومعاملاتها المالية.

و بعد هذا يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فحائية، ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع من خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع أهداف دقيقة للتدخل، وتحدد رزمة العمل التي يفترض إتباعها.

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، السالف الذكر.

خامسا: تنفيذ المهمة التفتشية

يتم إنجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص و المراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من الناحية الشكلية و من ناحية المضمون.

♦ **من الناحية الشكلية:** وهذا بالتأكد من وجود الوثائق المالية و لمحاسبية، ميزانية، حساب إداري، سجلات الجرد و مدى مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

♦ **من ناحية المضمون:** حيث يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الأموال والقيم وذلك لمقارنتها مع العمليات المسجلة ومعاينة الوثائق الثبوتية مثل الفواتير... حيث يتم تحضير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين و المحاسب العمومي.

و بعد ذلك يعقد اجتماع مع مسؤولي الهيئة الخاضعة للرقابة لإعلامهم بتقديم بعثة التحقيق وهذا لتسهيل عملية الرقابة.

أما إذا أكد المفتشون من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يتم إعلام رئيس المهمة الذي يعلم فورا رئيس المفتشية العامة للمالية¹.

سادسا: تحرير التقرير

بعد انتهاء مهام الرقابة، تعد المفتشية العامة للمالية تقرير أساسي يتضمن اقتراحات في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة (البلدية،الولاية) ،يبلغ مسير الهيئة المراقبة(رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية،الوالي بالنسبة للولاية) وكذا وصاياته بالتقرير الأساسي، ويجب على مسيري المصالح (رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية،الوالي بالنسبة للولاية) في هذه الحالة أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحويها هذه التقارير وكذلك عليهم أن يعملوا بالتدابير المتخذة حيال ذلك , وهذا في إطار التمكن من تنفيذ ما يسمى بالإجراء التناقضي.

وحسب المادة 24 من المرسوم 272/08¹، يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي تلخيص

يختم الإجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي وجواب

¹ - لظفي فاروق زلاسي،المرجع السابق، ص 57-58.

مسير الكيان المراقب، يبلغ التقرير التلخيصي مرفق بجواب المسير للسلطة السلمية للكيان المراقب دون سواها.

إضافة إلى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية، تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة أعمالها ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها وهذا حسب المادة 26 من المرسوم التنفيذي 272/08².

الفرع الثاني: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

اقتصرت مهام المفتشية العامة للمالية في ظل النظام الاشتراكي الذي انتهجته الجزائر قبل سنة 1990 على مهمة الرقابة فقط، لكن في التطورات السياسية والاقتصادية وتبني الجزائر لنظام الرأسمالي والدخول إلى عالم السوق الحر توسعت صلاحيات المفتشية، وتجددت مهامها في المهام الكلاسيكية في ظل النظام الاشتراكي الذي انتهجته الجزائر في فترة ما قبل سنة 1990، ومهام حديثة في ظل النظام الرأسمالي الذي تبنته الجزائر بعد سنة 1990³.

أولا: المهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية⁴

يقصد بالمهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية، تلك المهام و الصلاحيات المحددة بالمرسوم رقم 53 /80 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، وهي منحصرة أساسا في الرقابة المالية و المحاسبة على مصالح الدولة والجماعات المحلية و الهيئات بصفة فجائية ، أما المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة فتكون موضوع تبليغ مسبق.

1- مهمة الرقابة والتدقيق:

تعتبر مهمة مراقبة التسيير هي المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية، و هي تهدف إلى التأكد من مدى احترام المعايير و المقاييس القانونية لضمان مشروعية و دقة الحسابات المالية الخاصة بالجماعات المحلية وتمثل في :

¹ - المادة 24 من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

² - المادة 26 ، من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

³ - لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 136 و ص 137 و ص 138.

⁴ - لونيبي عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص 126 و ص 127.

- مراقبة الميزانيات

* **الميزانية الأولية:** التحقق من أن الميزانية الأولية بالنسبة للبلدية والولاية مصادق عليها من طرف الوالي بالنسبة للبلدية، و وزير الداخلية بالنسبة للولاية وتحتوي على النفقات الإجبارية المنصوص عليها في كل من قانون البلدية و قانون الولاية.

* **الميزانية الإضافية:**

التحقق من أن الميزانية الإضافية مصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية ، قبل 31 أكتوبر من السنة المالية ، التي تسبق سنة تنفيذها ، و أنها مصادق عليها من طرف السلطة الوصية .

* **الحساب الإداري:**

التأكد من أن الحساب الإداري قد تم إعداده من طرف الأمرين بالصرف (الوالي بالنسبة للولاية رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية)، قد قاموا بإعداد الحساب الإداري الخاص بالسنة المالية المعنية وإيداعه لدى المجالس المحلية للتصويت عليه (المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية)، إضافة إلى ذلك يشترط أن يكون الحساب الإداري مؤثر عليه من طرف مجلس المحاسبة المختص إقليمياً.

- مراقبة السجل الخاص بحوالات الدفع

تتمثل عملية الفحص و التدقيق فيما يأتي :

- هل السجل ممضي و مرقم ؟

- هل أرقام الحوالات موضوعة بالترتيب على السجل ؟

- المقارنة بين أرقام الحوالات مع الأرقام المسجلة على السجل و التي يجب أن تكون متطابقة.

- فحص الحوالات المسددة

عند التدقيق و فحص الحوالات، يجب على المفتش التأكد من وجود الوثائق التالية:

- سند الطلب ممضي من طرف الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية،الوالي بالنسبة

للولاية) يحتوي على البيانات التالية : رقم السند ،موضوع النفقة (اقتناء لوازم، القيام بعمل...)، اسم المورد أو المؤسسة المكلفة بإنجاز الخدمة، تاريخ السند،و يحرر في ثلاثة نسخ،و عند الاقتضاء، وجود فاتورة شكلية تحمل نفس البيانات المذكورة.

– الفاتورة النهائية

تحمل نفس البيانات المشار إليها،و يجب أن يكون تاريخ الفاتورة سابق لتاريخ سند الطلب أو الفاتورة الشكلية،و أنها ممضية من طرف المورد و الأمر بالصرف المعني،و أنها تحتوي على تأشيرة المراقب المالي المختص، بالإضافة إلى التأشيرة التالية:

* تأشيرة أداء الخدمة (Service Fait)

* رقم الجرد (N° D'inventaire)

* نظر قابل للدفع (Vue, Bon à payer)

– بطاقة الالتزام

يجب أن تكون بطاقة الالتزام تحتوي على البيانات التالية:

*رقم بطاقة الالتزام.

*تاريخ بطاقة الالتزام.

*رقم المادة و الفصل.

*مبلغ العملية بالدينار الجزائري، و يكون موقوف بالأرقام و الحروف على بطاقة الالتزام.

*الرصيد القديم.

* باقي الرصيد .

* إمضاء و توقيع الأمر بالصرف على بطاقة الالتزام.

* وجود تأشيرة المراقب المالي المختص.

*كما يجب أن يرفق مع بطاقة الالتزام مداولة عن المجلس الشعبي البلدي المعني ، تبرر مبلغ النفقة.

يترتب على عملية المراقبة والتدقيق على مالية الجماعات المحلية من طرف المفتشية وذلك بعد

الانتهاء من مهمة التفتيش والمراقبة ،إعداد رئيس البعثة للتقارير التالية:

(أ) - التقرير الأساسي (الأولي):¹

- يحتوي التقرير الأساسي المعاينات و التقديرات حول التسيير المالي و المحاسبي للجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، كما يتضمن التقرير الأساسي ما يلي:
- اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم و تسيير البلدية والولاية، في المجال المعني بالمراقبة؛
 - كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكمها.
- و بعد الانتهاء من تحرير التقرير المذكور، يبلغ مباشرة إلى:
- رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، والوالي بصفتهم المسؤولين المباشرين؛
 - الوصاية (الوالي بالنسبة للبلدية، وزير الداخلية بالنسبة للولاية).

و في هذا الإطار، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، تقديم الإجابة بصفة إلزامية على جميع الملاحظات المسجلة بالتقرير الأساسي في أجل أقصاه شهرين (2)، و يمكن أن يمدد هذا الأجل استثنائيا بشهرين (2) من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية، بعد موافقة وزير المالية.

(ب) - التقرير التلخيصي:²

عند استلام الأجوبة، يتم إعداد التقرير التلخيصي، و يعرض هذا التقرير نتيجة المقارنة بين المعاينات المدونة في التقرير الأساسي و جواب الأمرين بالصرف بالبلدية والولاية المعنيين، و يتم تبليغ هذا التقرير مرفوقا بجواب الأمرين بالصرف للسلطة الوصية.

عند استلام الأجوبة، يتم إعداد التقرير التلخيصي، و يعرض هذا التقرير نتيجة المقارنة بين المعاينات المدونة في التقرير الأساسي و جواب الأمرين بالصرف بالبلدية والولاية المعنيين، و يتم تبليغ هذا التقرير مرفوقا بجواب الأمرين بالصرف للسلطة الوصية.

(ج) - التقرير السنوي:³

في نهاية السنة تعد المفتشية العامة للمالية التقرير السنوي، يتضمن حصيلة النشاط، و يتم تسليمه إلى

¹ - المادة 21 من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

² - المادة 24 من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

³ - المادة 26 من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها.

كما تقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد ، في نفس الآجال ، تقرير يرسل إلى السلطات المؤهلة، يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعينات و التوصيات.

- مهمة التحقيقات والخبرات

يمكن للمفتشين ، التابعين للمفتشية العامة للمالية، من أجل استكمال تحرياتهم و القيام بالتحقيقات المفيدة، أن يطلعوا على المعلومات و الوثائق الموجودة لدى الإدارات و الهيئات التي تخص الجماعات المحلية (البلدية،الولاية)، والتي تتعلق بمعاملاتها ووضعها المالي.

و يمكن للمفتشية العامة للمالية إجراء تحقيقات بناء على طلب من الحكومة أو أعضائها، من أجل تهيئة الظروف و توفير المعلومات الكافية لاتخاذ القرارات الملائمة.

ثانيا: المهام الجديدة للمفتشية العامة للمالية

في ظل اعتماد الجزائر اقتصاد السوق الحر أسندت للمفتشية العامة للمالية صلاحيات أخرى تتمثل في:

1- مهمة التقييم الاقتصادي و المالي¹

يمكن للمفتشية العامة للمالية القيام بمهمة التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي، بناء على طلب من مجلس إدارة المؤسسة المعنية، و في هذا الإطار، تقوم المفتشية العامة للمالية بما يأتي:

* إنجاز الدراسات و التحليل المالية و الاقتصادية من أجل تقدير فاعلية و فعالية إدارة و تسيير الموارد المالية و الوسائل العمومية الأخرى.

* إجراء دراسات مقارنة و تطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات.

* تقييم تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية، و كذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها و تكيفها مع الأهداف المحددة.

¹ - المادة 04، من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

* تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، و التعرف على نقائص التسيير و عوائقه و تحليل أسباب ذلك.

(2) - مهمة التدقيق في القروض الدولية و الأجنبية

تخضع القروض العمومية إلى رقابة المفتشية العامة للمالية، نتيجة لتقلبات الأسواق الدولية، وكثرة التعقيدات في مجال القروض و قلة الشفافية، و ضعف التنسيق عند تقييمها. و بصفة عامة تنصب الرقابة على القروض الدولية و الأجنبية على تقييم المعلومات و الاتصالات، بالإضافة إلى إنجاز عمليات المتابعة.

و في هذا الإطار، تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار و التنمية و البنك الإفريقي للتنمية، من خلال إعداد و تسليم السلطات المختصة ما يأتي:

* تقرير تدقيق حسابات المشاريع التي تم منح القروض في إطارها، بما في ذلك الحسابات الخاصة.

* إعداد و تقديم تقارير نهائية حول تنفيذ المشروع الذي استفادة من القرض.

(3) - مهمة الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج¹

لقد عرفت عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج تطورا هاما مع الانفتاح الاقتصادي ، لذلك كان من الضروري تطوير طرق مكافحة مخالفة أو محاولة مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج، بأية وسيلة كانت، ما يأتي:

* تصريح كاذب.

* عدم مراعاة التزامات التصريح.

* عدم استرداد الأموال إلى الوطن.

* عدم مراعاة الإجراءات المنصوص عليها أو الشكليات المطلوبة.

* عدم الحصول على الترخيصات المشترطة

* عدم الاستجابة للشروط المقترنة بهذه الترخيصات.

¹ - لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق ص 129.

و عليه ، فقد تم تأهيل موظفو المفتشية العامة للمالية المعينون بقرار وزاري مشترك بين وزير العدل و الوزير المكلف بالمالية لمعاينة جرائم مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة الأموال من و إلى الخارج. و بعد المعاينة، ترسل فوراً إلى الوزير المكلف بالمالية، محاضر المعاينة.

4- تقييم السياسات العمومية

إن الرقابة على الأموال العمومية بالطريقة الكلاسيكية، القائمة على التأكد من سلامة الدفاتر و المستندات المحاسبية و مشروعيتها، لا تحقق الفعالية المطلوبة، لذلك فإن تقييم السياسات العمومية، يهدف إلى البحث عن مدى تحقيق الميزانية للأهداف المحددة، من خلال إنجاز دراسات و تحاليل مالية و اقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته.

تهدف عملية التقييم على التعرف، بعد إجراء مقارنة ، عن جوانب التبذير و الإسراف و سوء استخدام المال العام و تساعد أيضاً على الحكم عن مدى الكفاءة الإدارية ، و تقديم الاقتراحات و التوصيات الضرورية لتطويرها و تكييفها مع المستجدات القائمة.

بمجرد انتهاء عملية المراقبة على ميزانية الجماعات المحلية تحرر المفتشية تقريراً تسجل فيه ملاحظاتهم و المعينات التي قاموا بجمعها أثناء القيام بممارسة مهامهم، حول التسيير المالي والمحاسبي في كل من مقر البلديات و الولايات حيث يحتوي هذا التقرير على اقتراح تدابير من شأنها أن تحسن تنظيم و كذا نتائج الهيئات المراقبة (البلدية،الولاية) ، كما يمكن أن يحتوي على أي اقتراح من طبيعته أن يحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها¹ ، ويبلغ هذا التقرير لمسيرى كل من البلدية والولاية (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي)، وكذا وصايتهم بالتقرير الأساسي²،والذين بدورهم يقومون بالرد عليه لزوماً خلال مدة أقصاها شهرين(2) على المعينات والملاحظات التي تحتويها هذه التقارير مع إمكانية تمديد هذه المدة استثنائياً من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية وذلك بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية، مع العلم أنه بعد انقضاء الأجل المحدد بشهرين (2) ، تصبح التقارير التي لم يرد عليها نهائية³،ومن جهة أخرى تعد المفتشية

¹ - المادة 21 من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

² - المادة 22 من المرسوم 08-272، السالف الذكر.

³ - المادة 23 من المرسوم 08-272، المرجع نفسه.

العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها خلال الفترة المنصرمة و يرفع إلى وزير المالية، كما يتضمن التقرير ملخصا لملاحظات المفتشية و اقتراحاتها ذات الطابع العام و التي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع و التنظيم المطبقين في مجال تدخلها.

ليس للمفتشية العامة للمالية و لا للمديريات الجهوية التابعة لها أي سلطة في اتخاذ أية إجراءات عقابية عند كشفها لبعض الانحرافات المالية لأن دورها يتوقف عند كتابة التقارير و إرسالها إلى وزير المالية، الذي يعتبر الجهة الوحيدة، في هذه الحالة المخولة باتخاذ أية إجراءات أو تدابير ردعية تتعلق بما جاء في تقارير المفتشية، سواء بشكل مباشر أو عن طريق اللجوء إلى القضاء .و بذلك يمكن القول، أن دور المفتشية العامة للمالية ما هو إلا دور استشاري لا غير ما دامت تلتزم بالقوانين الموجودة و لا تستطيع ردع أية مخالفة تراها او تسجلها في تقاريرها و قد يتغاضى عنها وزير المالية لسبب أو لآخر.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة¹

مجلس المحاسبة هو هيئة رقابية بعدية على الأموال العامة، سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية، إدارية كانت أو اقتصادية، أنشئ بموجب القانون 05/80، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة²، لكي يمارس رقابة لها طابعين إداري وقضائي على الدولة، والجماعات المحلية (البلدية، الولاية) ، في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني، إلا أنه تم تضيق اختصاصه بموجب القانون 90 - 23 المؤرخ في 04 / 12 / 1990 ، باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصه كما جرد من صلاحياته القضائية³ ، إلا أن الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة⁴ أعاد الأمر إلى نصابه، حين وسع مجال اختصاص المجلس ليشمل

¹ - بوحميذة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011-2012، ص378 و ص379 .

² - قانون رقم 80-05، المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 10 ، سنة 1980.

³ - قسمية فتحي، الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة؛ الجزائر، 2011/2012، ص33 .

⁴ - الامر رقم 95-20، المؤرخ في 17-07-1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 39، سنة 1995.

كل الأموال العمومية مهما يكن وضعها القانوني، كما توسعت اختصاصات مجلس المحاسبة من خلال الأمر رقم 10-02، المعدل و المتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة¹، من خلال تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش و الممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات و في واجب النزاهة أو الضرر بالأموال العمومية، كما وسع من مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة لتشمل تسيير الشركات و المؤسسات و الهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.

رقابة مجلس المحاسبة يسميها البعض بالرقابة القضائية لأنها تعتبر أسلوبا من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، الهدف منها توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، حيث يقوم المجلس بتفحص الحسابات و الكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقه وقد يعهد إليه بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منه وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا، يعرض فيه ما اكتشفه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل².

جاء النص على رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية في كل من قانون البلدية 10/11 في نص المادة 210 على أنه " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول"³، وكذا المادة 175 من قانون الولاية 07/12 نصت على أنه " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به"⁴.

¹ - الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26-08-2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 50، سنة 2010.

¹ - ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 234-235.

³ - المادة 210 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

⁴ - المادة 175 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

المطلب الأول: ماهية مجلس المحاسبة

لإبراز ماهية مجلس المحاسبة كهيئة قضائية خارجية تختص بالرقابة البعدية على مالية الدولة كأصل عام والجماعات المحلية كأصل خاص يقتضي منا التطرق إلى نشأته (فرع أول) وتنظيمه القانوني (فرع ثاني) .

الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة

مر على مجلس المحاسبة عدة مراحل تفاوتت في تجريده من صلاحياته القضائية إلى توسيعها، وسنبرز هذه المراحل من خلال تقسيمها إلى مرحلتين: مرحلة الأحادية الحزبية، مرحلة التعددية الحزبية.

أولاً: مجلس المحاسبة في ظل الأحادية الحزبية

يتفق فقهاء القانون الدستوري في الجزائر على تحديد مرحلة الأحادية الحزبية بتلك الفترة التي سبقت صدور دستور سنة 1989، وهي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستورين رئيسيين، وهما دستور 1963 ودستور 1976.

1- مجلس المحاسبة خلال دستور 1963¹

كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر قبل الاستقلال يشكل امتداداً للنظام الفرنسي، حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، ولم تنشأ بعد الاستقلال مباشرة أي هيئة لتحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، وينطبق هذا أيضاً على دستور 1963 الذي لم يأتي بذكر مجلس المحاسبة في بنوده بل أحالها إلى التنظيم من خلال المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية²، والذي أتى على ذكر في مادته الثالثة، إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة رقابية تابعة لوزارة المالية، لكن فكرة إنشاء المجلس لم تجسد فعلياً على أرض الواقع، وبعد ذلك صدر المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971³، الذي ألغى بدوره أحكام المرسوم السابق رقم 63-127 وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية ولم يأتي على ذكر مجلس المحاسبة.

¹ دستور لسنة 1963، المؤرخ في 08-09-1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64 / 1963 .

² مرسوم رقم 63-127، المؤرخ في 19-04-1963، المتعلق بتنظيم وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 23/357

³ مرسوم رقم 71-259، المؤرخ في 19-10-1971، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية¹.

(2) - مجلس المحاسبة خلال دستور 1976²

قد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة، وخصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها وذلك في الفصل الخامس من الباب الثاني.

بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فقد تضمن على عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المشرع الجزائري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة، حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، وهذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية³، وفي نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من نفس هذا الدستور، تنص على إنشاء مجلس للمحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، لكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة حيث صدر نص تشريعي آخر لتدعيم وظيفة الرقابة المالية، يتمثل في القانون رقم 80-05، المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي تم بموجبه إنشاء مجلس للمحاسبة بصفة فعلية⁴، والذي تضمنت المادة الثالثة منه إدراج المجلس تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، ويعد هيئة رقابية ذات صلاحيات قضائية وإدارية على أموال الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

ثانيا: مجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية

في هذه الفترة صدر دستور 1989 الذي اقر بتعددية الحزبية وتجسيد الديمقراطية في العمل السياسي والفصل ما بين السلطات، وقد نصت المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة⁵، يتولى وظيفة الرقابة

¹ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، سنة 2005، صفحة 57.

² - دستور لسنة 1976، المؤرخ في 22-11-1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 94/1976.

³ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 59.

⁴ - قانون رقم 80-05، السالف الذكر.

⁵ - المادة 160 من دستور 1989، المرجع السابق.

المالية اللاحقة على الأموال العمومية، عقبه صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة ،
يختلفان في تحديد الصلاحيات المقررة للمجلس كهيئة رقابية بعدية على الأموال العمومية. وهما قانون رقم
32-90 و الأمر 20-95.

1- مرحلة صدور القانون رقم 32-90:

في هذه المرحلة ضيق المشرع الجزائري من صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح هيئة إدارية فقط
وبصلاحيات محدودة وجرده من الصلاحيات القضائية، حيث تشمل رقابته فقط الهيئات التي تخضع في
تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من القانون 32-90 على ما يأتي " :
تنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق
العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية"¹، كما تنص المادة 04 من نفس هذا
القانون بشكل صريح و واضح، على أنه "لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال
التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية."²، حيث
أصبح مجلس المحاسبة لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحاكم
الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية³، وبموجب هذا القانون أصبح
مجلس المحاسبة هيئة ذات طابع إداري من حيث تنظيمه وتشكيلته، يتكون من أقسام وقطاعات وليس من
غرف وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون
الأساسي للقضاء ، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة
اليمين التي يؤديها القضاة، وقد جاءت صياغتها في المادة 31 من القانون السالف الذكر على الشكل
التالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل
الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه"⁴، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة "أن

¹ - المادة 03 من القانون رقم 32-90 ، المؤرخ في 04-12-1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره ، الجريدة الرسمية للجمهورية
الجزائرية العدد 53 .

² - المادة 04 من القانون رقم 32-90 ، السالف الذكر.

³ - المواد من 59 إلى 67 من القانون 32-90، السالف الذكر.

⁴ - المادة 31 من القانون رقم 32-90، السالف الذكر.

أسلك سلوك القاضي النزيه " الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه " فقط، أي بحذف كلمة "القاضي" وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة.

(2) - مرحلة صدور الأمر رقم 95-20:

بصدور الأمر رقم 20/95 ، المؤرخ في 17/07/1995¹، أعاد المشرع الجزائري تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، واسترجاع صلاحياته ذات الصبغة القضائية وذلك من خلال مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للآمرين بالصرف، وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون 90-32، إضافة إلى ذلك عمل المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع في مفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة ، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الفعالية و النجاعة والاقتصاد، ويقترّب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية².

إضافة إلى ما سبق ومن خلال التطور الذي عرفه مجلس المحاسبة في ظل القانون 95-20 تم منحه اختصاصات جديدة وذلك بإنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الجماعات المحلية، والذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها).

بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي. حيث جاء نص المادة 31 من القانون 95-20 كالتالي "تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي الرقابة البعدية على مالية الجماعات

¹ - أمر رقم 95-20، المرجع السابق.

² - مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، 2003 ، ص 52.

الإقليمية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصها"¹، وبقي هذا الأمر ساري المفعول إلى يومنا هذا إلا انه بعض مواده عدلت بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010²، بعد ذلك صدر القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتعلق بالتعديل الدستوري والذي أبقى على دستورية مجلس المحاسبة كهيئة رقابية بعدية على أموال الجماعات المحلية وهذا ما فندته نص المادة 1/192 في قولها "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات لإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة"³.

الفرع الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بنظام داخلي تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 95 / 377 ، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995⁴ والذي حدد هيكله الإدارية وتشكيلاته القضائية ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها، أما من حيث تشكيلته البشرية، فإنه يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده المرسوم رقم 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة⁵، كما يقوم المجلس على مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية والأجهزة التقنية وكذلك على كتابة الضبط ويخضع قضاة المجلس في مساهمهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية.

أولاً: التشكيلة البشرية للمجلس وكيفية التعيين

يتكون مجلس المحاسبة من قضاة أتت على ذكرهم المادة 38 من الأمر 02/10 ، المتعلق بمجلس المحاسبة وهم كالأتي⁶:

¹ - المادة 31 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

² - أمر رقم 10-02، المرجع السابق.

³ - دستور لسنة 2016، المؤرخ في 06-03-2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 / 2016.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20-11-1995، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 72/1995.

⁵ - أمر رقم 95-23، المؤرخ في 26-08-1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 48 / 1995.

⁶ - المادة 38 من الأمر رقم 10-02، المرجع السابق.

• من جهة:

* رئيس مجلس المحاسبة يعين بمرسوم رئاسي.

* نائب الرئيس.

* رؤساء الغرف.

* رؤساء الفروع.

* المستشارون.

* المحاسبون.

• ومن جهة أخرى:

* الناظر العام.

* النظار المساعدون.

و يشمل مجلس المحاسبة أيضا على مستخدمين ضروريين لعمل كتابة الضبط و الأقسام التقنية و المصالح الإدارية، وهذا ما حددته المادة 40 من المرسوم السابق.

يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر وفقا للشروط الواردة في القانون الأساسي السالف الذكر، ويخضعون منذ تنصيبهم إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهرا يتم خلالها تقييم أدائهم المهني واستعداداتهم الوظيفية، وبانقضاء هذه المدة التجريبية يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي، وبناء على رأي هذا الأخير يتقرر إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المعني أو تمديد فترة تربصه أو تسريجه نهائيا¹.

وفي أول تنصيب لقضاة مجلس المحاسبة يؤدون اليمين أمام المجلس، مجتمعاً في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة ويتم تحرير محضر أداء اليمين من طرف الكاتب الرئيسي للمجلس.

وحددت المادة 10 من الأمر رقم 23/95 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وهذا في جلسة رسمية يعقدها مجلس المحاسبة في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة

¹ - نوار أجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006-2007، ص 36.

تتضمن على الصيغة التالية: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص وأحافظ على سر التحريات وأن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه"¹.

إن القيام بأداء اليمين الخاص بقضاة مجلس المحاسبة يساهم في قيامهم بمهامهم الرقابية بتفاني وإخلاص وتقدير المسؤولية الملقاة على عاتقهم .

ثانيا: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة

حسب المادة 29 من الأمر رقم 02/10، المتعلق بمجلس المحاسبة²، ينظم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني و في غرف ذات اختصاص إقليمي, ويمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع كما يعقد مداولاته للفصل في القضايا المطروحة عليه في شكل تشكيلات مختلفة، و تتوفر كذلك على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة.

1- غرف ذات اختصاص وطني

يضم مجلس المحاسبة ثمان(8) غرف وطنية ، تختص كل واحدة منها بمراقبة وزارة أو عدة وزارات متقاربة من حيث النشاط، و لقد حددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، القطاعات الرئيسية التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف على الشكل التالي³:

- المالية.

- السلطة العمومية و المؤسسات الوطنية.

- الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

- التعليم و التكوين.

- الفلاحة و الري.

- المنشآت القاعدية و النقل.

- التجارة و البنوك و التأمينات.

- الصناعة و المواصلات.

¹ - المادة 10 من الامر رقم 95-23، المرجع السابق.

² - المادة 29 من الأمر رقم 10-02، المرجع السابق.

³ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

و تطبيقا لذلك، فقد حدد القرار الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة بتاريخ 16/01/1996 المتضمن تحديد اختصاصات الغرف و فروعها في مادته الثانية على الشكل التالي¹:

الغرفة الوطنية للمالية: تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية .

الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذلك الهيئات الوطنية، ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية.

الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية: يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة ووزارة الشبيبة والرياضة.

الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين: يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

الغرفة الوطنية للفلاحة والري: يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات، ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري.

الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل.

الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك ومؤسسات التأمين: يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة.

الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات: يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات.

(2) - الغرف ذات الاختصاص الإقليمي¹

¹ - قرار رئيس مجلس المحاسبة، المؤرخ في 16-01-1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 6/ 1996.

تشكل الغرف الإقليمية من 9 غرف تختص بالرقابة على مالية الجماعات المحلية (الولايات البلديات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات المحلية.

إضافة إلى ذلك يمكن لهذه الغرف التسعة أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي (المادة 31 مكرر من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة).

كذلك الأمر بالنسبة للهيئات الأخرى التي تتلقى أموالا عمومية حيث تكون الرقابة الممارسة عليها اختيارية كتسيير المساهمات العمومية للهيئات التي تحوز فيها الجماعات جزء من رأس المال الاجتماعي أو تسيير أنظمة إجبارية للتأمين.

كذلك الأمر بالنسبة للهيئات الأخرى التي تتلقى أموالا عمومية حيث تكون الرقابة الممارسة عليها اختيارية كتسيير المساهمات العمومية للهيئات التي تحوز فيها الجماعات جزء من رأس المال الاجتماعي أو تسيير أنظمة إجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية وأخيرا تلك التي تلجأ إلى التبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية والتربوية والعلمية².

تحدد المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 عواصم الولايات التي تقام فيها الغرف ذات الاختصاص الإقليمي.

يوزع مجال تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية (وعدها تسعة) المنصوص عليها في المادة 11 المذكورة أعلاه بموجب المادة 3 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة يوزع إلى فرعين كما يأتي³:

¹- منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكتملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، سنة 2014-2015، ص 18 و ص 19.

²- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، نظر بتاريخ 17-04-2017، على الساعة 11:05 صباحا . <http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres>.

³- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، نظر بتاريخ 17-04-2017، على الساعة 3:54 مساء. <http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres>.

الغرفة الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
عنابة	عنابة - سكيكدة - الطارف.	قالمة - سوق أهراس - تبسة - أم البواقي.
قسنطينة	قسنطينة - ميله - جيجل.	باتنة - بسكرة - سطيف - خنشلة.
تيزي وزو	تيزي وزو - بجاية - بومرداس.	برج بوعرييج - مسيلة - البويرة.
البليدة	البليدة - عين الدفلى - مدية.	شلف - جلفة - تيسمسيلت.
الجزائر	الجزائر.	تيازة.
وهران	وهران - مستغانم.	غليزان - معسكر - سعيدة.
تلمسان	تلمسان - سيدي بلعباس.	عين تموشنت - تيارت.
ورقلة	ورقلة - غرداية - الغواط.	إليزي - الوادي - تمراست.
بشار	بشار - تندوف.	أدرار - البيض.

هذه المادة نفسها تشير إلى أن "كل فرع من الغرفة الإقليمية يراقب الجماعات المحلية الداخلة ضمن اختصاصه، والمرافق والهياكل العمومية بشتى أنواعها، التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية".

ويعتبر عدد الغرف الإقليمية قليل جدا، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، فهناك ولايات تضم عدد معتبر من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها، وهذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، وبالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل إلى ثمانية وعشرين (28) غرفة ولا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة وتقل إيراداتها المالية عن مليونين فرنك فرنسي، وبموجب هذا التوزيع فإنه يدخل ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة 21 % من مجموع البلديات، وأما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير مباشرة للغرف الجهوية.¹

وتتكون تشكيلة الغرف وفروعها من غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي يتم تعيين أعضائها من طرف رئيس مجلس المحاسبة بأمر لمدة سنتين قابلة للتجديد، وتتكون هذه الغرفة من رئيس وستة

¹ - منصور الهادي، المرجع السابق، ص 20.

مستشارين على الأقل ويتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصلح مداوات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيسها¹.

وإذا شكلت مخالفة أو خطأ ما حرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية، يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته (من بينهم الأمرين بالصرف بالنسبة للبلديات والولايات) ، مسؤولية هذا الخط.²

المطلب الثاني: صلاحيات و إجراءات رقابة المجلس على ميزانية الجماعات المحلية

أسندت إلى مجلس المحاسبة صلاحيات واختصاصات واسعة، وتتمثل اختصاصات هذا الأخير في الاختصاصات القضائية والاختصاصات الإدارية، فبالنظر إلى طبيعة الطابع القضائي الذي يأخذ به مجلس المحاسبة في أعماله، نجد أن الاختصاصات القضائية تأتي في الدرجة الأولى من الاختصاصات الإدارية فقانون 20/95 المعدل والمتمم قد وسع من اختصاصات مجلس المحاسبة، بحيث أصبحت من جديد تشمل الرقابة المالية على أموال المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية، بعدما استبعدت في قانون 32/90، وتتمثل صلاحية مجلس المحاسبة في الرقابة على كل من البلديات والولايات في مراقبة الحساب الإداري الخاص بالأمرين بالصرف وحساب التسيير الخاص بالمحاسبين العموميين وهذا ما نص عليه كل من قانون البلدية 10/11 في المادة 210 في نصها الأتي: "تتم مراقبة و تدقيق الحسابات الإدارية للبلدية و تطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة، طبقا للتشريع الساري المفعول"³، وقانون الولاية 07/12 في المادة 175 حيث نصت على أنه "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به"⁴.

¹ - المادة 38 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

² - فريد مكنية وعبد الحليم شويذر، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، (مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال)، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، 2001، 2002، ص8.

³ - المادة 210 من القانون 11-10، السالف الذكر.

⁴ - المادة 175 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

الفرع الأول: الصلاحيات القضائية

تتجسد الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة في رقابته على ميزانية الجماعات المحلية من خلال مراجعة حساب التسيير للمحاسبين العموميين (أمناء خزينة البلدية، أمناء خزينة الولاية)، والحساب الإداري للآمرين بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي).

أولاً: مراجعة حساب التسيير

يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حساب التسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه مجلس المحاسبة عند الاقتضاء، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 56/96 على أنه "يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة"¹.

في حالة التأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين ، وله الحق أن يصدر في حقهم كذلك أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم²، لهذا يتعين على مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين (أمناء خزينة البلدية، أمناء خزينة الولاية) وإصدار أحكاما بشأنها، فهو يقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة، أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته يمكنه من أن يحمل المسؤولية الشخصية أو المالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي المعني طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به³.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22-01-1996، يحدد انتقالاً الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 6/1996.

² - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، نظر بتاريخ 18-04-2017، على الساعة 13:39 مساءً، المرجع السابق.

³ - فريدة مكنية وعبد الحليم شويدر، المرجع السابق، ص 06.

وتخضع عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لإجراءات أساسية حددها الأمر 20/95 المعدل والمتمم وقد تم توزيع هذه الإجراءات على ثلاث مراحل وهي: معاينة الحسابات، الحكم على الحسابات، إصدار القرار النهائي الذي يتم من خلاله إما إبراء ذمة المحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية، أمين خزينة الولاية)، إذ يمنح مجلس المحاسبة إبراء ذمة المحاسب العمومي بقرار نهائي إذا كانت عمليات المراجعة لحسابات المحاسب العمومي صحيحة وسليمة¹، أو وضعه في حالة مدين إذا تبين من عمليات المراجعة وجود أخطاء ومخالفات في التسيير الذي قدمه المحاسب العمومي، ومثل ذلك تسديد نفقة غير قانونية أو عدم تحصيل إبراء معين أو عجز في أموال الصندوق، ولم يتم المحاسب العمومي بالتسديد من أمواله وضع في حالة مدين ولم يبين مجلس المحاسبة المبلغ المستحق الملقى على عاتق المحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية، أمين خزينة الولاية) وقد أعطى السلطة التقديرية لقاضي الحسابات لتقدير المبلغ المستحق تسديده².

ثانياً: مراجعة الحساب الإداري

يلزم قانون المحاسبة الوطنية الأمرين بالصرف بمسك محاسبة إدارية تخص جميع العمليات التي ينجزونها في إطار تنفيذ الميزانية العمومية، وبحفظ الوثائق والمستندات التي تبرر شرعية تلك العمليات المنجزة، وعند غلق السنة المالية يتم إعداد حساب إداري ختامي يظهر جميع هذه العمليات المنجزة، سواء في إطار الميزانية الأولية أو في إطار الميزانية الإضافية في شكل جدول عام يتشكل من فصول ومواد مرتبة حسب نفس ترتيب الميزانية، ومن جهة ثانية فالعمليات التي تم إنجازها بصفة فعلية وتحديد باقي الإنجازات³، وتكتسي الحسابات الإدارية من كونها حسابات ختامية شاملة لها أهمية بالغة في ممارسة وظيفة الرقابة المالية الخارجية، وتظهر بشكل أفضل في مجال الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة، حيث أن القانون (المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 56/96)، يلزم جميع الأمرين بالصرف بإعداد هذه الحسابات عند غلق كل سنة مالية وإيداعها على مستوى كتابة ضبط مجلس المحاسبة بهدف مراقبة نشاطهم المالي.

¹ - جمال لعامرة، المرجع السابق، ص 121 .

² - جمال لعامرة، المرجع نفسه، ص 129 .

³ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 57 .

ان هذه الحسابات الإدارية ليست مجرد وسيلة لضبط الأخطاء والمخالفات المالية المرتكبة وتوقيع العقوبات عليها، وإنما تمكن كذلك من تقييم مردود الهيئات العمومية وتقدير مدى فعالية نشاطها المالي، باعتبار أنها تسمح مع نهاية كل سنة مالية بإجراء مقارنة بين التقديرات المالية التي تضمنتها الميزانية مع النتائج المنجزة فعلا بعد تنفيذها، والفارق بينهما يعطي صورة واضحة عن الوضعية المالية الحقيقية للهيئة العمومية المعنية، وهو ما يسمح بالوقوف بدقة على مواقع العجز في نشاطها المالي، وضبط التدابير المناسبة التي تمكنه من تفادي تلك النقائص المسجلة في الميزانيات المقبلة والعمل على تحسين مستوى أدائها المالي.¹

طبقا لأحكام المادة 16 من الأمر رقم 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة²، يتعين على الأمرين بالصرف للجماعات المحلية، أن يرسلوا إلى مجلس المحاسبة، بطلب منه و في الأجل الذي يحدده لهم، كل الحسابات و الوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له.

وأضافت المادة 17 من نفس الأمر ، العقوبة عن رفض تقديم أو إرسال الحسابات و المستندات و الوثائق إلى مجلس المحاسبة عند إجراء التدقيقات و التحقيقات بغرامة مالية لمرتكبيها تتراوح بين 5000.00 دج و 50000.00 دج.

كما حول المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة صلاحية ممارسة الرقابة على التسيير المالي للأمرين بالصرف (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي) ، وهذا من خلال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وهي تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف، لمعينة مدى مطابقة أعمالهم للأحكام التشريعية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية وكذا الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم، كما يملك سلطة توقيع العقوبات على مخالفين هذه الأحكام التشريعية وبارتكابهم الأخطاء الملحقة بالأضرار للخرينة العمومية³، ويشمل ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أي مسئول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة، أو في الأجهزة اللامركزية لها (الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية الإدارية لها)، طبقا لنص المادة 87 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة السالف الذكر والتي تحيلنا

¹ - نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 10.

² - المادة 16، من الامر 10-02، المرجع السابق.

³ - منصور الهادي، المرجع السابق، ص 46.

إلى نص المادة 07 والمادة 87 من نفس الأمر ، وبالتالي فالمشروع قد شمل بهذه الرقابة كل الأعوان والمسيرين المنتمين إلى الهيئات المركزية أو اللامركزية، سواء كانوا موظفين عموميين أو أعضاء منتخبين (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي) أو كانوا أعضاء الحكومة على الرغم من أن هذه الفئة الأخيرة لا تتحمل أية مسؤولية تأديبية فهي تتحمل مسؤولية سياسية. وقد ضبط المشروع الجزائري نطاق قيام المسؤولية الشخصية المالية للمسيرين العموميين عن طريق تحديده الأخطاء التي تعتبر خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا من خلال نص المادة 88 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم بالأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة سالف الذكر.

– أما الإجراءات التي تقوم بها رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تتمثل في:

1/ إحالة رئيس مجلس المحاسبة الملف الذي تم إخطاره به من طرف رئيس الغرفة القطاعية المختصة أو السلطات المعنية بوجود أخطاء ومخالفات المذكورة في نص المادتين 88 و 91 من الأمر المشار إليه سابقا إلى الناظر العام بهدف المتابعة أمام الغرفة المختصة.

2/ يجرى الناظر العام الاستنتاجات التي توصل إليها ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق.

3/ يعين رئيس مجلس المحاسبة مقرا من بين مستشارين غير التابعين للغرفة القطاعية المختصة ولغرفة الانضباط المالي، وهذا من أجل الدراسة المباشرة للملف ومباشرة التحقيق.

4/ يقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعني والذي له الحق بالاستعانة بمحامي الدفاع عنه.¹

ويمكن للمقرر أن يسأل عن أي عون آخر سواء كتابيا أو شفويا، ويجري بعد ذلك تقريرا يدون فيه ملاحظاته و استنتاجاته ويتم إرساله إلى رئيس المجلس مرفقا بعناصر الملف ليتم إحالته على الناظر العام من قبل هذا الأخير ليقدم استنتاجاته.²

¹ - المادة 60 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، السالف الذكر.

² - نوار أجموح، المرجع السابق، ص 151 .

³ - مسعي محمد، المرجع السابق، ص 145.

إذا أثبتت النتائج وجود مخالفات لقواعد الانضباط المالي يرسل الناظر العام الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، ويقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية بتعيين مقرر من بين قضاة الغرفة التابعين له، لدراسة الملف وتقديم اقتراحات حول القضايا التي يتضمنها، ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة، ويتم عقد الجلسة بحضور العون المعني وتطلع خلالها على الاقتراحات التي يقدمها المقرر وعلى استنتاجات الناظر العام والتوضيحات التي يقدمها العون محل المتابعة أو محاميه، وبعد الاطلاع على أدلة الأطراف يعرض رئيس الجلسة القرارات التي يتم اتخاذها ويسلمها إلى المقرر الذي يتولى إعداد مشروع قرار ويقدمه إلى رئيس الجلسة¹.

الفرع الثاني: الصلاحيات الإدارية

يمارس مجلس المحاسبة الصلاحيات الإدارية التالية²:

- ◆ مراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.
- ◆ إجراء مراقبة على المؤسسات بجميع أنواعها، التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو الجماعات المحلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال، أو منح أو قروض أو تسبيقات أو ضمانات.
- ◆ يراقب مجلس المحاسبة مختلف الحسابات التي تتضمن مجموع العمليات المالية و الحسابية و يتحقق من دقتها و صحتها و نزاهتها.
- ◆ يقيم مجلس المحاسبة فعالية التسيير المراقب بالرجوع إلى المعايير و الثوابت المقررة ضمن أهداف المخطط.
- ◆ يبلغ مجلس المحاسبة نتائج تحرياته و تحقيقاته إلى المسيرين المراقبين و إلى السلطات المعنية.
- ◆ ترسل التقارير المعدة بشأنها إلى المجلس الشعبي الوطني مع مشاريع القوانين أو مع البيانات المرتبطة بها.
- كما يمارس مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير في الجانب الإداري من خلال ثلاث مراحل أساسية وهي: التحقيق وإعداد تقرير الرقابة، المصادقة على التقرير، المداولة والتقييم النهائي.

² - لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق ص 151.

و يشارك مجلس المحاسبة من جهة أخرى، و ذلك وفقا للمادة 72 من الأمر 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال و المخططات و البرامج و التدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته و التي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين المالي و الاقتصادي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

و يجب الإشارة هنا أن هذا النوع من الرقابة يطلق عليه أيضا رقابة الأداء، و الذي يتعلق بتقييم مدى الفعالية و الكفاية و الاقتصاد في تسيير الهيئات و المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية أو التركيز على أحد جوانب هذا التسيير فقط وفق مؤشرات و معايير محددة¹.

يوصي مجلس المحاسبة في نهاية مراقبته بكل الإجراءات و الاقتراحات التي يراها ملائمة من أجل تحسين نوعية التسيير و يقدمها إلى مستولي الجماعات المحلية الخاضعين لرقابته و ذلك بغية تفادي النقائص المسجلة على استغلالها للموارد المتاحة وتسييرها للأموال العمومية بشكل عام و العمل على تحسين فعالية و مردودية هذا التسيير.

نستنتج مما سبق أن مجلس المحاسبة يمارس اختصاصات إدارية وأخرى قضائية، أما في مجال ممارسته لاختصاصاته الإدارية يصدر توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ويطلع السلطات السلمية المعنية بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع، وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ويقترّب مجلس المحاسبة كثيرا في هذا المجال من الرقابة الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، لكن رقابة المجلس وحتى في جانبها الإداري تكتسي أهمية أفضل، لأن تقارير مجلس المحاسبة توجه إلى سلطتين هامتين في الدولة (رئيس الجمهورية، الهيئة التشريعية)، وهي بطبيعتها تقارير عمومية أي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، والتي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية، ويجعله يقترّب في طبيعته من الهيئات القضائية.

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم

الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014-2015، ص 144.

لكن وإن كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية، فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا فمجلس المحاسبة هو قاضي حسابات، تتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة التسجيلات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له، في حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها، بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة، وإذا رأى أن تلك الأخطاء ذات صبغة جنائية وتقتضي متابعة قضائية، فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه.

وإذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية فإن ذلك لا يجعل منه أيضا قاضيا إداريا، ذلك أن قاضي الحسابات لا يملك أي صلاحية لإلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته¹.

¹ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 144.

الخطاتمة

الخاتمة :

حاولنا بدراستنا للميزانية المحلية من حيث إعدادها وتنفيذها، إلى إبراز الرقابة المطبقة عليها و القصد منها الحفاظ على المال العام و الوقاية من الفساد الإداري و المالي و الذي يعد قضية من القضايا الملحة التي تحتاج إلى اهتمام و رعاية الدولة سواء من ناحية التشخيص و كشف مكامن الخلل أو من ناحية بحث الحلول الآنية والإستراتيجية لمعالجتها .

فقضية مراقبة المال العام و حمايته و ترشيده و تعظيم مردوده من المسائل الجوهرية التي لا غنى عن التذكير بها و الخوض في معتركها في كل زمان و مكان متى ما استدعى الأمر لتعلقه بحياة و مستقبل كل مواطن و بالتالي مصلحة المجتمع بأسره ولأن الجماعات المحلية تعد البنية القاعدية في الدولة وعمادها الذي ترتكز عليه، تتمتع باستقلال مالي جزئي كون معظم إيراداتها تعتمد على إعانات الدولة وذلك لتغطية العجز في موازنة نفقات وإيرادات ميزانيتها التي تعتبر الصورة العاكسة لنشاطها.

وحفاظا على المال العام ، كان لزاما على الدولة وضع هيئات رقابية على ميزانية الجماعات المحلية تستند في عملها على الصلاحيات التي اقرها لها المشرع الجزائري سواء أتت على ذكرها أسمى وثيقة في الدولة وهي الدستور أو ذكرتها التشريعات العادية ، ويكون عمل هذه الهيئات الرقابية أما قبل تنفيذ الميزانية للوقاية من الوقوع في المخطور على غرار المراقب المالي الذي كان عمله الرقابي يقتصر فقط على الولاية ،وأعاد المشرع الجزائري ليعمم من صلاحياته لتشمل أيضا البلديات سنة 2013 ، وعدت رقابته شرعية فقط وليست عقابية ردعية ،وهو المرشد والناصح للآمر بالصرف وخاصة رؤساء البلدية الذي ينقص جلهم الدراية القانونية في القيام بعملهم ،وأیضا المحاسب العمومي المتمثل في أمين خزينة البلدية ، وأمين خزينة الولاية والتي تعد رقابته على الأمرين بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي)،وذلك من خلال مراقبة صفة الأمر بالصرف والتحقق من توفر الاعتمادات المالية من خلال استلال نسخة من الميزانية بعد مصادقة السلطة الوصية عليها إلى غيرها من السلطات الممنوحة له في رقابة ميزانية الجماعات المحلية، وتأتي كذلك رقابة المجالس الشعبية المحلية والمتمثلة في كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، فرقابة المجالس الشعبية المحلية على الميزانية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات وبين المجموع المالي لقسم

التسيير والتجهيز والاستثمار، حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها، كما انه لا يكن للميزانية المحلية أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد التصويت عليها من طرف المجالس الشعبية المحلية، وتأتي أيضا كرقابة سابقة على ميزانية الجماعات المحلية الرقابة الوصائية والتي تتجلى رقابتها في المصادقة على الميزانية حيث لا تنفذ دون التصديق عليها ميزانية البلدية من طرف الوالي وميزانية الولاية من طرف وزير الداخلية.

ولأن الوقاية من المرض إذا استعصى وجب علاجه ، كان لابد للمشرع الجزائري أن يلحق بالهيئات الرقابية السابقة هيئات رقابية لاحقة على تنفيذ الميزانية المحلية تجسدت في المفتشية العامة للمالية التي تكمن رقابتها في مراقبة الميزانية من خلال التحقق من مصادقتها من طرف السلطة الوصية وكذا إعداد التقارير في حالة وجود تجاوزات وإرساله إلى وزير المالية حيث يعد دورها في الرقابة استشاري لا غير مادامت تلتزم بالقوانين الموجودة و لا تستطيع ردع أية مخالفة تراها أو تسجلها في تقاريرها بل تعلم وزير المالية بها وهو له الحق أن يقاضيهم أو يتغاضى عنها لسبب أو لآخر، إضافة إلى رقابة المفتشية يوجد جهاز آخر مكلف بالرقابة البعدية على ميزانية الجماعات المحلية وهو مجلس المحاسبة الذي تكمن رقابته في مراجعة كلا من الحساب الإداري الذي يعده الأمرين بالصرف للجماعات المحلية وكذا حساب التسيير الذي يعده المحاسب العمومي، ورقابته تعد ردعية عقابية لتمتعه بالاستقلالية القضائية تخوله بإصدار قرارات قضائية ردعية في حق المسؤولين الذين قاموا بتبديد المال العام دون حق ، ومن خلال دراستنا لهاته الأجهزة الرقابية و أنظمة الرقابة الداخلية للجماعات المحلية(البلديات،الولايات) و معرفة كل التشريعات المنظمة لها والصلاحيات التي منحها لها المشرع الجزائري في أداءها لعملها الرقابي، و تكمن أهمية هذا التشخيص أيضا في المرحلة الحالية المتميزة بكثرة الفساد المالي و الإداري للجماعات المحلية ، وخاصة في البلديات ، و كون هذه التجربة مؤشرا هاما في تحديد مستقبل العمل الرقابي في الجزائر برمته، اعتمادا على أن الأجهزة الرقابية التي تخضع لها الجماعات المحلية هي نفس الأجهزة الرقابية التي تتولى مراقبة المال العام على المستوى الكلي أي على مستوى مالية الدولة، و من ثم، فان ما يقال عن الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية يمكن نسخها على الرقابة المالية على المستويات العليا في الدولة.

و فيما يلي نستعرض أهم النتائج و التوصيات التي تم التوصل إليها من خلال هذه الدراسة:

1- تتعدد أوجه الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية حيث اقر المشرع الجزائري رقابة مضاعفة تمثلت في رقابة سابقة يقوم بها المراقب المالي و المحاسب العمومي ورقابة المجالس الشعبية المحلية ورقابة الوصاية ، ورقابة لاحقة يقوم بها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وهذا ما يؤدي إلى تحقيق ،أحيانا ،نتائج عكسية تتسبب في تعطيل العمل الإداري وبيروقراطية قاتلة ومردودية أقل.

2- يتضح من خلال التشريع المالي الجزائري المتعلق بالرقابة على المال العام كثرة النصوص القانونية التنظيمية و كأن المشكل يتعلق بكم النصوص التي كثرت و تعددت بل و تجددت من حين لآخر لكن دون العمل بها و دون تجسيدها على أرض الواقع؛

3- إن المنظومة الرقابية في الجزائر لم تحقق أهدافها خصوصا و أن جزءا هاما منها (مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية) قد تم إنشاؤه عندما كان الاقتصاد موجهها في بداية الثمانينات و لم يتم تحديثها و هذا ما لا يتماشى مع الوضع الراهن للبلاد.

4- توسعت مهام أجهزة الرقابة المالية في الجزائر بشكل كبير لكن على حساب إمكانياتها ومواردها التي توسعت بوتيرة أقل و هذا ما يؤثر حتما على فعاليتها و نجاعتها في حماية المال العام من التلاعب و التبديد، و هذا ما تبينه بوضوح الطرق الكلاسيكية في عملية الرقابة حيث مازالت تعتمد على المعالجة اليدوية للملفات التي تھدر وقتا ثميننا هي في أمس الحاجة إليه رغم أن البلديات هي أيضا تتحمل دورا هاما بسبب عدم مواكبة التغيرات الحديثة في أساليب العمل.

5- عدم توفير البلديات للبيانات و المعلومات التي يحتاجها العمل الرقابي، و العمل على حجبتها و إخفاءها أحيانا عن المراقبين و المفتشين، مما يعرقل تأدية الأعمال الرقابية و إنجازها بكفاءة و فاعلية في الوقت المناسب بالإضافة إلى عدم تجاوب الكثير من البلديات مع توصيات أجهزة الرقابة المالية، و المماطلة في الرد على مراسلاتها ، مما أعاق عمل أجهزة الرقابة و أضعف من فعاليتها.

6- لم يتغير التوزيع الجغرافي و عدد الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة و المديرات الجهوية للمفتشية العامة للمالية منذ إنشائها رغم زيادة مهامهما و زيادة عدد البلديات بشكل كبير أيضا.

7- بالنظر إلى النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة المالية المذكورة آنفاً ، و بالنظر إلى واقع الرقابة الحالي، لا تقوم أجهزة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية برقابة الأداء وفقاً لمعايير الكفاءة و الفعالية والاقتصاد رغم أن قوانين مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية تشير إلى ذلك بشكل عام تحت مسمى " حسن استخدام المال العام"، و السبب يرجع إلى:

- عدم تحديد مفهوم رقابة الأداء و الأمور الأساسية التي يجب أن تهتم بها.

- عدم تحديد المؤشرات الأساسية للحكم على الأداء .

- لا يوجد أي إلزام قانوني لممارسة رقابة الأداء على البلديات.

و بذلك اقتصرت الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية على الرقابة القانونية، المتمثلة في التأكد من مدى تطبيق القوانين المالية فقط، دون رقابة الأداء، و ذلك على الرغم من مضي مدة طويلة جداً على صدور القوانين المتعلقة بها بشكل عام.

8- إن محدودية الوسائل المادية و البشرية التي تتوفر عليها أجهزة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، مقارنة مع حجم المهام الموكلة إليها، يؤثر بشكل سلبي على مردودها و على مستوى أدائها . و يزداد هذا الوضع تعقيداً على مستوى الغرف الإقليمية والمديريات الجهوية، فالعديد منها لا يتوفر على المقرات التي تليق بمكانتها وهيبتها و تعمل في أماكن لا توفر لها الظروف المناسبة لأداء وظائفها . كما أنها تضم عدداً محدوداً جداً من القضاة و المفتشين الماليين و المستخدمين في حين أن مجال اختصاصها الإقليمي يعتبر واسع جداً، و يشمل أقاليم عدة ولايات بما تتضمنه من بلديات و مؤسسات إدارية محلية تابعة لها، أما تقارير أجهزة الرقابة فهي تظل طي الكتمان في ظل انعدام الشفافية و المساءلة و استشراف الفساد في البلديات و غياب العقاب .

9- يهدف مجلس المحاسبة، بصفته أعلى هيئة رقابية في البلاد، إلى إجراء الرقابة المالية اللاحقة و تطبيق قوانين المالية على ميزانية الجماعات المحلية إلا أننا لا نجد أي صدى له على أرض الواقع، وحتى أن المشرع الجزائري قد تردد في إعطائه صلاحية الرقابة القضائية التي نزعته منه في قانون 32/90 الذي تطرقنا إليه سابقاً، وأعاد له هذا الحق قانون 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، وهذا يفقد عمله الرقابي.

- 10- فقدان أعضائه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية.
- 11- عدم وجود ضمانات قانونية و مادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.
- 12- تشكل رقابة أعضاء المجلس البلدي مجرد رقابة شكلية بسبب تشكيلة المجلس من جهة و بسبب ضعف مستوى الأعضاء من جهة أخرى و خاصة عند المصادقة على الحساب الإداري (الختامي)، حيث تصبح عملية التصويت قضية مساومات أحيانا و تصفية حسابات أحيانا أخرى.
- 13- تفتقد الجماعات المحلية من جهة و أجهزة الرقابة المالية من جهة أخرى، إلى استخدام التقنيات الحديثة في مختلف دوائرها و أقسامها مما يؤدي إلى غياب التعامل الإلكتروني بينها، بالإضافة إلى غياب الوعي لمعلوماتي و نشر الثقافة المعلوماتية، الأمر الذي أدى إلى انعدام استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي، أي غياب الرقابة الإلكترونية، بالإضافة إلى غياب البلدية الإلكترونية عن الوجود، و هذا ما جعل الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية بعيدة الوصول إلى المجتمع الرقمي و السماح بشفافية أكبر في الأداء المالي لهذه الجماعات، و مواجهة فعالة للفساد المالي المستشري فيها .
- 14- تتم رقابة المفتشية العامة للمالية وفقا لبرنامج سنوي تحدده وزارة المالية للمفتشية العامة و التي بدورها تحدد برنامج عمل مديرياتها الجهوية، ومن ثم فهي غير إلزامية لكل البلديات.
- 15- تعد رقابة المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية شرعية فقط، وكون أن المشرع أعطاه مدة 10 أيام للنظر في كل وثائق المالية للجماعات المحلية وحق الرفض المؤقت والكلبي المطبق عليها ، يعد عرقلة لسيرورة الإدارة المحلية وكذا إضفاء البيروقراطية في العمل وأيضا استغلاله لمنصبه في الضغط على مسيري الجماعات المحلية وخاصة رؤساء البلديات لنقص درايتهم القانونية.

على ضوء النتائج التي توصلنا إليها في بحثنا حول الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نقتح

التوصيات التالية:

1- إن الحالة التي وصلنا إليها في الوقت الراهن من أزمة مالية جراء انهيار أسعار البترول، ووجب على الدولة النظر في توسيع صلاحيات الجماعات المحلية من خلال مراجعة التشريعات المنظمة لها، وذلك لكونها بؤرة التحول من اقتصاد هش إلى قوة اقتصادية .

2- موارد ميزانية الجماعات المحلية جلها من إعانات الدولة، مما يحد من استقلاليتها في رفع التحدي ونهوض باقتصاد البلاد، لذا ووجب عليها خلق موارد خاصة بها وخاصة تفعيل الجباية المحلية وتشجيع السياحة مما يساعد في موازنة ميزانيتها دون الاعتماد على الدولة .

3- ضرورة مراجعة التشريعات التي تحكم عمل الأجهزة الرقابية على ميزانية الجماعات المحلية لإزالة التداخل بين عمل هذه الأجهزة (مجلس المحاسبة مع المفتشية العامة للمالية من جهة) و (المراقب المالي مع المحاسب العمومي) من جهة أخرى، بما يضمن حسن سير العمل، ويؤدي إلى زيادة كفاءة و فاعلية هذه الأجهزة.

4- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للأجهزة الرقابية و مواردها البشرية لتمكينها من الاستفادة من التطور التكنولوجي في مجال الرقابة المالية و جذب الكفاءات المتخصصة في هذا المجال و زيادة عددها لرفع كفاءة دورها الرقابي المالي من جهة و صون المال العام و حمايته من جهة أخرى.

5- تعديل قانوني مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية بما يضمن تفعيل دورهما في ممارسة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية و على مختلف الهيآت الحكومية و ذلك من خلال حصانة رئيس و قضاة مجلس المحاسبة و رئيس المفتشية العامة للمالية و المفتشين عند التعيين و عند انتهاء الخدمة.

6- أن تشمل رقابة ميزانية الجماعات المحلية بالإضافة لرقابة المشروعية رقابة الأداء المالي التي تركز على الاقتصاد و الكفاءة و الفعالية.

7- على جميع الأجهزة الرقابية من جهة و البلديات من جهة أخرى بتبني استخدام أنظمة الحاسوب في جميع العمليات الرقابية و المالية و المحاسبية و التحول من الوسائل التقليدية في مسك السجلات

- و إعداد الحسابات، و البيانات المالية إلى الوسائل الإلكترونية، و تقديم بياناتها للمراقبة على وسائل
تكنولوجية حديثة بدلا من المستندات الورقية.
- 8-** يتعين على الرقابة التخلص من فكرة مطاردة النقائص بالردع و القمع و العمل على القضاء عليها
نهائيا، و هذا ما لا يمكن أن يتحقق إلا إذا لعبت أجهزة الرقابة دورا توعويا و تربويا و توجيه البلديات
و مسئوليتها نحو الأداء الأحسن لأنه لا يمكن أن نقضي على الفساد المالي كليا ولكن يمكن الوقاية منه.
- 9-** إعادة هيكلة أجهزة الرقابة عبر إنشاء فروع جهوية أخرى في ولايات أخرى، و ذلك لان عدد
البلديات كبير حيث بلغ عدد البلديات 1541 بلدية على مستوى الوطن، مما يصعب من مأمورية
الغرف الجهوية الخاصة بالمفتشية العامة للمالية أو مجلس المحاسبة من رقابتها عليها.
- 10-** ضرورة انفتاح أجهزة الرقابة و نشر المعلومات و البيانات و جعلها في متناول الرأي العام و الباحثين
عبر وسائل الإعلام، و قنوات الاتصال، و شبكات الأنترنت، لأن من شأن ذلك توظيف مفهوم
الشفافية بمعناه الحقيقي و الحد من التكهنتات، و منح الفرصة لجمعيات و منظمات المجتمع
المدني، لرصد مؤشرات الفساد و مساعدة السلطات المعنية على اتخاذ التدابير اللازمة للحد منه.
- 11-** نشر الميزانيات و الحسابات الإدارية و التقارير المالية الدورية المتعلقة بعمل الجماعات المحلية و إتاحة
فرصة الاطلاع عليها للجمهور عبر كل الوسائل المتاحة الإلكترونية بشكل خاص كون أننا في وقت
العصرنة وأصبح الكمبيوتر وشبكة الانترنت تلعب دورا هاما في نشر المعلومة ومراقبتها بسرعة أكبر.
- 12-** حث البلديات والولايات على تطبيق إجراءات البلدية الإلكترونية لتسويق خدماتها و استثماراتها
و تطوير آليات انفتاحها على الجمهور و كذلك خلق آليات للمجتمع المحلي لتمكينه من الوصول
للمعلومات المتعلقة بنشاط الجماعات المحلية و مراقبة أدائها المالي من خلال نشر الأدلة الإرشادية
و الإعلانات و التقارير المتعلقة بأدائها فيما يتعلق بمجمل أعمالها و نشاطاتها بالإضافة إلى إحداث
مصلحة للشكاوى في كافة البلديات و تحديد آليات متابعتها و توفير إمكانية التبليغ عن كل
أشكال الفساد المالي عن طريق الاتصال الإلكتروني أو غيره بأجهزة الرقابة التي تتحقق من ذلك.

13- ترشيد النفقات وعقلنتها ،وبالمقابل خلق موارد جديدة وتنميتها لسد العجز و تغطية حاجاتها المحلية بدون الاعتماد على الإعانات الأخرى على اختلاف إشكالاتها.

هذه الاقتراحات و التوصيات قد تكون ذات أهمية بالغة إذا اخذ بها أصحاب القرار في الجزائر عند أي تفكير لإصلاح المنظومة الرقابية في الجزائر و ربطها بأي تغيير في المنظومة القانونية، فهما عنصران متكاملان من اجل تحقيق غاية الحفاظ على المال العام و التحقق من حسن استخدامه بأساليب قانونية ولو أن الدولة تسعى جاهدة في تطوير أساليب الرقابة بطرق عصرية تعتمد في استعمالها على الشبكة الداخلية (الانترانت)، حيث قامت وزارة الداخلية بإعداد برامج خاصة بالميزانية على شبكتها الداخلية و عوض ما كان معمول به سابقا في طريقة المراقبة عليها وفق مراقبة المستندات أصبح اليوم تسجيل كل ما يخص بالحساب الإداري الذي يعده الأمرين بالصرف(رئيس المجلس الشعبي البلدي،الوالي) والذي يعد المحصلة الأخيرة للميزانية المحلية حيث تدون فيه كل الإيرادات التي حصلت و النفقات التي أنفقت ، وبالتالي سرعة الاطلاع عليه عبر الشبكة الداخلية ، وكذا برنامج مراقبة الوضعية الاقتصادية والاجتماعية الخاص بوزارة الداخلية الذي وضع تحت مسؤولية رئيس البلدية تدون كل ما يخص بالوضعية الداخلية للبلدية من وسائل مادية وبشرية وموارد التي تكتسبها وبالتالي تكون وزارة الداخلية على اطلاع دائم بكل ما تملكه أو تفتقر إليه جل البلديات، وأيضاً في ما يخص مجلس المحاسبة الذي يسعى إلى تطوير رقابته على مالية الجماعات المحلية من خلال وضع خطة إستراتيجية مابين سنة 2015- 2018 تحت شعار الاستقلالية، الموضوعية، التجرد،الكفاءة المهنية،والتي قام بوضع فيها الأهداف الرئيسية والتي نعد منها:

1- تنمية الكفاءات المهنية، **2-** تحسين جودة النشاطات الرقابية، **3-** تحديث خدمات الدعم

للمؤسسة، **4-** ترقية علاقات المجلس مع بيئته، **5-** تدعيم نظام الحكم الراشد داخل المؤسسة .

إن هذه الخطة الإستراتيجية يسعى من خلالها مجلس المحاسبة تفعيل دوره كجهاز رقابي مستقل.

لكن مهما تكن طبيعة الإصلاحات التي يمكن تصورها لتفعيل الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في

الجزائر، فإنها تبقى عديمة الفعالية إذا لم تجد السبيل إلى تجسيدها على أرض الواقع لسببين:

* أن النصوص القانونية مهما كانت صرامتها تبقى غير كافية، فهي تحتاج إلى تطبيق فعلي بشكل يحول

دون وقوع ممارسات تفرغها من محتواها، و هو السبيل الوحيد الذي يكسبها.
*المصداقية و الاحترام من طرف جميع أفراد المجتمع، و هذا يتطلب إصلاح العدالة و توفر إرادة سياسية حقيقية لتكريس الشفافية في التسيير، و بلوغ المجتمع درجة عالية من النضج الثقافي والقانوني التي تسمح له لمشاركة الفعالة في المحافظة على المال العام.

المصادر والمراجع

❖ قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر الخاصة:

أ) - القوانين والأوامر

- 01- قانون رقم 80-05، المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10 / 1980.
- 02- القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07-07-1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 28/1984.
- 03- القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15-08-1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 .
- 04- القانون رقم 90-32، المؤرخ في 04-12-1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 53.
- 05- الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17-07-1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 39/1995
- 06- أمر رقم 95-23، المؤرخ في 26-08-1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 48/1995.
- 07- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37/2011.
- 08- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 29 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 12/2012.
- 09- الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26-08-2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 50 / 2010.

ب) - المراسيم التنظيمية

- 01- مرسوم تنفيذي رقم 64-57، المؤرخ في 10-02-1964 ، المعدل لاختصاصات المراقب المالي للدولة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 / 1964.
- 02- مرسوم رقم 63-127، المؤرخ في 19-04-1963، المتعلق بتنظيم وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 23 .

- 03 -** مرسوم تنفيذي رقم 68-238، المؤرخ في 30-05-1968، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين العاملين للمالية
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 44 / 1968.
- 04 -** مرسوم تنفيذي رقم 69-165، المؤرخ في 21-10-1969، المتضمن الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من قبل
الأميرين بالصرف الثانويين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 92 / 1969.
- 05 -** مرسوم رقم 71-259، المؤرخ في 19-10-1971، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
العدد 90 / 1971.
- 06 -** مرسوم رقم 80-53، المؤرخ في 01-03-1980، الذي يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية ، الجريدة الرسمية للجمهورية
الجزائرية العدد 10/1980
- 07 -** مرسوم رقم 83-502، المؤرخ في 20-08-1983، الذي يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية العدد 35 / 1983.
- 08 -** مرسوم تنفيذي رقم 90-334، المؤرخ في 27-10-1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك
الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 / 1990 .
- 09 -** المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07-09-1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف
و المحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 / 1991.
- 10 -** المرسوم التنفيذي رقم 91-496، المؤرخ في 21-12-1991، المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للمالية، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 67 / 1991.
- 11 -** مرسوم رقم 91-502، المؤرخ في 21-12-1991، الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة
للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 67.
- 12 -** مرسوم تنفيذي رقم 92-33، المؤرخ في 20-01-1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط
اختصاصاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 6.
- 13 -** مرسوم تنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22-02-1992، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية العدد 15 / 1992.

- 14 - المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82 / 1992.
- 15 - المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المتعلق بضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 04/1994.
- 16 - مرسوم رقم 94-374، المؤرخ في 14-11-1994، المعدل للمرسوم 90-334، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 76/1994.
- 17 - مرسوم رئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20-11-1995، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 72 / 1995.
- 18 - المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22-01-1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 6 / 1996 .
- 19 - المرسوم التنفيذي رقم 06-326 المؤرخ في 18-09-2006، الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 59 / 2006.
- 20 - مرسوم تنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28-11-2007، المتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 75 / 2007 .
- 21 - مرسوم تنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 07-09-2008 ، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50/2008.
- 22 - المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المؤرخ في 06-09-2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50/2008.
- 23 - مرسوم تنفيذي رقم 09-374 ، المؤرخ في 16-09-2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 67 / 2009.
- 24 - المرسوم التنفيذي رقم 10-28، المؤرخ في 13-10-2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 05 / 2010.

25- المرسوم التنفيذي رقم 11-331، المؤرخ في 19-09-2011، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميون و اعتمادهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 52 / 2011.

26- مرسوم تنفيذي رقم 11-381 ، المؤرخ في 21-11-2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64 / 2011.

ثانيا: المصادر العامة

أ)- القرآن الكريم:

01- الآية 27، 26 من سورة الإسراء.

02- الآية 67 من سورة الفرقان.

ب)- الدساتير الجزائرية:

01- دستور لسنة 1963، المؤرخ في 08-09-1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64 / 1963.

02- دستور لسنة 1976، المؤرخ في 22-11-1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 94 / 1976.

03- دستور لسنة 1989، المؤرخ في 23-02-1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 09 / 1989.

04- دستور لسنة 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 / 1996.

05- دستور لسنة 2016، المؤرخ في 06-03-2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 / 2016.

ج)- القوانين والأوامر:

01- قانون رقم 62-57، المؤرخ في 31-12-1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 02 / 1962.

02- الأمر رقم 66/133، المؤرخ في 02-06-1966، المتعلق بقانون الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 / 1966.

03- القانون رقم 07-05، المؤرخ في 13-05-2007، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 31 / 2007.

(د) - التقارير:

01- فهمي محمود شكري وحسن محمد كمال: " التقرير العام عن أنظمة الرقابة المالية العليا في الدول العربية وبعض الدول الأجنبية" فبراير 1977، جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

(هـ) - القرارات و التعليمات:

- 01- القرار الوزاري المشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 2010/05/09 الذي (يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37.
- 02- القرار الوزاري، مؤرخ في 25-08-1992، الذي يحدد عدد المراقبين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 89 / 1992.
- 03- القرار الوزاري المشترك ، المؤرخ في 02 افريل 2012 المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 42 / 2013.
- 04- قرار رئيس مجلس المحاسبة، المؤرخ في 16-01-1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 6/ 1996.

ثانيا: المراجع والمؤلفات العربية:

(أ) - الكتب

- 01- أحمد محيو، المنازعات الإدارية ، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، سنة 2005 .
- 02- جمال لعمارة، "منهجية الميزانية في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003.
- 03- ديدني يحي، المالية العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2014.
- 04- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، الطبعة الثانية دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010 .
- 05- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2003 .

- 06- شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، "الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير"، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
- 07- عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2001 .
- 08- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، (الطبعة 1)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 ، ص 2016.
- 09- عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973 .
- 10- علي حطار شنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002 .
- 11- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 12- علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1982.
- 13- محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء -المالية العامة- الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر و التوزيع-عنابة، 2003.
- 14- يلس شاوش بشير، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران الجزائر، 2007.

ب)- الأطروحات والمذكرات باللغة العربية.

1)- أطروحات الدكتوراه:

- 01- بوحميده عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011-2012.
- 02- محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من اجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2011/2012.
- 03- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة 2014-2015، ص 144.
- 04- فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة متنوري

قسنطينة، الجزائر، 2006.

05- شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2010 - 2011.

(2) - مذكرات الماجستير:

01- بدة عيسى، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية دراسة حالة عين الريش ولاية المسيلة سنة 2007-2011

رسالة ماجستير في علوم التسيير فرع النقود و المالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، سنة 2007/2008.

02- بن لباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة دراسة حالة بلديات تلمسان، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في

إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان سنة

2010، 2011.

03- مير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم

الاقتصادية، جامعة وهران، سنة 2013-2014.

04- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد

بوضياف المسيلة، الجزائر، 2014 - 2015.

05- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون

العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.

06- سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة

بن عكنون، الجزائر، 2002 .

07- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان ، رسالة

مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم

التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011-2012.

08- عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في

العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ،جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012-2013.

09- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، " دراسة حالة ثلاثة بلديات"، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية

العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية، جامعة عبد العابد عايب، تلمسان، الجزائر، 2010-2011.

10- قسمية فتحي، الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، رسالة ماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية كلية الحقوق جامعة

بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011/2012 .

11- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية ، شهادة الماجستير في القانون العام، كلية

الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر، 2010 -2011.

3- مذكرات الماستر:

01- لونيسي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة

خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013 .

02- لطفي فاروق الزلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير و ترشيد النفقات العمومية دراسة حالة: مصلحة المراقبة المالية لولاية

الوادي، مذكرة تخرج مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، ميدان العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

2014-2015.

03- منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

2014-2015 .

04- ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون

إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014.

4- مذكرات المدرسة الوطنية للإدارة:

01- بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية

للإدارة، 2005 - 2006.

02- بلخير بن زرقة، ميزانية الولاية، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، 2005 – 2006.

03- هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005-2006 .

04- مذكور زينب، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005/2006.

05- محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.

5- مذكرات الدراسات الجامعية التطبيقية:

01- فريد مكنية وعبد الحليم شويدر، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، (مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال)، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، 2001، 2002.

ج- المقالات بالعربية:

1- الملتقيات

01- موسى رحمان، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة في الملتقى الدولي "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية" كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر

2- المجالات والدوريات

01- بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، رقم 52، 1984.

02- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

03- محمد عبدو بودريالة " الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 03، جوان 2003.

04- مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، الجزائر، 2003.

05- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007.

06- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية بسكرة، خلال العهدة 2017/2012، المؤرخ خلال الدورة غير العادية المنعقدة بتاريخ 31 ديسمبر 2012.

(د) - المواقع الالكترونية

01-<http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres>.

02-[http:// www.khitasabdelkarim.wordpress.com](http://www.khitasabdelkarim.wordpress.com) .

ثانيا: المراجع والمؤلفات الأجنبية.

A) -Les Ouvrages

01- Albert, **Exécution des budgets locaux**, ED, Economica, Paris, 1997.

02- Charl Desbache, **Institution Administratif**, 2eme édition, Dalloz, paris ,1972 .

03- jean Michel de forges , **droit administratif**, pressés universitaire de France ,
6ème édition, Paris, 2002 .

04 - Raymond Muzllec, **Finances Publique**, 5ème édition, Dalloz , Paris, 1985.

05- Jacques Magnet: "**Les comptables publics**", L. G. D. J, Paris, France, 1995.

06- Lahcène Seriak , **L'organisation et le fonctionnement de la commune**
ENAG/Éditions, Algérie, 1998.

07- Jacques Dembour : **Les actes de la tutelle administrative en Droit Belge**
Bruscelles, 1955.

B) -Les Articles

01- BENAÏSSA Saïd , **Le contrôle des dépenses publiques en Algérie**, Revue du
centre maghrébin d'étude et de recherches administratives intégration, n° 13, 1980.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	المحتويات
	شكر وتقدير
	الإهداء
1	مقدمة
10	مبحث تمهيدي: ميزانية الجماعات المحلية
11	المطلب الأول: مفهوم الميزانية المحلية
11	الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية
13	الفرع الثاني: مبادئ الميزانية
14	الفرع الثالث: أنواع الميزانيات المحلية
16	الفرع الرابع: محتوى ميزانية الجماعات المحلية
21	المطلب الثاني: إعداد وتنفيذ الميزانية
22	الفرع الأول: إعداد الميزانية
25	الفرع الثاني: تنفيذ الميزانية
32	الفصل الأول: الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية
33	المبحث الأول: المراقب المالي والمحاسب العمومي
33	المطلب الأول: المراقب المالي على الميزانية المحلية
34	الفرع الأول: تعريف المراقب المالي
34	الفرع الثاني: تطور رقابة المراقب المالي في الجزائر
40	الفرع الثالث: شروط تعيين المراقب المالي
41	الفرع الرابع: مهام المراقب المالي
47	المطلب الثاني: المحاسب العمومي
49	الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي
49	الفرع الثاني: شروط تعيينه
51	الفرع الثالث: مهامه في مراقبة الميزانية المحلية
55	المبحث الثاني: رقابة المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

56	المطلب الأول: رقابة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الميزانية
56	الفرع الأول: رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية
58	الفرع الثاني: رقابة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية
59	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية
61	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية
64	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على ميزانية الولاية
67	الفصل الثاني: الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية
68	المبحث الأول: المفتشية العامة للمالية
68	المطلب الأول: مفهوم المفتشية العامة للمالية
69	الفرع الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية
70	الفرع الثاني: تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية
72	الفرع الثالث: تنظيم هيكل المفتشية العامة للمالية
74	المطلب الثاني: إجراءات وصلاحيات المفتشية العامة للمالية في الرقابة
74	الفرع الأول: إجراءات المفتشية العامة للمالية
77	الفرع الثاني: صلاحيات المفتشية العامة للمالية
84	المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
85	المطلب الأول: ماهية مجلس المحاسبة
86	الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة
90	الفرع الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة
96	المطلب الثاني: صلاحيات وإجراءات رقابة المجلس على ميزانية الجماعات المحلية
96	الفرع الأول: الصلاحيات القضائية
101	الفرع الثاني: الصلاحيات الإدارية
104	خاتمة:
114	قائمة المصادر و المراجع