وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

مذكرة تخرج تندرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

التخصص: إدارة مالية

الموضوع :

دور المراقب المالي في تفعيل الرقابة على ميزانية البلدية

دراسة حالة ميزانية بلدية وزرة (2018/2014)

من اعداد الطلبة :

– ابراهيم طريفي .

– مرزاق لعزراوي .

تحت اشراف الاستاذ:

د/ سمير بن عمور

السنة الجامعية 2019/2018

من خلال دراستنا حاولنا الاجابة على اشكالية البحث واعطاء حوصلة شاملة عن ميزانية البلديات وتشخيص واقع الرقابة المالية عليها ، وهذا بالتطرق الى جهاز من اجهزة الرقابة المالية ، من خلال التركيز على دور مصالح الرقابة المالية المسبقة على ميزانية البلديات بحكم حداثة فرضه على نفقات ميزانية البلدية وتأثيره الايجابي ، و التعرف على التشريعات المنظمة لعملها، وتحديد العوائق التي تعترض قيامها بالمهام و الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين و التشريعات .

و تكمن أهمية هذا التشخيص أيضا في المرحلة الحالية المتميزة بانتشار الفساد المالي و الإداري في البلديات، في كون هذه التجربة مؤشرا هاماً في تحديد مستقبل العمل الرقابي في الجزائر برمته، اعتمادا على أن الأجهزة الرقابية التي تخضع لها البلديات 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 المالية على البلديات يمكن نسخه على الرقابة المالية على المستويات العليا في الدولة.

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

اولا : اختبار الفرضيات

- **بعد اختبار الفرضية الاولى:** تبين لنا أن ميزانية البلدية عبارة عن عمل منظم ، من خلاله يكون توقع النفقات والايرادات ويكون الترخيص لاجراء عملياتها ،وقبل تنفيذها تخضع للتصويت والمصادقة وهو ما يثبت صحة هذه الفرضية .
- **بعد اختبار الفرضية الثانية** :تبين لنا أن الرقابة المالية تهتم بتفادي الاخطاء وفحص العمليات المالية ومدى تطبيق القوانين والتشريعات ، فالرقابة المالية تعني الاحتراز والتحوط وتهدف الى حماية المال العام واكتشاف الانحرافات ومحاولة علاجها وهو ما يثبت صحة هذه الفرضية .
- **بعد اختبار الفرضية الثالثة** : تبين لنا أن الرقابة المالية المسبقة على نفقات ميزانية البلدية يتجلى دورها في عقلنة الانفاق المحلي والحد من تبديد المال العام وحمايته ، كما تبرز الدور الاستشاري والقانوني للمراقب المالي .

ثانيا: النتائج

1 – تتعدد أوجه الرقابة المالية على البلديات حيث اقر المشرع الجزائري رقابة مضاعفة على البلدية تمثلت في رقابة لاحقة يقوم بها كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و رقابة سابقة يقوم بها المراقب المالي و رقابة متزامنة يقوم بها المحاسب العمومي و رقابة شعبية يقوم بها المجلس البلدي .

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، في حين أن هناك بعض التشريعات التي تتناقض مع الواقع و التي تحتاج إلى تعديلها لتنسجم معه .

3 – وجود معوقات بشرية في أجهزة الرقابة بشكل عام، تعيق عمل الرقابة المالية عن القيام بمهامها بدرجة كبيرة، و يذكر منها ضعف المرتبات و نظام الحوافز المادية و المعنوية و انعدام الترقيات و الافتقار لتطوير أداء العاملين في مجال الرقابة المالية من خلال التدريب المستمر.

4 – يعتمد كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي على التعليمية الوزارية المشتركةC1 وC2 تم اعدادها منذ عدة عقود و لا تتلاءم مع المتطلبات المحاسبية في الوقت الراهن ، كما أنها مصادر تفسيرات مختلفة ما بين مختلف الاطراف الأمر الذي نتج عنه تعطيل العمل في البلديات.

5 – تعتبر الرقابة المالية السابقة الممارسة على ميزانية البلديات من أنجع أنواع الرقابة المالية، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات حين الالتزام بها وقبل دفعها، وذلك بالتأكد ما إذا تمت العملية وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، إلا أن ما يعاب عليها أنها قد تؤدي في بعض الحالات لتعطيل بعض البرامج التنموية الاستعجالية وكذا تعطيل سير المصالح المحلية.

6 – إن إخضاع البلديات للرقابة القبلية الممارسة من طرف المراقب المالي حسب الرزنامة المحددة قانونا، صادف صعوبات كثيرة في بداية الأمر، بدأت بعدم تقبل الفكرة من الأساس، واعتبار رقابته من الأسباب المعرقلة للتنمية المحلية رغم أن الهدف من فرضها هو التخلص من العجز المستمر في ميزانية البلديات وضبط وترشيد الإنفاق المحلي.

7 – تقتصر أشغال الرقابة القبلية للمراقب المالي في البحث عن المخالفات وفقا للإجراءات وللنصوص القانونية المعمول بها، أي التأكد من تطابق العمليات التي يجريها الآمر بالصرف مع التنظيمات والتشريعات السارية المفعول في شق النفقات دون التدخل في سلامة الاختيار، ولا تمتد لمراقبة الأداء وطبيعة تسيير هذا الأخير.

ثالثا :التوصيات

في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة فإن الباحثين يقترحوا التوصيات التالية :

1- إعادة النظر في مدونة ميزانية البلدية خاصة التعليمة الوزارية المشتركةC1 و C2 مدونة العمليات المالية للبلدية وتحيينها بما يتوافق ومتطلبات البلدية وتطورات الحاضر مع تعميمها على جميع البلديات و اصدار دليل موحد يسهل العمليات المحاسبية لهذه ، والاسراع في تنفيذ المرسوم التنفيذي رقم 12-315

المؤرخ في 21 اوت 2012 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها وكذا القرار الوزاري المشترك في 06 جانفي 2014 الذي يحدد اطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الابواب والحسابات ، والعمل بالتعليمة الوزارية المشتركة C3 .

2- ضرورة تبليغ البلديات بكل التعليمات الصادرة عن الهيئة الوصائية للمراقبين الماليين واقتراح فتح بوابة إلكترونية على مستوى وزارة المالية" المديرية العامة للميزانية " حتى يتمكن المراقب المالي وكذلك مصالح البلديات معا من الاطلاع على المنشورات والمذكرات في حينيها، إضافة إلى خلق فضاء إلكتروني يربط مصالح المراقب المالي مع مصالح البلدية.

3 - نقترح تعديل مجموعة القوانين التي تحكم عمل المراقب المالي وهذا من خلال إعطائه صلاحيات أوسع في مجال الرقابة القبلية لصرف الأموال العمومية من جهة وأيضا التركيز على الجانب القانوني الذي يوفر الحماية اللازمة للمراقب المالي و ابعاد جميع الضغوطات التي قد يتعرض لها أثناء ممارسة المهام ولاسيما المتابعات القضائية، و أيضا تعزيز مكانته لدى البلديات وهذا من خلال التفكير في التخلي عن فكرة أن المراقب المالي منصب عالي على مستوى مصلحة من المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية بإعادة النظر في الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية وذلك بتوفير المقر الملائم والمستقل وتوفير الوسائل المادية والبشرية عن البلدية.

4- إقامة دورات وندوات تكوينية لفائدة موظفي الرقابة المالية والبلديات لمواكبة كل التطورات والتحديثات الناتجة عن إصدار نصوص قانونية جديدة .

5 - العمل والتنسيق الدائم بين مختلف الهيئات العمومية بإجراء الملتقيات التي تساعد في التقريب في فهم القوانين و التنظيمات.

6 - تنظيم ملتقيات لتبادل المعلومات بين موظفي البلدية وكل من موظفي مصالح مفتشية الوظيف العمومي وموظفي مصالح المراقب المالي حت يتم توحيد العمل خصوصا في تفسير وفهم القوانين والنصوص التنظيمية .

7

رابعا : آفاق البحث

وفي النهاية، وكأي بحث وبالرغم من تشعب مجال موضوعه، يفتح عملنا هذا بابا أمام الباحثين الآخرين لتدقيقه إذ أنه لم يغط جميع جوانب الرقابة المالية وترشيد الإنفاق العام، فمن أجل الإلمام بجميع جوانب الموضوع، نقترح على إخواننا الطلبة والباحثين التعمق فيه أكثر، والتطرق إلى الجوانب الأخرى التي لم

نتطرق إليها، أو تعرضنا لها بصفة سطحية، وبالتالي وبعد انتهائنا من هذا الموضوع يمكن فتح مواضيع أخرى كمحور لدراسات قادمة منها:

1- تعدد أجهزة الرقابة المالية على البلديات تكامل أم تبديد للجهد و الموارد.

2- الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام.

3- دراسة معمقة لكل ما يتعلق بالرقابة البعدية على ميزانية البلدية خاصة بعد فرض الرقابة المسبقة .

وأخيرا نأمل أن يكون عملنا هذا جد مفيد، ومرجع هام لمن هو في أمس الحاجة إليه لإدراك واقع الرقابة المالية القبلية على ميزانية ميزانية البلدية .

تمهيد

تتمتع الجماعات الاقليمية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وعلى البلدية إعداد وتنفيذ ميزانيتها السنوية التي تختلف تماما عن ميزانية الدولة ، إلا أنه يجب الاخذ بعين الإعتبار عند إعداد ميزانيتها كل التوجيهات الحكومية بإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تتماشى والخطة التنموية الشاملة للبلاد.

وفي إطار الإختصاصات المخولة للبلدية تقوم هذه الأخيرة بتسيير مصالحها الضرورية وتلبية حاجات سكانها وانطلاقا من تشعب العمليات المالية التي تنتج عن تسيير هذه المصالح، تقرر وضع وثيقة رسمية تسمح بتحديد عمليات تحصيل الايرادات من مختلف المصادر و إنفاقها حسب برنامج دقيق ومفصل وفي مدة زمنية محددة وهذه الوثيقة تسمى الميزانية .

و على هذا الأساس سنتطرق في المبحث الاول الى مفهوم ميزانية البلدية من خلال تقديم تعاريف وخصائص ميزانية البلدية وكيفية اعدادها .

اما في المبحث الثاني سنتطرق الى العمليات المالية لميزانية للبلدية من خلال التعرض الى نفقات وايرادات البلدية وكذا الاعوان المكلفون بتنفيذها .

المبحث الاول : مفهوم ميزانية البلدية

إن الصورة الأولى التي يضعها الافراد للبلدية هي أنها هيئة أو مؤسسة عمومية تقدم خدمات للمواطنين المقيمين في إقليمها و تضطلع بمسؤوليات كثيرة تتعلق بإحداث تنمية محلية في مختلف القطاعات الإقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.. .إلخ، و لذلك فهي تقوم بتحصيل مواردها المالية من مختلف المصادر المحددة سواء كانت الذاتية أو الخارجية، و تقوم بالإنفاق على مختلف نواحي نشاطاتها و ذلك في إطار القوانين التي تسنها السلطة التشريعية و التعليمات التي تصدرها السلطة الوصائية ، و يتم التعبير عن هذه الموارد المالية و أوجه إنفاقها بموجب ميزانية يحدد شكلها و موضوعها عن طريق القوانين و التنظيمات.

و من ثم تعتبر ميزانية البلدية و ما تشمله من ايرادات و نفقات ، المرتكز الأساسي لمالية البلدية و التي من خلالها يتم تحقيق أهداف البلدية الأساسية في مختلف المجالات.

المطلب الاول : تعريف ميزانية البلدية و خصائصها

ميزانية البلدية تختلف عن ميزانية الدولة من حيث المفهوم أو الإعداد، إلا أنها تبقى تراعي في إعدادها لتطلعات الدولة ونظرتها المستقبلية، ولهذا أعطت الدولة اهتمامًا بالغًا لميزانية البلدية، وتم ادراجها في القانون المتعلق بالبلدية

الفرع الاول : تعريف ميزانية البلدية

تعتبر ميزانية البلدية خطة مالية أساسية تعبر عن الاختيارات المختلفة للجهاز التنفيذي للبلدية حيث تظهر صورة التقرير التفصيلي و الشامل لنفقات البلدية واراداتها عن فترة مالية مقبلة عادة ما تكون سنة, و بذلك يمكن القول أن ميزانية البلدية ليست بيانا عما أنجزته البلدية من أعمال و ليست أرقاما مستخرجة من دفاتر و حسابات البلدية، تعكس ما جرى من أحداث مالية بالبلدية، و إنما هي خطة عمل أو مشروع عمل تعتزم البلدية تنفيذها في العام المقبل، و هي بذلك تبنى على بيانات سابقة بالإضافة إلى ما جد في الواقع على إمكانياتها .

خصص المشرع الفصل الأول من الباب الثاني للقسم الرابع من القانون11/10 بكامله لميزانية البلدية و ذلك في المواد من 176 إلى201 .

" ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية .وهي عقد ترخيص و ادارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"[1].

"الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها[2]."

"ان ميزانية البلدية عبارة عن عمل منظم ، من خلاله يكون توقع النفقات والايرادات ويكون الترخيص لاجراء عملياتها "[3].

و بناءا على ما سبق يمكن القول أن ميزانية البلدية هي تعبير عن برنامج عمل مستقبلي تتضمن تقريرا لما ينوي المجلس البلدي إنفاقه و ما يتوقع تحصيله من ايرادات خلال السنة القادمة .

الفرع الثاني خصائص ميزانية البلدية :

بناءا على ما سبق تعتبر ميزانية البلدية عملا إداريا منظما، يندرج في إطار قانوني وتقني منظم تنظيما دقيقا يتم عن طريق توقع النفقات والإيرادات والترخيص لتنفيذها، ومنه نستخلص الخصائص التالية:

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

ثانيا– الميزانية هي عمل تقديري :ينبغي على البلدية قبل كل شيئ ان تقوم بإعداد برنامج عمل . ذلك انه ينبغي عليها في بداية كل سنة معرفة الموارد التي سوف تحصلها والنفقات التي سوف تقوم بها .

على هدا الاساس ، فانها تحدد نظام الاولوية الخاص بالأعمال الواجب انجازها وفقا لطابعها الاستعجالي ولضرورتها .[4]

1المادة 176 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيون 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 37 ، لسنة 2011.

2 المادة 03 قانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ،المؤرخ في 15 اوت 1990،ج ر ج ج رقم 35 ، لسنة 1990.

3 الشريف رحماني ، اموال البلديات بين الحاضر والمستقبل ، شركة الطباعة الجزائر SIA ، الجزائر 2017.

4 الشريف رحماني ، اموال البلديات الجزائرية الاعتلال ،العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر ، الجزائر ،2003.

ثالثا– الميزانية هي عمل مرخص: على غرار المجلس الشعبي الولائي ينبغي على المجلس الشعبي البلدي البث في مسائل النفقات والايرادات . انه هو الذي يقضي بما يراه مناسب ، وبمجرد ان يقضي امرا فإنه لا يستطيع احد ان يطعن في الاختيارات التي قام بها [1].

رابعا– الميزانية هي عمل دوري : تلتزم سلطات البلدية بإعداد الميزانية بصفة دورية ومنتظمة كل سنة مالية جديدة.

خامسا– الميزانية عمل ذو طابع إداري :فهي أمر بالإدارة، يسمح من خلالها بحسن سير المصالح المحلية . وضمان استمراريتها[2] .

المطلب الثاني : اسس ميزانية البلدية

إن ميزانية البلدية ترتكز على مبادئ اساسية و هذا من أجل إعدادها بصفة صحيحة و قانونية تستند عليها ولهذه الميزانية عدة قوائم مالية ، هذا ما سنتطرق اليه في هذا المطلب .

الفرع الاول : مبادئ ميزانية البلدية

تخضع ميزانية البلدية لمجموعة من المبادئ تقنن صياغتها و تنظم محتواها و تهدف إلى تسهيل معرفة المركز المالي للبلدية و وضوحه و تيسير الرقابة عليه .و تعتبر هذه المبادئ هي نفس المبادئ التي تقوم عليها المالية العامة و هي كما يلي:

اولا : .مبدأ سنوية الميزانية

تقضي المادة 176 من القانون البلدية أن ميزانية البلدية هي" جدول تقديرات الإيرادات والنفقات. السنوية للبلدية ".ومن ثم فان مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة تم اختيارها أساسا لاعتبارات مالية وسياسية فمن الناحية المالية يتم اختيار مدة سنة لكونها اصلح مدة لتقدير النفقات والايرادات .

حيث تعتبر حدا طبيعيا لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة لفصول السنة، كما أن سنوية تحصيل الضرائب و وضع الاعتمادات المالية المرخص بها تحت رئيس البلدية. لسنة مالية واحدة تجعل من هذه القاعدة حدا زمنيا فاصلا في العمليات المالية التي تقوم بها البلدية.

---

1 الشريف رحماني ، اموال البلديات بين الحاضر والمستقبل ، مرجع سابق ، ص 18 .

2 عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية : دراسة حالة ولاية تلمسان وبلدية منصورة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، .جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012 ، ص 3 .

اما من الناحية السياسية فتعتبر مدة السنة فترة زمنية مناسبة لمراقبة المجلس الشعبي البلدي لأداء السلطة التنفيذية في البلدية خاصة و ان عهدة المجلس محددة بعدد السنوات .

و تشمل السنة المالية للبلدية مرحلتين أساسيتين : الأولى تبدأ من أول جانفي و إلى غاية31 ديسمبر و هي الفترة التي تعد عنها الميزانية أما الثانية فهي المرحلة الإضافية و التي تمدد فترة الميزانية إلى غاية:[1]

- 15مارس من السنة الموالية بالنسبة لتنفيذ عمليات التصفية و دفع النفقات.
- 31مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل و تحصيلها.

ثانيا : مبدأ شمولية الميزانية

و يقضي هذا المبدأ بإظهار كافة عناصر الايرادات و النفقات بالإسم و المبلغ و مهما كان حجمها دون أن تتم مقاصة بينها و إظهار الرصيد المعبر عن زيادة الايرادات على النفقات أو العكس.

و بمعنى آخر فإن مجموع عناصر الميزانية تسجل لزوما بقيمتها الحقيقية و بدون تقليص أو تخصيص و من ثم يمنع على البلديات إخفاء نفقة وراء ايراد معين أو ايراد وراء نفقة معينة الا ان هدا المبدأ يتضمن بعض الإستثناءات وهي مقصورة على بعض النفقات المحددة مثل المنح المخصصة للمكفوفين والمساعدات المقدمة لكبار السن ، وحقوق الحفلات ، والهبات والوصايا المحملة بتخصيصات خاصة ، والتي لا يستطيع الامر بالصرف تغيير وجهتها[2] .

إن الهدف من هذا المبدأ هو عدم إجراء المقاصة بين الايرادات و النفقات هو إظهار العمليات المالية على حقيقتها حتى يسهل العمل الرقابي على المال العام من حيث جبايته و إنفاقه و من ثم لا يستطيع أي طرف أن يقوم بتحصيل أو إنفاق أموال دون إذن مسبق و ذلك بسبب كون الميزانية إذنا بالتحصيل و الإنفاق.

1 المادة 187 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

2 الشريف رحماني ، اموال البلديات بين الحاضر والمستقبل ، مرجع سابق ، ص 21 .

ثالثا : مبدأ وحدة الميزانية

يقضي هذا المبدأ بإدراج جميع تقديرات نفقات البلدية وايراداتها في وثيقة واحدة مما يسمح بمعرفة المركز المالي للبلدية بسهولة عن طريق مقارنة مجموع الايرادات بمجموع النفقات و ثم إظهار العجز أو الفائض أو التوازن المالي المحقق في الميزانية .

كما يسمح هذا المبدأ أيضا للمجلس الشعبي البلدي بمراقبة المبالغ الواردة في الميزانية، إذ تعوق تجزئة الايرادات و النفقات على أكثر من وثيقة أو ميزانية عملية الرقابة و المقارنة و كذلك تعوق ترشيد توزيع الايرادات المتاحة على مختلف أوجه الإنفاق، و لذلك يجب أن تكون الترخيصات المالية الموافق عليها في وثيقة عامة واحدة أي تسجيل الايرادات في عمود واحد و النفقات في عمود آخر في نفس الوثيقة سيؤدي ذلك و إلى تكريس مبدأ توازن الميزانية من جهة و يسمح بتقدير الخطوط العريضة للعمليات المالية للبلدية من جهة أخرى بالإضافة إلى تحديد الحجم الحقيقي للنفقات و مقارنتها بالمداخيل المقدرة .

و يجب الإشارة هنا أن هذا المبدأ لا يعني أن ميزانية البلدية تتكون من وثيقة واحدة، بل يمكن أن تكون عدة وثائق تؤلف الميزانية

رابعا: مبدأ توازن الميزانية

و يقصد بهذا المبدأ مساواة نفقات البلدية لإيراداتها المسجلة بالميزانية مساواة حسابية، و تأسيسا على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زادت النفقات على الايرادات لأن ذلك يدل على وجود عجز في الميزانية .وتعني حالة عدم توازن الميزانية ، أن القائمين على إعداد الميزانية لم يستطيعوا أن يقدروا الايرادات أو النفقات بشكل سليم و دقيق سواء عن طريق سوء تقدير النفقات أو تضخيم الايرادات أو كلاهما معا حيث يعمد أحيانا إلى تضخيم الايرادات عمدا حتى تتمكن من تقدير أكبر للنفقات مما يوازن الميزانية و لا يظهر أي عجز أو فائض مالي، و لذلك يخضع إعداد ميزانية البلدية و اعتمادها إلى ضوابط قانونية و تقنية تعمل كلها على ضمان توازن الميزانية .

ويعتبر هذا مؤشرا إيجابيا على الثقة في المالية المحلية و المحافظة على الاستقرار المالي للبلدية و تحقيق أهداف التنمية المحلية[1] .

خامسا : مبدأ الأسبقية

من المعلوم أن ميزانية سنة معينة يبدأ تحضيرها مسبقا و تتم المصادقة عليها قبل انتهاء السنة المالية الحالية لكي يبدأ تنفيذها مع مطلع السنة المالية الموالية التي تبدأ في أول جانفي .و معنى ذلك أن ميزانية سنة مقبلة تكون جاهزة قبل انتهاء السنة المالية الحالية و هذا ما يجعل عملية تقدير الايرادات و النفقات بشكل عام غير دقيقة .و من خلال ما سبق، يلاحظ أن مبدأ أسبقية تحضير ميزانية البلدية يضيف إلى المشاكل التي تنتج عن التوقعات المالية الغير مؤكدة خاصة و أن الايرادات بشكل خاص يصعب التكهن بها مسبقا في مجملها لأنها مرتبطة أو تخضع لتصرفات اطراف خارجية هي التي تقوم بعملية التسديد.

الفرع الثاني : القوائم المالية للبلدية

أولا :الميزانية الأولية

تعتبر الميزانية الأولية أول عمل مالي تقديري تقوم به البلدية لتحضير ميزانية سنة مالية معينة، و بذلك تشكل هذه الميزانية القاعدة الأساسية لمالية البلدية مادامت تحدد إجمالي الايرادات و النفقات المتعلقة بسنة قادمة بشكل تقديري [2] ، تقوم البلديات بشكل عام بتعديل الميزانية الأولية و تحضير الميزانية الإضافية لضبط الخلل الناتج عن زيادة أو انخفاض الايرادات و/أو النفقات .

كما ينبغي ان نشير الى انه تعد الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية المعنية حيث تحضر خلال الأشهر الأخيرة من السنة المالية السابقة لسنة التنفيذ و ذلك وفقا لما ورد في قانون البلدية 10/11 « يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية »[3]. كما ورد في نفس القانون على أنه يصوت اجباريا على الميزانية الأولية

1 طارق الحاج ، المالية العامة ، دار صفا للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، عمان ، الاردن ،1999، ص 169 .

2 عمر لطرش ، دليل المنتخب المحلي"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 55 .

3 المادة 177 من قانون البلدية 11/ 10، مرجع سابق.

قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها[1] و يتم المصادقة عليها من طرف الوصاية قبل 31 ديسمبر من نفس السنة .

ثانيا :الميزانية الإضافية

بما أن بيانات الميزانية الأولية عبارة عن تقديرات لسنة مالية معينة، فقد يظهر عند بداية تنفيذها احتياجات جديدة تتطلب نفقات إضافية، كما يمكن أن يكون تقدير النفقات مبالغ فيه فيتم تخفيضها .و قد تظهر كذلك ايرادات جديدة يجب أخذها بعين الإعتبار.

وعليه يتم الأخذ بكل هذه التعديلات بالإضافة إلى النتيجة و بواقي الإنجاز الظاهرة في الحساب الإداري للسنة المالية الماضية، في قائمة مالية تدعى بالميزانية الإضافية .

يمكن القول أن الميزانية الإضافية هي وثيقة مالية ذات طابع مزدوج. فهي تأتي لتعديل الميزانية الأولية للسنة الحالية سواء بالزيادة أو بالنقصان كما أنها تقيد الترحيلات المتعلقة بالسنة المالية السابقة و الظاهرة في الحساب الإداري .و قد أشارت التعليمة الوزارية المشتركة C1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات إلى الميزانية الإضافية و بينت أن الهدف منها هو أنها:

1 – ميزانية التعديل و ذلك عن طريق

- ❖ تعديل بعض التقديرات للإيرادات و النفقات المسجلة و المصادق عليها في الميزانية الأولية سواء بالزيادة أو النقصان.
- ❖ إدخال نفقات جديدة تغطى بإيرادات لم تكن معروفة عند إعداد الميزانية الأولية.
- ❖ اخذ الاعتمادات المفتوحة مسبقا بعين الاعتبار.

2 – ميزانية الترحيل و ذلك عن طريق

- ❖ ترحيل بواقي نفقات السنة المالية المنتهية و غير مسددة.
- ❖ ترحيل بواقي ايرادات السنة المالية المنتهية و غير محصلة.
- ❖ ترحيل كل الأرصدة سواء كانت مدينة أو دائنة بما فيها الفائض أو العجز المسجل.

1 المادة 182 من قانون البلدية11/ 10، مرجع سابق.

و مما سبق يمكن القول أن الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية هما وثيقتان لميزانية واحدة لنفس السنة ، وبذلك تأتي الميزانية الإضافية بعد مضي الأشهر الأولى من السنة المالية المعنية لتبرز الاحتياجات بوضوح . الشيء الذي يؤدي بالبلدية إلى تصحيح الأوضاع عن طريق الميزانية الإضافية التي تتم التصويت عليها قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية و هذا قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها[1] .

أما من ناحية الشكل، فإن الميزانية الإضافية تعتبر صورة للميزانية الأولية إلا أنها تزيد عنها بعمود مخصص لتعديل الاقتراحات المسجلة بالميزانية و جدول للإعتمادات النهائية المقررة.

و يجب الإشارة هنا، أنه يمكن أن تحدث تعديلات على الميزانية الإضافية بعد المصادقة عليها و ذلك عن طريق الرخص الخاصة التي يتم تسويتها في الحساب الإداري عند انتهاء السنة المالية و ذلك في عمود رخص خاصة. من جهة اخرى نشير الى عدم امكانية إحداث أية نفقة جديدة بعد المصادقة على الميزانية الإضافية إلا إذا توفر ايراد مقابل ذلك.

ثالثا :الحساب الإداري

يمثل الحساب الإداري آخر وثيقة مالية لسنة مالية معينة يقوم بإعدادها الآمر بالصرف و هو رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انتهاء السنة المالية التي تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية و قبل إعداد الميزانية الإضافية .

و يقدم الحساب الإداري حوصلة لنشاط البلدية خلال السنة المالية ، وبذلك فهو يبين النفقات الحقيقية أو الفعلية التي صرفت و الايرادات التي حصلت أثناء السنة المالية بالإضافة إلى البواقي المسجلة سواء كانت متعلقة بالنفقات أو الايرادات .

و مما سبق يمكن القول أن الحساب الإداري يشمل العمليات المالية التي نفذها الامر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) خلال السنة المالية و المتعلقة بما يلي:

- الاعتمادات المفتوحة و المرخص بها.
- الانجازات و أوامر الصرف و الحوالات التي تم إصدارها و قبولها من طرف المحاسب العمومي.
- بواقي الإنجاز، أي الفرق بين التحديدات والانجازات، و المتمثلة في الباقي من التحديدات التي لم يؤمر بدفعها عند نهاية السنة المالية.

1 المادة 181 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق .

أما ارتباطات الحساب الإداري بالميزانية الإضافية، فيمكن تحديدها في النقاط التالية:

- يتم نقل بواقي الإنجاز المحددة في الحساب الإداري إلى الميزانية الإضافية و المتعلقة بفرعي التسيير و التجهيز و الإستثمار سواء فيما تعلق بالايرادات أو النفقات.
- يظهر الحساب الإداري الفائض أو العجز المسجل، فإذا كان فائضا يقيد في الميزانية الإضافية كفائض مرحل، أما إذا كان عجز فذلك يستدعي عند إعداد الميزانية الإضافية تقديم طلب إعانة من السلطة الوصية لإحداث التوازن المطلوب.

المطلب الثالث : اعداد ميزانية البلدية

نظرا للأهمية التي تلعبها وثيقة الميزانية في انجاز وتنفيذ الوظائف المنوطة بالبلدية، فإن إعدادها لا يتم إلا وفق مراحل متعددة، إذ يختص الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير الميزانية ليصوت عليها فيما بعد من قبل المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليها في الأخير السلطة الوصية.

الفرع الاول : تحضير ميزانية البلدية

يتولى الامين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي اعداد مشروع الميزانية[1]، و يتميز الأمين العام للبلدية بصفته موظفا دائما في البلدية بالإلمام الكافي بشؤون البلدية بالإضافة إلى معرفته لمختلف البيانات المتعلقة بمختلف القطاعات لوضع خططها المستقبلية.و ما يلاحظ هنا هو نزع صلاحية إعداد الميزانية من الهيئة التنفيذية و التي ستكون مسؤولة عن تنفيذها .

عند إعداد ميزانية البلدية يجب مراعاة ما يلي:

- الخطوط العريضة للخطة الإنمائية للبلدية، إذ يجب على مسيري البلدية التقيد بالمنهج الذي تسلكه الدولة من أجل تنمية شاملة مستديمة.
- التعليمات والقرارات الصادرة عن الوصاية(وزارة الداخلية) والوزارات الأخرى (وزارة المالية) و المتعلقة بإدارة الشؤون المالية للبلدية.
- وضعية الموارد التي في حوزة كل بلدية.
- وضعية اجور الموظفين ، وضعية القسط السنوي للاقتراضات ، وضعية الاعانات الممنوحة[2] .
- أن تكون تقديرات الميزانية سواء كانت متعلقة بالإيرادات أو النفقات صحيحة قدر الإمكان و بدون مبالغة فيها.

1 المادة 180 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

2 الشريف رحماني ، اموال البلديات بين الحاضر والمستقبل ، مرجع سابق ، ص 23 .

❖ أن يكون توازن الميزانية حقيقيا و ليس خياليا أي عدم تضخيم الايرادات و تقليص النفقات

الفرع الثاني: التصويت على الميزانية

بعد انتهاء رئيس المجلس الشعبي البلدي من تحضير الميزانية بمساعدة الأمين العام للبلدية، يستدعي المجلس الشعبي البلدي وجوبا للإجتماع و مناقشة مشروع الميزانية للتصويت عليها، فيقوم بعرض مشروع الميزانية على المجلس الشعبي البلدي مبينا الأسباب الداعية لاقتراحاته و مستشهدا بكافة الوثائق والبيانات المرتبطة بهذا المشروع، حيث أن المجلس الشعبي البلدي يتمتع قانونه بكافة الصلاحيات المتعلقة بالتصويت على مشروع الميزانية كليا أو تعديله أو رفضه .و يصوت بالاغلبية البسيطة(+1) وفي حالة تساوي الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحا ، ويكون التصويت اجباريا على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها و يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها[1].

و يكون التصويت على الإعتمادات بابا بابا و مادة مادة ، و بعد عملية التصويت يقوم المجلس بكتابة تقريره و مداولته التي تتضمن اراء أعضائه الحاضرين حول مشروع الميزانية من تعديلات و حذف و إضافات .

كما أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي اجراء التحويلات من مادة إلى مادة أخرى من نفس الباب بموجب قرار ويخطر بدلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة [2]

و يجب الإشارة في الأخير إلى بعض الحالات الاستثنائية التي قد تواجهها عملية المصادقة على مشروع الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي و المتمثلة أساسا في عدم التصويت على الميزانية بسبب خلافات حزبية أو سحب للثقة من الرئيس...إلخ، خاصة عند حلول السنة الجديدة المعنية بالتنفيذ، فإنه يستمر في تنفيذ الايرادات و النفقات العادية المسجلة في السنة المالية الأخيرة حتى تتم المصادقة على الميزانية الجديدة .إلا أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من إثنى عشر(12/1) في كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة [3] .أما في حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي بإستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة في دورة غير عادية للتصويت عليها وفي حالة عدم توصل هده الدورة الى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي[4] .

الفرع الثالث : المصادقة على الميزانية

بعد الإنتهاء من إعداد الميزانية الاولية و التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي، لا يعتبر مشروع الميزانية قابلا للتنفيذ إلا بعد اعتماده من طرف الجهة الوصية على البلدية، حيث ترسل الميزانية محل

1 المادة 181 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق

2 المادة 182 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

3المادة 185 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

4 المادة 186 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

تصويت إلى الجهة الوصية (الوالي) مرفوقة بكافة الوثائق الضرورية مثل محضر المداولات و دفتر الملاحظات المتضمن توضيحات تخص النفقات و مصادر الايرادات و مختلف الكشوفات المتعلقة بأجور الموظفين .

و بعد دراستها و التأكد من توازنها احترام القانون و التعليمات المرتبطة بها، يتم المصادقة عليها و ترد إلى البلدية لبدء التنفيذ .أما إذا ترتب عن دراسة مشروع الميزانية بعض الملاحظات السلبية التي تنعكس سلبا على تنفيذ الميزانية خاصة إذا كان هناك عجز في الميزانية الأولية او اذا لم تنص على النفقات الاجبارية فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، إلى رئيس البلدية الذي يخضعها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي و ذلك في غضون عشرة (10)أيام، و إذا ما صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا[1] .

كما يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول .أما إذا لم تصادق السلطة الوصية على مداولات الميزانية في أجل أقصاه21 يوما فإنها تصبح نافذة بموجب القانون[2].

و يجب الإشارة أن الأمر يختلف فيما يتعلق بالمصادقة على الميزانية الإضافية، فإذا ما وجدت البلدية نفسها أمام عجز مالي لا مفر منه بسبب العجز البارز في الحساب الإداري المتعلق بالسنة الماضية أو بسبب بروز نفقات جديدة لم تكن متوقعة عند تنفيذ الميزانية الأولية، فإنه يمكن تسجيل العجز بالميزانية الإضافية و طلب منحة إعادة التوازن من الوصاية (وزارة الداخلية مرورا بالوالي) حيث يرفق هذا الطلب بالوثائق التالية :

- الميزانية الإضافية
- الحساب الإداري للسنة المنتهية
- حساب التسيير لأمين الخزينة
- مداولة المجلس الشعبي البلدي
- تقرير مفصل و مبرر لأصل العجز
- جدول الموظفين بكافة أصنافهم.

بعد المصادقة عليها من طرف الوصاية و قبول مبررات العجز و تقديم منحة العجز تعاد الميزانية الإضافية إلى البلدية من أجل تنفيذها .أما في حالة عدم قبول هذه المبررات ، فإن الوصاية تحدد الاجراءات الواجب اتخاذها من أجل القضاء على ذلك العجز و الذي قد يكون ناتجا بسبب سوء التسيير أو عدم الإلمام ببعض الأمور المالية في ميزانية البلدية .

1 المادة 183 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

2 المادة 56 من قانون البلدية10/11، مرجع سابق.

ونفس السياق نصت المادة 184 من القانون البلدية أنه عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزا يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، و إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الاجراءات التصحيحية الضرورية ، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بإمتصاص العجز على سنتين ماليتين او اكثر[1] .

و على العموم، عند مراقبة الميزانية للمصادقة عليها، يتم التركيز على الأمور التالية:

1 / احترام القوانين و التعليمات و المنشورات المتعلقة بالموضوع و على رأسها قانون البلدية و قانون المحاسبة العمومية و القرار الوزاري السنوي المشترك بين وزارتي الداخلية و المالية و الذي يرسل سنويا إلى البلديات و الذي يوضح الخطوط العريضة لإعداد الميزانية و الواجب التقيد بها.

2 / مراقبة التوازن المالي الذي يعني تساوي النفقات بالإيرادات .

1 المادة 183 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق، ص 28.

المبحث الثاني : العمليات المالية لميزانية البلدية

تحتل نفقات الجماعات الاقليمية مكانة هامة في المجتمع، فقد إهتم المشرع بطرق تحديدها واجراءات صرفها والرقابة عليها، نظرا للدور الذي تسعى إليه من خلال ضمان السير الحسن للمرافق العامة و إشباع الحاجات العامة، وذلك من خلال إنشائها لمشاريع وبرامج تنموية لتحقيق منفعة عامة محلية، ونظرا لتعدد مهام الجماعات الاقليمية والتزاماتها المتزايدة أمام سكان إقليمها في سبيل تلبية حاجاتهم، أصبح من الضروري للإدارة الاقليمية البحث عن الموارد المالية لتغطية نفقاتها وتوفير متطلبات المواطنين، والسعي وراء تحقيق التنمية المحلية إلى عدة موارد تعتمد عليها لتحصيل مداخيل لخزينة البلدية .

و تتولى الجماعة الاقليمية بواسطة اعوانها و تحت اشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية ، بمعنى تحصيل الايرادات التي ينتظر الحصول عليها وفق التقديرات التي ادرجت في الميزانية وصرف النفقات التي ايضا تم تقديرها في ذات الميزانية والتي اصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية ، فمرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية مرحلة جديدة تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس واخراج محتواها حيز الوجود .

المطلب الاول : ايرادات ميزانية البلدية

يقصد بإيرادات البلدية مجموعة المداخيل التي تحصل عليها من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها، ولقد أصبحت الإيرادات بالإضافة إلى واجبها التقليدي في تغطية النفقات العامة أداة من أدوات التنمية المحلية .

الفرع الاول : ايرادات قسم التسيير

نصت المادة 195من قانون البلدية على ان إيرادات قسم التسيير تتكون مما يأتي:

اولا : ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما

1 – الرسم على النشاط المهني: يتم تطبيق هذا الرسم على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا، أو الذين يزاولون نشاطا غير تجاريا ليحل محل الرسم على النشاط الصناعي ولكن عائداته

ليست موجهة للبلدية وحدها .وإنما للولاية وللصندوق المشترك للجماعات المحلية وفق النسب التالية [1]:

معدل الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية
2%	0,59%	1 ,30%	0,11%

المصدر :من اعداد الطالبين بناءا على مضمون المادة 222 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008

2– الرسم العقاري :تأسس بموجب الامر83/67 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 ، يتعلق هذا الرسم بالملكيات المبنية وغير المبنية، وهو مخصص كليا لفائدة البلديات، يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية

3 – الرسم على القيمة المضافة : يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة يتحملها المستهلك ويدفعها المنتج ويطبق على عمليات الاستيراد ، عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات ، وتفرض بمعدل منخفض قدره 9 % وبمعدل عادي قدره % 19[2] ، حيث يعتبر من أهم الموارد الجبائية نظرا لمردوديته العالية، وتوزع نسب هذا الرسم وفق الجدول التالي :

معدل الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية
9%	85%	5 %	10 %
19%			

المصدر :من اعداد الطالبين بناءا على مضمون المادة 24 من قانون المالية لسنة 2017

4 – الضريبة على الدخل الإجمالي : يوزع حاصل الضريبة على الدخل الاجمالي صنف الريوع العقارية كما يأتي : 50% لفائدة ميزانية الدولة ، 50% لفائدة ميزانية البلديات[3] .

ثانيا : المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية

1 – صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

أنشأ هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الصندوق هو مؤسسة عمومية ذات طابع اداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي كما نصت عليه المادة الثانية من هذا المرسوم[4].

1 المادة 222 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ، ج ر ج ج العدد 42 ، لسنة 2008 .

2 المادة 24 من قانون المالية لسنة 2017 ، ج ر ج ج العدد 77.

1 المادة 02 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المؤرخ في 27 جويلية 2008 ، ج ر ج ج العدد 42.

4 المرسوم التنفيذي رقم 116/14 مؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،الجريدة الرسمية رقم 19 المؤرخة في 02افريل 2015.

ان من اهم مهام هذا صندوق تطرق اليها من خلال المادة 95 من المرسوم المذكور أعلاه:

- ✓ العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها .
- ✓ توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية .
- ✓ توزيع تخصيص إجمال للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية .
- ✓ تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة .
- ✓ تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية والمؤسسات لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي والتعاون المشترك بين البلديات.

2 – اعانات الدولة

إعانات الدولة هي تلك المساعدات(اعانة التوزيع بالتساوي) التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية التي تتصف بالفقر وقلة الموارد المالية دون إلزامها بردها[1] حيث يتم الاعتماد على هذه الاعانة في اعداد ميزانية البلديات التي لا يتجاوز معدل ايراداتها المحلية المعدل الوطني ، وتوزع هذه الاعانة سنويا في العموم على اساس تقديرات السنة السابقة وتقيد بالميزانية الاولية ، ويتم تسويتها بالميزانية الاضافية حسب الزيادة او النقصان ، ان الغرض من انشاء هذه الاعانة هو إحداث نوع من التوازن بين البلديات و النهوض بالتنمية المحلية بصورة مستمرة مع مراعاة واقع البلدية وكذا المساواة بين بلديات القطر الوطني .

ثالثا : رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات.

تتعلق هذه الرسوم بالخدمات التي تقدمها البلدية عن طريق مرافقها والمؤسسات التابعة لها للخواص، ومن بين هذه الرسوم، رسم التطهير، رسم الذبح، رسم الإقامة،...الخ.

1 – رسم التطهير :أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1981 ، وهي ضريبة سنوية تدفع من طرف كل شخص على المسكن أو الملكية الواقعة داخل البلديات المتوفرة على مصلحة خاصة برفع القمامات المنزلية ، والمنازل الغير المستفيدة من خدمات مصلحة رفع القمامات المنزلية فهي غير خاضعة لرسم التطهير .

2 – رسم الإقامة :يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية ولا يملكون تأشيرة إقامة، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع

1عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 2003 ، ص 21.

تحت مسؤوليتهم إلى قابضة الضرائب كعائد جبائي يوجه كليا لصالح البلديات، ويحسب بالنسبة لكل شخص، إذ لا يمكن أن يتعدى 10 دج عن كل شخص على الأقل .أو 20 دج على الأكثر، و 50 دج بالنسبة لكل عائلة[1]

3 – الرسم على الذبح :وهو رسم يفرض على ذبح الحيوانات الاستهلاك، وعلى اللحوم المصدرة والمستوردة كذلك، تحصله البلدية ويكون حسابه على أساس5 دج للكيلوغرام الواحد، 3,5 دج للبلدية .و 1,5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية [2].

رابعا : ناتج ومداخيل أملاك البلدية.

1 – مداخل أملاك البلدية :تتوفر البلدية على مجموع من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، باعتبارها ذات شخصية معنوية جاز لها التصرف في ممتلكاتها بالخصوص إيجار العقارات ، حقوق الطرقات.. ، وتشكل نسبة ضئيلة من ايرادات التسيير.

تعتبر أملاك البلدية موردا هاما من شأنه أن يدعم استقلاليتها المالية عن السلطة المركزية، وذلك إذا تم استغلالها على أحسن وجه، وتشمل موارد أملاك البلدية من مجموع الأملاك العقارية من اراضي و المزراع ومساحات وغابات ومباني وأماكن للتخزين، ومجموع .المنشئات التجارية والصناعية التي تملكها البلدية .

2 – المشروعات المشتركة ما بين البلديات :يمكن للبلديات أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات ايرادات هامة للهيئات الإقليمية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها .

الفرع الثاني : ايرادات قسم التجهيز والاستثمار

اولا : الاقتطاع من إيرادات التسيير

يتعلق الامر بمجهود التمويل الذاتي المقتطع من طرف البلدية من مداخيل التسيير لصالح قسم التجهيز والاستثمار [3]

1 عمير إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة العامة وتسيير الأقاليم ، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2012 ، ص47 .

2 خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2011، ص 111 .

3 الشريف رحماني ، اموال البلديات الجزائرية ، الاعتلال ، العجز ، والتحكم الجيد في التسيير ، مرجع سابق ، ص 78

ونص القانون 10/11 المتعلق بالبلدية في مادته 195 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز و الاستثمار، ضمانا لاستمرارية التمويل الذاتي للبلديات، حتى تتمكن من إيجاد الحد الأدنى من الاستثمار.يجب ألا تقل نسبة الاقتطاع هذه عن 10 %مجموع نفقات التسيير[1]

وتستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية، والاجتماعية وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي والحفاظ على التوازن المالي للميزانية البلدية .

ثانيا : إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية.

يضطلع صندوق التضامن بتقديم اعانات مالية سنوية للبلديات من اجل تنفيذ مشاريع التجهيز والاستثمار وفق المخطط الوطني للتنمية ، وتكون هده الاعانات مخصصة لمشاريع معينة لايمكن تحويلها الى مشاريع اخرى واذا تم الغاؤها تعاد الى الصندوق ،كذلك يقدم اعانات استثنائية للهيئات المحلية التي تقع فيها حوادث او كوارث غير متوقعة او التي تواجه وضعية مالية صعبة .

ثالثا : الهبات والوصايا كوسيلة لتمويل البلدية

تعتبر الهبات والوصايا ايرادات تستعملها البلدية لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار التي تقوم بها، وتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المنتخبة أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة إنعدام الورثة أو هبة ويخضع قبول الهبات والوصايا الموجهة للجماعات المحلية إلى الموافقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي

رابعا: ناتج القروض.

يمكن للبلدية اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل[2]، وغالبا ما يخصص هذا الايراد لقسم التجهيز و الإستثمار، وقد اضطلع بهذا الدور الصندوق الوطني لتوفير والاحتياط المؤسس سنة 1964 ، حيث يسهل تمويل البرامج السكنية خاصة الريفية والتي تشرف عليها البلدية ويقدم تسبيقات وقروض لها.

في البداية كان الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط البنك الوحيد الذي تتعامل معه البلدية ، إلا أنه تم تحديد بنك التنمية المحلية لتمويل الإدارة المحلية بالقروض المؤسس سنة 1985 ، يضطلع بتقديم القروض على مختلف أشكالها التي من شأنها أن تساهم في التطور الإقتصادي و الإجتماعي طبقا لسياسة الدولة المنتهجة[3]

تستعمل القروض في تمويل المشروعات الإستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها ولا يجوز للمجالس المنتخبة أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة.

---

1 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 جانفي 2013 يحدد نسبة الاقتطاع من ايرادات التسيير في ميزانيات البلدية، الجريدة الرسمية رقم 07 المؤرخة في 30 جانفي 2013.

2 المادة 174 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق .

3 مرسوم تنفيذي رقم85. 85 مؤرخ في 30 أفريل 1985 ، يتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، ج ر ج ج عدد 19 .

خامسا : الناتج المالي

يضم الناتج المالي صنفين من ايرادات قسم التجهيز والاستثمار الاول يتمثل في عائدات سندات البيع وفوائد القروض والديون ، حيث يمكن للبلدية المشاركة في المضاربات المالية لتحقيق الربح ،كما يمكن لها أن تقدم اموالا للغير كديون مؤجلة بفوائد ، اما الصنف الثاني يتمثل في حصة البلدية من الارباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي او التجاري التي قد تنشئها البلدية وفقا لقانون البلدية .

المطلب الثاني : نفقات ميزانية البلدية

تلعب البلدية دورا بارزا في عملية الإنفاق بغية إشباع الحاجات العامة المحلية، وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين نوعين من نفقات البلدية

الفرع الثاني : نفقات قسم التسيير

نفقات قسم التسيير العمومي هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للبلدية وتنقسم إلى:

اولا : نفقات إجبارية

وهي النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية ولا بد منها في تسيير شؤون البلدية فالاولويات لها دائما لضمان سير هياكل البلدية ، وتمثل التوظيفات التي تقوم بها البلديات قصد التحسين من قدرتها البشرية و التمكين من تأدية الخدمات على احسن وجه ، وتتمثل في[1] :

- أجور و أعباء مستخدمي البلدية.
- اقساط تأمين المنقولات والعقارات .
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.
- فوائد القروض.

ضف إلى ذلك نسب الاقتطاعات الإجبارية المتمثلة في :

- نسبة 10 % لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار.
- نسبة 2 % موجهة للمساهمة في صندوق ضمان ضرائب البلديات وتطبق هذه النسبة على تقديرات الإيرادات الجبائية المباشرة والغير مباشرة التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب الولائية للبلديات.
- نسبة 4 % تدفعها البلديات للصندوق الولائي للنشاطات الرياضية.
- نسبة 3% التي تدفعها البلديات كإعانات لتشجيع الرياضة.

1 المادة 198 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض[1].

ثانيا: نفقات ضرورية

تشمل هذه النفقات المصاريف التي تتعلق بسير المصالح الإدارية والتي تكون في الغالب ضرورية للسير الحسن للإدارة، وتتمثل في:

- التكاليف الملحقة (الماء، الغاز، الكهرباء، الهاتف) .
- نفقات صيانة طرق البلدية .
- مصاريف تسيير المصالح البلدية.
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها .

ثالثا : نفقات اختيارية

وهي الأعباء التي بإمكان البلدية تتحملها في حدود توفر الموارد المالية ومنها الإعانات الممنوحة إلى الجمعيات الثقافية ، الاعياء والحفلات ، منح وجوائز وغيرها .

الفرع الثاني : نفقات قسم التجهيز والاستثمار

هناك نفقات حسب طبيعتها ونفقات حسب وظيفتها، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك البلدية مباشرة وكذا تسديد رأسمال قروض البلدية .أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للبلدية كالبرامج تهيئة منشأت البلدية ومرافقها .

يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا على ما يأتي[2]:

- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.
- تسديد رأسمال القروض
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

1 المادة 199 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

2 المادة 198 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق .

المطلب الثالث: تنفيذ ميزانية البلدية

بعد الموافقة على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي و المصادقة عليها من طرف الوصاية، تصبح الميزانية وثيقة قانونية يمكن العمل بها و بالتالي تدخل مرحلة التنفيذ بداية من 02 جانفي . و يقصد بعملية تنفيذ الميزانية عمليات تحصيل الايرادات و صرف النفقات في حدود الاعتمادات المتوفرة و المسجلة فيها و التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية و قانون البلدية ، بالإضافة إلى التعليمة الوزارية المشتركة ما بين وزارتي الداخلية و المالية و المتعلقة بالعمليات المالية للبلدية C1 و C2 .

الأعوان المكلفين بالتنفيذ هما الآمر بالصرف و المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف بإقتراح الميزانية و تنفيذها، و المحاسب العمومي و هو القابض البلدي المكلف بتحصيل الايرادات و صرف النفقات.

الفرع الاول : الاعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية

اولا : الامرون بالصرف les ordonnateurs

1 – تعريف الامر بالصرف

هو كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها او جماعاتها المحلية سواء كانت هده العمليات تتمثل في الايرادات او النفقات [1].

وقد يكون الآمر بالصرف معينا مثل الوالي والمدير العام في إدارة عمومية كما يمكن أن يكون منتخبا كرئيس المجلس الشعبي البلدي. [2]

حسب المادة 23 من القانون رقم 90 -21 المتعلق بالمحاسبة العمومية" يعد آمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات و التصفية و إصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات و القيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات.

هو كل شخص له صفة تمثيل الدولة يكون على رأس مؤسسة أو هيئة عمومية، مؤهل لإثبات دين(حق) ومؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها بالمادة 23 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.[3]

1 حسن الصغير ، دروس في المالية والمحاسبة العمومية ،دار المحمدية ، الجزائر ، طبعة 1999 ص 120

2 حسن الصغير ، دروس في المالية والمحاسبة العمومية ، مرجع سابق ن ص 120 .

3 يوم دراسي حول تسيير العمليات المالية بميزانية البلدية ، مديرية الادارة المحلية ، ولاية المدية ، 30 مارس 2014 .

2 – تصنيفات الآمرين بالصرف

يكون الامرين بالصرف ابتدائيين او اساسيين واما امرين بالصرف ثانويين [1].

2-1-الآمرين بالصرف الرئيسيون les ordonnateurs primaires

هم الاشخاص المتواجدون في اعلى الهرم الاداري حيث توضع لديهم الاعتمادات مباشرة لصرفها دون تدخل أي وسيط اخر ، ونجد ترتيب الامرين بالصرف الرئيسيين في نص المادة 26 من القانون 21/90 وهم كما يلي [2]:

– المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري المجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة .

–الوزراء.

–الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

– رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لصالح البلدية .

– المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

–المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من الميزانية ملحقة.

– المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 من قانون21/90 .

2-2-الامرين بالصرف الثانويين les ordonnateurs secondaires

نتيجة لاتساع النشاط الاداري اصبح من الصعب على الامرين بالصرف الرئيسيون القيام بكل العمليات المالية للميزانية العامة للدولة وجماعاتها المحلية او المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري ، وعليه لتسهيل العمل الاداري على المسؤولين فإن القانون سمح بظهور فئة ثانية من الامرين بالصرف ألا وهي فئة الامرين بالصرف الثانويين والذين هم رؤوساء المصالح غير الممركزة المتواجدة على المستوى المحلي (مدراء المديريات الغير الممركزة) الذين يقومون بتسيير الاعتمادات المفوضة من طرف الامرين الرئيسيون .

ونجد ان الامرين بالصرف الثانويين تم ذكرهم القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمادة 06 من المرسوم التنفيذي 313/91 التي تنص على " يكون الامرين بالصرف اما ابتدائيين ثانويين "

3 – اعتماد الامرين بالصرف لدى المحاسب العمومي

يجب اعتماد الامرين بالصرف لدى المحاسبين العمومين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرون بتنفيذها [3]. حيث ان الامرين بالصرف ملزمون قبل ممارسة مهامهم باعتماد انفسهم لدى المحاسبين العمومين ويتمثل هذا الاعتماد في اظهار الوثائق التي تثبت تعينهم او انتخابهم وكذا نموذج عن توقيعهم لدى المحاسبين .

1 المادة 25 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 مرجع سابق.

2 المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 ، مرجع سابق.

3 المادة 24 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 ، مرجع سابق.

كما انهم ملزمون بمسك محاسبة خاصة بتسيرهم المالي ، وتقديم حسابات نتائج هذا التسيير الى هيئات المداولة التابعين لها والى مجلس المحاسبة .

4 – مسؤوليات الآمرين بالصرف

أما فيما يخص مسؤوليات الآمر بالصرف في البلدية، فهي تختلف باختلاف أعمالهم من جهة و الأخطاء أو المخالفات المالية التي يمكن إن ترتكبها من جهة أخرى .فمسؤولية الآمر بالصرف قد تكون سياسية أو تأديبية أو مدنية أو جزائية أو انضباطية .

ثانيا : المحاسبون العموميون les comptables publics

يلعب المحاسب العمومي دورا أساسيا في تنفيذ ميزانية البلدية كجهاز ثاني بعد الآمر بالصرف الدي تم التطرق له في الفرع الاول .

1 – تعريف المحاسب العمومي

و يعرف جاك مانيي Jacques Magnet المحاسب العمومي" بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة للمنظمة[1]"

المحاسب العمومي هو كل موظف او عون له صفة تؤهله لتنفيذ عمليات النفقات وتسيير الاموال والممتلكات سواء عن طريق استعمال المبالغ والقيم المتاحة لديه او عن طريق الوسطاء (وكلاء الدفع les régisseurs) الذين ينفذون بعض العمليات لحسابه.

و يعرف المحاسب العمومي حسب نص المادة 33 من القانون21/90 يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الاحكام كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية :

– تحصيل الايرادات ودفع النفقات.

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

–تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات وحركة حسابات الموجودات.

– حركة حسابات الموجودات .

و من خلال هذه التعاريف تبرز خصائص مميزة للمحاسب العمومي :

- صفة الموظف أو العون العمومي، و بذلك يعتبر كل محاسب عمومي موظف لدى الدولة و ملحق بوزارة المالية.
- الترخيص القانوني الذي يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من طرف وزير المالية .

1 احمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى، الجزائر، سنة2003 ، ص 35 .

التصرف في الأموال العمومية عن طريق العمل على تحصيل الايرادات و دفع النفقات و المحافظة عليها.

2 – تصنيفات المحاسب العمومي

يمكن تصنيفهم إلى :المحاسبون الرئيسيون والمحاسبون الثانويين .

2–1–المحاسبون الرئيسيون

المحاسب العمومي الرئيسي هو المحاسب المكلف بالتسيير المالي لعمليات الايرادات والنفقات على سبيل التخصيص من خلال التنفيذ النهائي لكل العمليات الحاصلة في صندوقه ، والذي يسجل في النهاية كل العمليات التي امر بها ونفذت من طرفه .

ويتمثل المحاسبون الرئيسيون فيما يلي :

- العون المحاسب المركزي للخزينة agent comptable centrale de trésor
- امين الخزينة الرئيسي le trésorier principale
- امين الخزينة المركزي le tresorier centrale
- امناء الخزينة على مستوى 48 ولاية les tresories de wilaya

2–2 المحاسبون الثانويين

لهم اختصاص يقتصر على نوع من الصلاحيات حيث يرسلون كل شهر وبصورة مباشرة الى المحاسبين الرئيسيون الذين هم على صلة بهم الوثائق والبيانات الحسابية قصد تجميع الايرادات والنفقات .

ويتمثل المحاسبون الثانويين فيمايلي :

- أمناء خزائن البلديات .
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية .
- قابضي الضرائب.
- قابضي أملاك الدولة .
- قابضي الجمارك.
- محافظي الرهن .

3 – مهام المحاسبون العموميون

يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله تنفيذ نفقة ما ، ان يتحقق مما يلي [1]:

- من مطابقة العمليات مع القوانين والانظمة المعمول بها .
- صفة الامر بالصرف او المفوض له .

1 المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية 21/90، مرجع سابق.

- شرعية عمليات تصفية النفقات .
- توفر الاعتمادات المالية .
- ان الديون لم تسقط اجالها او انها محل معارضة .
- الطابع الابرائي للدفع .
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والانظمة المعمول بها .
- الصحة القانونية للمكسب الابرائي .

4 – مسؤوليات المحاسبون العموميون

يخضع المحاسب العمومي لنفس مسؤوليات الامر بالصرف (التأديبية ، الجزائية ،المدنية) بالاضافة الى المسؤولية الشخصية .

ان المادة 38 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية تنص " مع مراعاة احكام المادة 46 فإن المحاسبين العمومين مسؤولين شخصيا وماليا على العمليات الموكلة اليهم "

وحسب المادة 41 من قانون 21/90 فإن تطبيق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية يكون على جميع القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه الى غاية انتهاء مهامه .

الفرع الثاني: عمليات تنفيذ ميزانية البلدية

بعد التصويت والمصادقة على الميزانية تبدأ مرحلة التنفيذ ، وتختلف عملية صرف النفقات عن عملية تحصيل الايرادات حيث تمر كل واحدة منها بمراحل خاصة بها .

اولا : العمليات الخاصة في دفع النفقات

يمر تنفيذ النفقات بمرحلة إدارية و هي من اختصاص الآمر بالصرف و تتمثل في الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف(الدفع) ، ثم بمرحلة محاسبية من اختصاص امين خزينة البلدية كمحاسب عمومي معين[1] و تتمثل في دفع النفقة .

1 – المرحلة الادارية : تتم هذه المرحلة عبر ثلاثة فترات وهي الالتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بصرفها

1-1 – الإلتزام :

يعد الالتزام الإجراء الذي بموجبه يتم إثبات نشوء الدين [2].

(أنظر الملحق رقم 1)

1-2 – التصفية : و هو التقدير الفعلي للمبلغ الواجب دفعه ، أي الإجراء الذي من خلاله يسمح بالتاكد من حقيقة الدين و تحديد مبلغ صرفه للنفقات على أساس السندات و الوثائق المحاسبية التي تُثبت نشوء

1 عبدالوهاب بن بوضياف ، معالم لتسيير شؤون البلدية ، دار الهدي عين مليلة ، الجزائر ، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة ، ص 32 .

2 المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية 21/90، مرجع سابق.

الدين، و تتم عملية التصفية من خلال وضع عبارة" خدمة مؤداة "على وثائق من طرف الآمر بالصرف الذي ينفرد أيضاً بتنفيذ هذه المرحلة، إلا أنه يعفي من إنشاء فواتير مذكرات بمصارف مُسبقة بمبلغ يقل خمسمائة دينار جزائري.

1-3- الأمر بدفع النفقة و هو الإجراء الذي من خلاله يدفع النفقة العمومية، من خلال قيام الآمر بالصرف بتحرير الحوالات (**أنظر الملحق رقم 2**)، و هو الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية حيث لا يجوز تنفيذ أو دفع أية نفقة عمومية دون إذن الآمر بالصرف.

2 – المرحلة المحاسبية

– الدفع: و هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبرام الدين العمومي[1]، أي دفع المبلغ المستحق إلى الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي و هذه المرحلة من إختصاص المحاسب العمومي، الذي لا تنحصر مهامه في دفع المبلغ فحسب، بل التحقق من هوية الشخص القابض و الحوالة المدفوعة.

ثانيا : العمليات الخاصة في تحصيل الايرادات

حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمر بالصرف و أمين الخزينة البلدي بصفته المحاسب العمومي بتنفيذها وفقا للأسس العامة لعملية التنفيذ[2].

و تمر عملية تحصيل الإيراد بالمراحل التالية:

اولا : المرحلة الادارية

1-1 – الإثبات :هو الإجراء الذي يتم بموجب تكريس حق الدائن العمومي[3]، أي أنه الإجراء الذي بموجبه يثبت فيه حق البلدية ويختلف حسب نوع وطبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا يخضع لقواعد جبائية، أو قد يتمثل في تصريف قانوني كبيع الأراضي للمواطنين التي تكون مملوكة من طرف البلدية أو كراء الأسواق...

1-2- التصفية :تسمح هذه العملية بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي[4] أي لفائدة الخزينة العمومية للبلدية و الأمر بتحصيلها.

1-3- الأمر بالتحصيل :يصدر الأمر بالتحصيل سندين(**أنظر الملحقين رقم 3/2**) فيه أسس تصفية الإيرادات ويتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين مثل إسم المدين ولقبه وعنوانه ويجب أن يكون مؤرخ وممضي من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1 المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية 21/90، مرجع سابق.

2 المادة 14 من قانون المحاسبة العمومية 21/90، مرجع سابق .

3 المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية21/90 ، مرجع سابق .

4 المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية21/90 ، مرجع سابق .

ثانيا : المرحلة المحاسبية

– **التحصيل** : هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء ذمة الدين العمومي [1] ، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية عملية تحصيل المبلغ المحدد في السند، إلا أن هناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات .

1 المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 ، مرجع سابق .

خلاصة الفصل الاول

من خلال هذا الفصل تطرقنا إلى ميزانية البلدية و التي تمثل جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية لسنة مالية مقبلة ، تحكمها مبادئ تضبط شكلها، وتشمل هذه الميزانية على عدة قوائم مالية ، تتمثل في الميزانية الأولية، الميزانية ، الإضافية والحساب الإداري، بالإضافة الى مراحل اعداها .

كما تعرفنا على محتوى ميزانية البلدية من إيرادات التي تنقسم إلى إيرادات تعود كليا للبلدية، إيرادات أخرى تشترك فيها البلدية مع غيرها، ومن جهة اخرى على انواع نفقات البلدية المتمثلة في نفقات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والاستثمار .

ثم تطرقنا الى الاعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية وكذا مراحلها والمتمثلة في صرف النفقات وتحصيل الايرادات

تمهيد

مع تطور الفكر الاقتصادي وزيادة تدخل الدولة وبمختلف هيئاتها في الميادين المختلفة، أصبحت الدولة تستخدم العديد من النفقات العامة في إطار سياستها الإنفاقية للوصول إلى الاهداف المرجوة ، وذلك من خلال استخدامها لهذه الأخيرة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث أنها تعكس جميع الأنشطة العامة وتبين برامج الحكومة في مختلف المجالات على شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد .

تعتبر ندرة الموارد المالية وبالأخص المحلية منها أهم المشاكل التي واجهت مختلف الدول، مما ادى الى القيام بعملية المراقبة على استخدام هذه الموارد والإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعا عادلا بما يسمح من تحقيق الرشادة في الإنفاق العام.

ومن المعلوم أن انشاء الجماعات الاقليمية يهدف إلى تقديم الخدمات للمواطنين وتلبية احتياجاتهم، و هنا يأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمات بأسرع وقت وبأقل جهد وتكلفة ممكنة وبالشكل المطلوب قانونا وتنظيما، ولعل من أبرز أنواع هذه الرقابة، الرقابة المالية والتي أصبحت ضرورية على مختلف الأصعدة ضمن ادارات الدولة وبالأخص الجماعات الاقليمية نظير عجز ميزانياتها من جهة وتفشي الفساد في مختلف اداراتها من جهة أخرى.

وبهذا تحتل الرقابة المالية باختلاف أنواعها أهمية كبيرة في تطوير وتوجيه النشاط الإداري بكياناته المختلفة.

وقد تم تقسيم الفصل الثاني الى مبحثين :

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية

المبحث الثاني: الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية .

لقد ساهم الانتشار الفادح للفساد في مختلف الادارات وبالأخص العمومية منها من جهة، وعدم كفاية الموارد المخصصة للتنمية من جهة أخرى إلى تعزيز ودعم مختلف آليات الرقابة باختلاف أنواعها، الأمر الذي أدى إلى تحسين وتطوير مختلف اداراتها نحو الأفضل وبالأخص الجماعات الاقليمية، وذلك بوضع نظام رقابي فعال وقوي للقيام بمختلف العمليات الرقابية عليها بصفة عامة وبالأخص الرقابة المالية على نفقاتها، خاصة وأن هذا النوع من الرقابة يهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل المالية الممكن حدوثها وتفاديها ومعالجتها قبل وبعد حدوثها ويسمح إلى حد كبير من تحقيق الرشادة والعقلنة في صرف المال العام المحلي.

وسنتطرق في هذا المبحث الى الاطار المفاهيمي للرقابة المالية من خلال المطالب التالية :

المطلب الاول : التطور التاريخي للرقابة المالية بين التأطير الدولي والمحلي

المطلب الثاني: تعريف الرقابة المالية

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية

المطلب الاول : التطور التاريخي للرقابة المالية بين التأطير الدولي والمحلي .

لا تعد الرقابة المالية فكرة حديثة وليست وليدة النظم المعاصرة، وهي في تطور مستمر سواء من ناحية الأساليب الرقابية أو من ناحية الفعالية لذلك سوف نتطرق لبيان نشأة الرقابة المالية على المستوى الدولي والمحلي.

الفرع الاول : الاهتمام الدولي بالرقابة المالية

اولا : نبذة عن نشأة الرقابة المالية على المستوى الدولي .

ترجع النشأة التاريخية لهيئات الرقابة المالية التي تتولى الرقابة المالية على الاجهزة الحكومية الى ظهور نظام المفوض العام والذي سمى "الامبودسمان the ombudsman " في السويد عام 1809 ، ثم انتشر في سائر الدول الاسكندنافية ثم في معظم الدول الاوروبية ، ويستند هذا النظام الى دستور الدولة ، وهو نظام يقوم على تولى موظف عام ذو مستوى عال يسمى المفوض العام ، يتمتع بسلطة تحقيق واسعة تخوله فحص ملفات الادارات ودراستها بشكل مباشر وطلب المعلومات والوثائق التي يحتاج اليها ، ويتمتع بالحصانة لأفعاله وآرائه خلال ممارسته لسلطاته ويتلقى المفوض العام الشكاوى وبإجراءات بسيطة[1] .

1 احمد بلودنين ، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2016 ، ص 25

كانت فرنسا السباقة في ايجاد اول هيئات للرقابة على الاموال العامة حيث أنشأ الملك سانت لويس غرفا للمحاسبة .

أما في إنجلترا فقد أنشئت هيئة الرقابة المالية في عام 1866،حيث يتولى المراقب المحاسب العام وهو موظف عام بدرجة وزير يعين من الملك يتمتع بحصانة حيث لا يجوز عزله الا بناء على طلب من البرلمان، ويقوم بمهام الرقابة السابقة واللاحقة على الصرف وعلى تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق رقابة الحسابات العامة ومراجعتها ، ويتمتع باستقلال تام عن السلطة التنفيذية .

اما في الولايات المتحدة الامريكية فقد أنشئت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة عام 1921 كما أنشئ اول معهد للمراقبين الماليين عام 1930 وذلك للاهتمام بالأسس العلمية للإدارة .

اما في بعض الدول العربية :

في سوريا أنشئ ديوان المحاسبة سنة 1938 والذي أطلق عليه اسم الجهاز المركزي للرقابة المالية سنة 1967 .

اما في مصر فقد أنشئ ديوان المحاسبة سنة 1942 ثم تطور هذا الجهاز الى الجهاز المركزي للحسابات في سنة 1964 ، يشرف على حسابات مختلف اجهزة الدولة من جانبي الايرادات والنفقات من خلال التفتيش، والمراقبة للمستندات ،و السجلات الخاصة بالإيرادات والنفقات لكل مؤسسة ، كما يقوم بمراجعة حسابات الاجور والتأكد من صحة التعيينات والترقيات وعمليات النقل داخل المؤسسات العامة في الدولة.

اما في لبنان أنشئ ديوان المحاسبة سنة 1951 وتم تعديله سنة 1959 .

وفي الاردن تم إنشاء ديوان المحاسبة سنة 1952 ، اسندت له أعمال الرقابة على مؤسسات الدولة بكافة اشكالها، حيث يرفع تقريره الى السلطة التشريعية ، الامر الذي يعطي لهذه الاخيرة صلاحية الرقابة على المؤسسات العمومية [1].

ثانيا : المنظمات الدولية للرقابة المالية

1 – المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي/ Intosai)

تمثل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) منظمة مركزية للرقابة المالية

1 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص ص 25 ،26 .

الخارجية العامة مستقلة وغير سياسية ، ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة .

تم تأسيس الانتوساي سنة 1953 بمبادرة من قبل الرئيس السابق للجهاز الاعلى الكوبي (ايميليو فرناندير كامو) ،وقد شارك في المؤتمر التأسيسي للمنظمة الذي انعقد في العاصمة الكوبية هافانا (34) جهاز للرقابة وعضويتها مفتوحة للأجهزة العليا للرقابة للدول الاعضاء في هيئة الامم المتحدة ، وتتخذ منظمة الانتوساي من العاصمة النمساوية (فيينا) مقرا لأمانتها العامة ، وتضم في عضويتها حاليا 192 جهازا اعلى للرقابة المالية والمحاسبة [1].

وتتمثل اهدافها في تبادل الاراء والخبرات والتجارب بين الاجهزة الرقابية في مجال الرقابة على الاموال والممتلكات العامة ، وترسيخ مبادئ الشفافية والافصاح والمساءلة ، بالاضافة الى تطوير الخبرات الفنية والعليمة للاجهزة العليا للرقابة في كل دولة من دول المنظمة .

2 – المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ربوساي / Arabosai) :

تأسست المنظمة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة سنة 1976 بالقاهرة ، تنفيذا لتوصيات المؤتمر الثالث للانتوساي المنعقد في البرازيل سنة 1959[2] .

وتعتبر جميع الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الدول العربية الاعضاء في جامعة الدول العربية اعضاء في المنظمة . وتتمثل اهداف المنظمة فيما يلي[3] :

- تشجيع تبادل وجهات النظر والافكار والخبرات والدراسات والبحوث في ميدان الرقابة المالية بين الاجهزة الاعضاء والعمل على رفع مستوى هذه الرقابة في المجالين العلمي والتطبيقي .
- العمل على نشر الوعي الرقابي في الوطن العربي مما يساعد على تقوية دور الاجهزة الرقابية في اداء مهامها .
- العمل على توحيد المصطلحات العلمية بين الاجهزة الاعضاء في مجال الرقابة المالية .
- تنظيم وتنمية التعاون على اختلاف اشكاله بين الاجهزة الاعضاء وتوطيد الصلات بينها .

1 سني اسماعيل ، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة ودورها في تحسين الرقابة المالية العامة (دراسة تطبيقية على مجلس المحاسبة الجزائري) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة المدية ، 2013 – 2014 ، ص 55 .

2 سني اسماعيل ، مرجع سابق ، ص 77 .

3 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص ص 28 – 29 .

3 – المنظمة الاسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (اسوساي / Asosai) :

تعتبر المنظمة الاسيوية منظمة اقليمية غير سياسية أنشئت بتاريخ 04 اكتوبر 1978 بموجب اجتماع الوفود الممثلة لتسعة (09) اجهزة من الاجهزة الاسيوية خلال اجتماعهم الذي انعقد في مدينة برلين بألمانيا الغربية سابقا، وذلك استجابة لاقتراحات وتوصيات المنظمة الدولية بإنشاء مجموعات إقليمية وقارية في نطاق المنظمة الدولية ، ويبلغ عدد اعضاء المنظمة حاليا (45) جهازا اعلى للرقابة .

وتتمثل اهداف المنظمة فيما يلي :

- انشاء علاقات يسودها التفاهم والتعاون بين الاجهزة الاعضاء وتبادل الآراء والخبرات في مجال الرقابة المالية
- تعزيز التفاهم بين الاجهزة الاعضاء عن طريق تبادل الافكار في مجال الرقابة المالية .
- توفير التسهيلات الخاصة بالتدريب والتعليم المستمر للمراجعين الحكوميين بهدف تحسين الاداء .
- القيام بعمل مركز للمعلومات كحلقة وصل اقليمية بالمنظمات والاجهزة التي تعمل في مجال الرقابة العامة في اجزاء اخرى من العالم .

4 – المنظمة الاوربية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الاوروساي / Eurosai)

تم تأسيس الجهاز الاعلى للرقابة الاوربي سنة 1990 و يعتبر اخر مجموعة عمل اقليمية للانتوساي تم تأسيسها بناء على المبادئ الاساسية لاعلان ليما وعلى تجارب التعاون الدولي في نطاق منظمة الانتوساي.

قدم الاوروساي مجموعة من الاقتراحات في مجالات الرقابة العامة ويعمل على توحيد مفاهيم بين الدول التي كانت منقسمة . يتمثل هدفه الاساسي في توفير الدعم الضروري لاجهزة الرقابة المالية العامة لجميع دول الاتحاد الاوروبي الاعضاء في هذه المنظمة[1] .

5 – المنظمة الافريقية للأجهزة العليا للرقابة (الافروساي / Afrosai)

تعود نشأة الافروساي الى نوفمبر 1976 ويقع مقرها في الطوغو تهدف الى دعم وتطوير تبادل الآراء و التجارب بين الاجهزة العليا للرقابة المالية للدول الافريقية في مجال الاموال العامة ،العضوية في المنظمة مفتوحة للأجهزة الرقابية للبلدان الاعضاء في الاتحاد الافريقي وتتمثل اهدافها فيما يلي[2] :

1 سني اسماعيل ، مرجع سابق ، ص 80 .

2 سني اسماعيل ، مرجع سابق ، ص 78 .

- القيام بدراسات حول الرقابة المالية .
- تنظيم دورات تدريبية لفائدة الموظفين التابعين للأجهزة الرقابية لدول الاعضاء .
- التعاون مع الانتوساي وباقي مجموعات العمل والمؤسسات المتخصصة في رقابة الاموال .

الفرع الثاني: تطور الرقابة المالية في الجزائر.

أعطى المشرع الجزائري للرقابة على المالية العمومية أهمية بالغة ومنها الرقابة على المالية المحلية، ومن الأسس التي تقوم عليها الرقابة على المالية المحلية التشريع الأساسي ممثلا في الدستور، والتشريع العادي أي القوانين[1].

اولا : التشريع الأساسي

اسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 وانشئ ميدانيا عام 1980 ، يمارس وظيفة مراقبة كل العمليات المالية للدولة[2] .

كما يعد دستور 1996 م والمعدل سنة 2016 م من بين الدساتير التي كرست مبدأ الشرعية الدستورية وكذا الرقابة بمفهومها الواسع إضافة إلى الرقابة المالية ونصت المادة 178 منه على ما يلي: «تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي» ، وبهذا تعد المجالس المنتخبة أولى درجات الرقابة المالية.

كما اقرت المادة 179 على انه تقدم الحكومة عرض حصيلتها المالية على البرلمان " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية ، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."

وتنص المادة 181 على" المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها."

كما نجد المادة 192 من الدستور تنص على « يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية » ، وبذلك يمارس مجلس المحاسبة سلطته في الرقابة البعدية على مالية الإدارة المحلية ويعد قمة هرم السلطات الرقابية في التشريع.

---

1 ابراهيم بوخضرة ، آليات الرقابة المالية على الادارة المحلية ،دراسة مقارنة بين الفقه الاسلامي والقانون الجزائري ، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاسلامية ، جامعة الجزائر ، 2016 – 2017 ، ص 64

2 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص 8

ثانيا: التشريع العادي

ونذكر على سبيل المثال لا الحصر بعض القوانين و المراسيم:

- ففي سنة1970م، تم ضمن قانون المالية لسنة 1970 م إدراج رقابة وحراسة الحسابات للمؤسسات وبتاريخ 1971/03/18 صدر عن وزارة المالية التعليمة رقم 03 المحددة لكيفيات تطبيق الرقابة (انشاء محافظي الحسابات) .
- القانون رقم 05/80 المؤرخ في1980/03/01 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، حيث نص في مادته الثالثة على ما يلي : « يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية»
- وبصدور المرسوم رقم :80 / 53 المؤرخ في01 / 03 / 1980 والمتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية حيث نجد المادة الأولى منه تنص على " تحدث هيئة للمراقبة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية تراقب التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية [1]".

لكن بوجود تحولات اقتصادية عميقة في الهيكل المالي للدولة، تحتم على الدولة تغيير منظومتها القانونية خصوصا ما تعلق بالمنظومة الرقابية فبموجب القانون رقم 88 / 01 المؤرخ في 1988/01/12 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، أصبحت هذه الأخيرة متمتعة بالاستقلالية وتم إخضاعها لرقابة محافظي الحسابات، ما دفع المشرع بعد ذلك إلى إصدار نصوص جديدة تتعلق بمجلس المحاسبة منها:

- القانون رقم 90 /32 المؤرخ في4 /12 /1990 ، والمتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، المعدل والمتمم، وبموجب هذا القانون تم تجريد مجلس المحاسبة من صلاحياته القضائية، حيث جاء فيه" مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة، طبقا لأحكام الدستور [2]"

1 المادة 02 من المرسوم 80/ 53 ، المؤرخ في 01 /1980/03 ، المتضمن احداث المفتشية العامة للمالية ،ج ر ج ج ، العدد 10 ، لسنة 1980.

2 المادة 01 من القانون 32/90 المؤرخ في 04 /1990/12 والمتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج رج ج رقم 53، لسنة 1990.

- ولكن بصدور الامر رقم 95 / 20 المؤرخ في17 / 05 /1995 ، أعاد لمجلس المحاسبة صلاحياته القضائية حيث خصه برقابة كل الأموال العمومية، مهما كان الوضع القانوني لمسيريها حيث جاء في نص على ما يلي" مجلس المحاسبة مؤسسة يتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسته المهمة الموكلة إليه[1] "
- القانون رقم 06 / 01 المؤرخ في20 / 02 / 2006 ، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته ، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد[2] ".

"تكلف الهيئة لا سيما بالمهام الآتية اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية[3]"

- يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الرقابية على البلدية وهذا طبقا لأحكام القانون 10/11 المؤرخ في 23 / 07 /2011 والمتعلق بالبلدية حيث نص على أنه" تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية، وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة، طبقا للتشريع الساري المفعول[4]."
- وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 11 / 381 اتضح جليا دور المراقب المالي ومهامه الرقابية حيث نص على انه «يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية، الولاية، البلدية [5]» .

المطلب الثاني: تعريف الرقابة المالية

إن مفهوم الرقابة المالية قد تطور بتطور المجتمعات والدول وبتطور حاجات الشعوب، شأنها في ذلك شأن مختلف المفاهيم القانونية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية التي تتطور بتطور الأزمنة والأمكنة والأحوال والافراد ، وسنتطرق في مايلي لتعريف الرقابة المالية والاهداف المرجوة منها .

1 المادة 03 من الامر 95/ 20 المؤرخ في 17 /1995/07 المتعلق بمجلس المحاسبة ،ج ر ج ج 39 ،لسنة 1995.

2 المادة 17 من القانون 01/06 المؤرخ في 2006/01/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،الجريدة الرسمية رقم 14،لسنة 2006 .

3 المادة 20 من القانون 01/06 ، مرجع سابق.

4 المادة 210 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق.

5 المادة 03 من المرسوم التنفيذي 381/11 المتعلق بمصالح المراقبة المالية ، الجريدة الرسمية رقم 64 ، لسنة 2011.

الفرع الاول : تعرف الرقابة المالية

أولا :تعريف الرقابة لغة

وردت كلمة " **الرقابة** " في اللغة العربية بمعاني عدة نذكر منها[1]:

1- الحراسة و الملاحظة :فالرقابة مشتقة من فعل راقب، و راقبه أي حرسه و لاحظه، و يقال .راقب الله في عمله أو في أمره أي خافه و خشيه

2- الاشراف : **إرتقب**، أشرف و علا و المرقب أو المرقبة هو الموضع المشرف يرتفع عليه .الرقيب، و ارتقب المكان معناه علا و أشرف

3 – الحفظ :**فالرقيب** من أسماء الله تعالى و تعني الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء و منه قوله تعالى « **إن الله كان عليكم رقيبا** » سورة النساء الآية رقم 01 ، أي حفيظا لأعمالكم مطلع عليها.

4- الإنتظار :فارقبه تعني انتظره و ترصده، و الترقب هو الإنتظار.

مما سبق يتبين أن الرقابة في اللغة تعني الحراسة و الملاحظة و الانتظار و الاشراف و بذلك فهي تعني حراسة الشيء و المحافظة عليه و صونه من الإهمال و التبذير و النهب، كما تعني الاحتياط و الاحتراز و التأكد .

ثانيا: تعريف الرقابة المالية اصطلاحا

تعرف الرقابة المالية بأنها" الاشراف و الفحص و المراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة و التأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الاغراض المخصصة لها و من أن الموارد تحصل طبقا للقوانين و اللوائح و التعليمات المعمول بها و للتأكد من مدى تحقيق المنظمة لأهدافها بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة و التأكد من سلامة القوائم المالية و تحسين معدلات الأداء و الكشف عن المخالفات و الانحرافات و بحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها و اقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا " [2]

1 عبدالقادر موفق ،الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ،دراسة تحليلية ونقدية ، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2015/2014 ، ص 31.

2 عبدالقادر موفق ، مرجع سابق ، ص 36.

و قد حدد المؤتمر العربي الأول للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة المنعقد بالسعودية عام 1977م مفهوم الرقابة المالية على أنها " منهج علمي شامل يتطلب التكامل و الإندماج بين المفاهيم القانونية و الاقتصادية و المحاسبية و الإدارية و يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة و رفع كفاءة استخدامها و تحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل غير خاضع للسلطة التنفيذية "[1].

وعرفت كذلك بأنها "الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة" [2] .

من خلال التعاريف السابقة نستخلص تعريف للرقابة المالية:

بأنها مجموعة الاجراءات التي تقوم بها هيئات مختصة والمخول لها قانونا القيام بمتابعة مدى تنظيم حسن صرف الهيئات الإدارية كالجماعات المحلية للنفقات وتحصيلها للإيرادات ، والتحقق من مدى مطابقة القواعد والمقاييس وكذا حسن تقيدها بالقوانين والأنظمة السارية المفعول عند قيامها بذلك، إضافة إلى التأكد من سلامة تنفيذ توجيهات الاجراءات التصحيحية بعد اكتشاف الانحرافات وكل ذلك من أجل ضمان الحفاظ على الأموال العامة وحسن إدارتها.

الفرع الثاني: اهداف الرقابة المالية .

تطورت أهداف الرقابة المالية تبعا لتطور دور الدولة و الجماعات المحلية من توفير الأمن و الحراسة إلى التركيز على التنمية الوطنية و المحلية و توفير الخدمات للمواطنين، فلم تعد الرقابة المالية تقتصر على التأكد من أن النشاط الممارس يتفق مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط يمارس بأفضل طريقة و بأقل تكلفة ممكنة حتى يمكن المحافظة على المال العام و حمايته من النهب و التبذير، و بذلك يمكن أن نبلور أهم أهداف الرقابة المالية في النقاط التالية [3]:

1 عبدالقادر موفق ، مرجع سابق ، ص 36.

2 عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، المالية العامة والموازنة العامة للدولة ، الرقابة على تنفيذها ، جامعة الموصل ، العراق 2015 ، ص 247 .

3 محمد خير العكام ، الرقابة المالية ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، الجمهورية العربية السورية ، 2018 ، ص ص 13 / 14

اولا : أهداف مالية

و تتمثل في التحقق من سلامة التصرفات والاجراءات المالية و كشف الانحرافات و الأخطاء المالية و الإختلاسات و مراقبة الأداء المالي وفقا للأهداف الموضوعة و بالتالي مراقبة الترشيد في الإنفاق .

و بتعبير آخر فإن هذه الأهداف المالية تتمثل في العمل على المحافظة على الأموال العامة من التلاعب و السرقة و الإهمال و التقصير في تحصيلها و غير ذلك من أوجه سوء الاستعمال بالإضافة إلى التأكيد من استثمارها في أفضل الاستخدامات التي تحقق النفع العام و عدم الاسراف.

ثانيا: أهداف إدارية و تنظيمية

و تتمثل في التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة و تصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط و التنفيذ و المتابعة، و تشمل هذه الأهداف بشكل عام الأهداف التالية[1]:

– تساعد الرقابة المالية على تحسين عملية التخطيط و زيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه و توقعاته و مشكلاته، كما تكشف الرقابة عن بعض عيوب التخطيط.

– تساعد الرقابة المالية على توجيه و تنظيم الجهود لإنجاز الاغراض و الأهداف المحددة للمنظمة بفعالية و كفاية ،كما تعمل الرقابة على تصحيح الانحرافات البسيطة و منع تفاقمها و اتخاذ الاجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور.

– تساعد الرقابة المالية على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال التغذية العكسية التي تقدمها لصانعي القرار من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط و المعايير و مواجهة المشاكل التي تنجم عن ذلك.

– تساعد الرقابة المالية على تقييم الوضع العام للمنظمة و تحديد مركزها المالي و الإداري و الإقتصادي كما تساعد الرقابة على تقييم أداء العاملين لاغراض الحوافز و التدريب و الإختيار.

ثالثا: أهداف قانونية

تتمثل في التأكد من مطابقة و مسايرة مختلف التصرفات المالية (تحصيل ايرادات وصرف نفقات) للقوانين و الأنظمة و التعليمات و التوجيهات المتبعة و هو ما يعني استخدام الإعتمادات في الأوجه التي خصصت لها وتحصيل الايرادات حسب الأنظمة و اللوائح .و من ثم ، فإن الأهداف القانونية تركز على مبدأ المسؤولية و

1 عبدالقادر موفق ، مرجع سابق ، ص 48 .

المحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية و معاقبة المسؤولين عن أية انحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموما .

رابعا : أهداف إجتماعية

تتمثل في منع و محاربة الفساد الإداري و الإجتماعي بمختلف صوره و أنواعه مثل الرشوة و السرقة و الإهمال أو التقصير في أداء الواجبات ، و تحمل الواجبات تجاه المجتمع .و هذه الأهداف تركز على الجوانب السلوكية للأداء و هي أقوى أنواع الرقابة و يصعب قياسها و ضبطها من خلال الأدوات و الأساليب الرقابية الخارجية.

و بالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحافز الداخلي أو الذاتي للعاملين و هو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز و الإتصال المباشر بين الرئيس و المرؤوس.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية

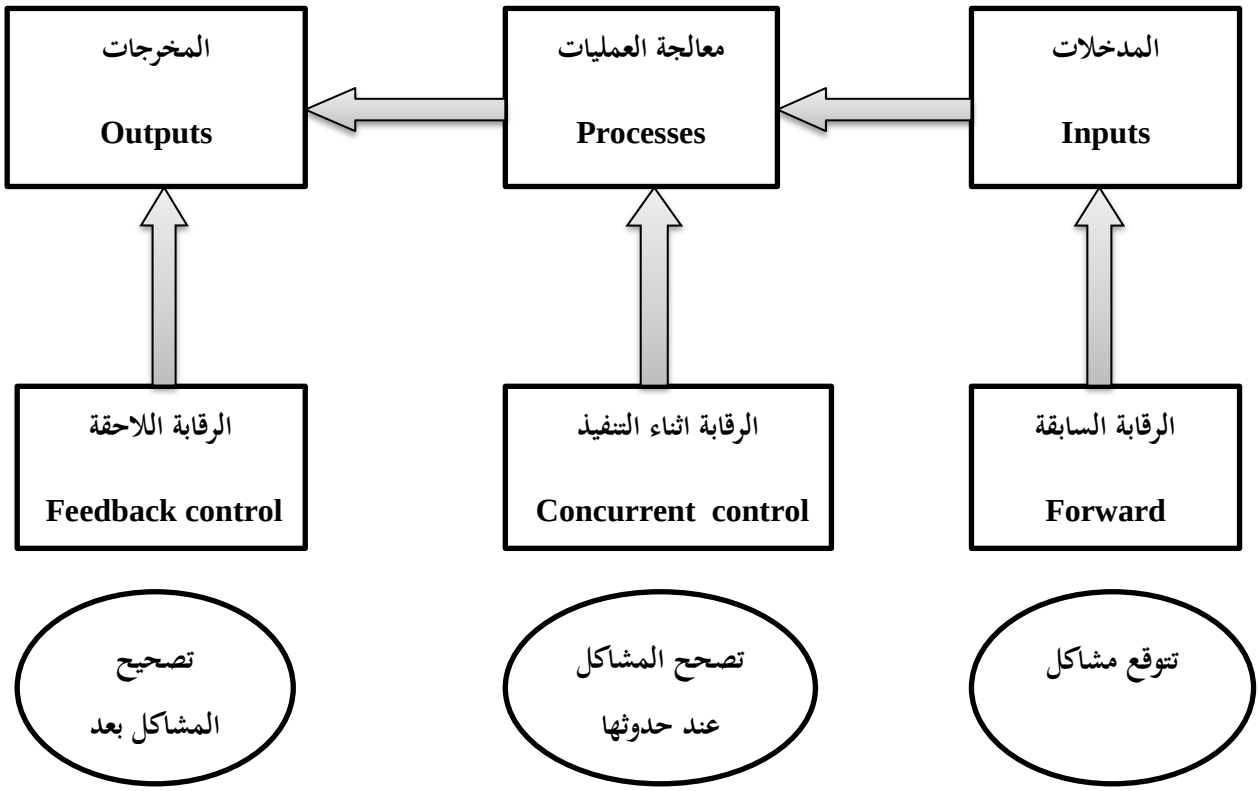
تتعدد انواع الرقابة المالية وتختلف بإختلاف الزاوية التي ينظر اليها من خلالها ، دون ان يؤثر ذلك في طبيعة الرقابة او الهدف منها ، اذ تكمل هذه الانواع بعضها البعض ، سوف نتطرق في هذا المطلب الى انواع الرقابة المالية [1].

الفرع الأول: من حيث توقيت عملية الرقابة

يقوم هذا التقسيم على اساس توقيت حدوث العملية الرقابية بالنسبة لدورة الموازنة العامة فهي تتم إما قبل التنفيذ وتسمى الرقابة السابقة ، او اثناء التنفيذ وتسمى الرقابة الانية (المرافقة) او بعد التنفيذ وتسمى الرقابة اللاحقة . والشكل الموالي يبين انواع الرقابة وفقا للمعيار الزمني والتي تتبع التوقيت المنطقي لعمل النظام المتكامل كما يوضحه الشكل التالي :

1 فوزت فرحات ، المالية العامة والاقتصاد المالي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2001 ، ص 243.

شكل رقم 1 : انواع الرقابة حسب توقيت حدوثها



المصدر :بناصر جبارة ، الرقابة المالية واهميتها الاقتصادية في ظل عصرنة النظام المالي العمومي ،دراسة حالة الجزائر ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاد ومالية دولية، جامعة المدية ، 2017/2016 ، ص 56

من خلال الشكل يتضح ان الرقابة حسب توقيت حدوثها تنقسم الى الاقسام التالية :

أولا : الرقابة المالية السابقة

وهي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الاجراءات التنفيذية التي تؤدي الى صرف الاموال ، أي لا يمكن صرف الاموال قبل الحصول على موافقة من الجهة المختصة بالرقابة ، ويمكننا ان نقول عن هذا النوع من الرقابة بالرقابة الوقائية [1] .

1 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص 53

ثانيا : الرقابة المالية المرافقة

تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الاجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به ادارات المؤسسة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها والايرادات التي تحصل عليها ، ويمتاز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول ، حيث يبدا مع تنفيذ الاعمال ويتابع خطوات التنفيذ ، كما يكتشف الاخطاء لحظة وقوعها ، وبالتالي يساعد على اتخاذ ما يلزم من اجراءات تصحيحه[1] .

ثالثا : الرقابة اللاحقة

وتتم عن طريق مراجعة وفحص الدفاتر المحاسبية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي ، وكافة النشاطات الاقتصادية التي قامت بها المؤسسة ، وذلك بعد ان تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت ، من اجل التعرف على المخالفات المالية والانحرافات التي وقعت ، ويمكن ان نطلق على هدا النوع من الرقابة مصطلح الرقابة الكاشفة [2] .

الفرع الثاني: من حيث السلطة الممارسة للرقابة

يمكن تصنيف الرقابة وفقا لهذا المعيار إلى عدة أنواع، نوجزها فيما يلي:

أولا :الرقابة الإدارية

و يقصد بذلك ممارسة الرقابة من قبل الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة سواء كانت مركزية أم لا مركزية، و تتمثل هذه الأجهزة فيما يلي[3] :

- رئيس الدولة.
- رئيس الوزراء :و تتمثل بعض اختصاصاته في ممارسة بعض أنواع الرقابة على الجماعات المحلية كاختصاصه في التصديق على بعض الأمور المتعلقة بالبلديات.
- الوزراء : و مثالها وزير الداخلية و وزير المالية أو وزير الجماعات المحلية في بعض الدول.

1 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص 53

2 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص 53

3 عبدالقادر موفق ، مرجع سابق ، ص ص 80 ، 81

- الأجهزة المركزية للرقابة، كمجلس المحاسبة بالجزائر أو المفتشية العامة للمالية و غيرها من الأجهزة المركزية التي تختص بالرقابة على البلديات.
- ممثلي السلطة المركزية على مستوى الجماعات المحلية كالولاة و رؤساء الدوائر...إلخ.

و تتمثل مهمة الرقابة الإدارية في جمع البيانات و تحليلها للوصول إلى نتائج معينة للتأكد من تطبيق القوانين و اللوائح و التعليمات و تحقيق الأهداف الموضوعة بكفاءة مع وجود سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة لتجنب أي انحراف أو مخالفات .و ينتهي دور هذا النوع من الرقابة عند اكتشاف الأخطاء و المخالفات و التنبيه إليها أو إحالتها للسلطات المختصة .

ثانيا :الرقابة القضائية

تتولاها هيئة قضائية تكون مسؤولة عن اجراء عمليات الرقابة واكتشاف المخالفات المتعلقة بالجانب المالي ويعهد اليها بمحاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات واصدار العقوبات اللازمة ، ومن بين الدول المعتمدة لهذا النوع من الرقابة نجد فرنسا وايطاليا وبلجيكا ، اين تصدر هذه الجهة القضائية قرارات تتضمن رد المبالغ التي قصر في تحصيلها ، وقد تفرض غرامات على المخالفين [1].

الفرع الثالث : الرقابة المالية من حيث موضوعها

اولا – الرقابة المحاسبية

إن هذا النوع من الرقابة يقوم على مراجعة جميع السجلات المحاسبية والميزانية الختامية كما يقوم بمراجعة جميع العمليات المالية وتفاصيلها للتأكد من صحة هذه الإجراءات التي اتبعت، وتوفر المستندات واكتمالها، و أن الصرف تم وفق الخطة المقررة ، والهدف من هذه الرقابة هو بذل الجهد اللازم لاكتشاف الاخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية [2] .

ثانيا – الرقابة الاقتصادية:

عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد و تحقيق الازدهار الاقتصادي، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعات و البرامج التي تقوم بتنفيدها للوقوف على ما تم تنفيده من أعمال وتكلفة إنجازه ، وبيان

1 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص 56

2 سروان عدنان ميزرا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بغداد ، 2008 ، ص 96

نقاط في الضعف التنفيد وما قد يصاحبه من اسراف وتبذير، بالإضافة الى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة[1].

و الرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معا، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود ا ولتكاليف ا ولثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

ثالثا – الرقابة على البرامج

يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط والبرامج للأهداف المحددة والتي كانت مسطرة من قبل[2] .

الفرع الرابع: الرقابة من حيث الجهة التي تتولاها

اولا : الرقابة الداخلية

يرتكز مفهوم الرقابة الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول " أن إدارة أية مؤسسة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة و بدرجة من الكفاءة و الفطنة بحيث تسمح لها بتحقيق أهدافها و في نفس الوقت تخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى " [3]

تعرف الرقابة الداخلية بأنها الرقابة التي تقوم بها المنظمات العامة نفسها على نشاطاتها يقوم بها كل من يمارس الإدارة داخل هذه المؤسسة .و تتجلى هذه الرقابة في مجموعة من القواعد و القرارات الإدارية و التعليمات سواء المالية أو غيرها و التي تضمن حسن سير الأداء بالمنظمات العامة [4] .

و بذلك يمكن القول أن الرقابة الداخلية هي الإطار العام للاجراءات المتخذة في مجال الرقابة و الاشراف على الأنشطة المختلفة مهما كان نوعها داخل المؤسسة و التي تهدف إلى :

- حماية الممتلكات.
- التحقق من صحة البيانات.
- اكتشاف الأخطاء و الغش و تلافي أسبابها.

---

1 محمد اسماعيل محمد ، الرقابة على مردود انفاق الاموال ، مطبعة المعارف ، الشارقة ، الامارات ،1994 ، ص 12 .

2 احمد بلوذنين ن مرجع سابق ، ص 54 .

3 حمدي سليمان قبيلات ، الرقابة المالية والادارية على الاجهزة الحكومية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن 1998، ص 134.

4 محمد حافظ حجازي ، المنظمات العامة ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2002 ، ص 236 .

- تشجيع تنمية الكفاية الإنتاجية وخلق التناسق بين السياسات الإدارية.

ثانيا: الرقابة الخارجية

الرقابة المالية الخارجية هي مجموعة الاجراءات القانونية و الإدارية و الأجهزة الرقابية المتخصصة الغير خاضعة للسلطة التنفيذية أي من خارج التنظيم المعين، بهدف التأكد من كفاءة و فعالية الأداء المالي و الإداري في مختلف الأجهزة الحكومية[1].

و من هذا التعريف نستنتج أن الرقابة المالية الخارجية ما هي إلا نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية، يهدف إلى التأكد من صحة البيانات المالية و المحاسبية و مطابقتها لمختلف القوانين و التعليمات و التحقق أيضا من كفاءة و فعالية أداء مختلف الأجهزة الحكومية و ملحقاتها مثل الجماعات المحلية، في إنجاز أهدافها و برامجها و مشاريعها.

تهدف الرقابة المالية الخارجية إلى[2] :

- فحص العمليات المالية و مدى الالتزام بالقوانين و الأنظمة و التعليمات و مراقبتها من أجل التحقق مما إذا كانت القوائم المالية تمثل بصدق المركز المالي للمنظمة موضوع الرقابة، و فيما إذا كانت نتائج العمليات قد تمت وفق المبادئ المحاسبية المتعارف عليها.
- فحص و مراجعة نتائج البرامج من أجل بيان مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من السلطة العليا أي الوصاية، و ما إذا كانت الجماعة المحلية قد قامت بأخذ البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة .

ثالثا : الرقابة الذاتية

تمارس هذه الرقابة داخل الجهة المنفذة للاعمال باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ ، وذلك بغرض التأكد من ان العمل يسير وفق ماهو مطلوب والكشف عن اسباب الفشل باعتبارها الجهة المسؤولة عن عملها .

ومن اجل نجاح الرقابة الذاتية فإنها تتطلب [3]:

- توزيع العمل بين الموظفين، تحديد مسؤوليات وواجبات كل منهم بشكل يكفل الحد من الغش والاخطاء .

1 عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 77.

2 علي محمد منصور ، مبادئ الادارة اسس ومفاهيم ، مجموعة النيل العربية ، القاهرة ، مصر ، 1999، ص 251 .

3 احمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص 55 .

- ان لا ينفرد موظف واحد بإتمام عمل من اوله الى اخره .
- تفهم الموظفين لواجباتهم الكاملة .
- تغيير واجبات الموظفين من حين لاخر بما لا يتعارض مع مصلحة العمل ، وان الحكمة من هذا هو اكتشاف اي تواطؤ قد يحصل بين الموظفين في الادارة الواحدة .
- أن يجري جرد مفاجئ او تفتيش دوري للخزينة .

المبحث الثاني: الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها

سعت الجزائر بعد الاستقلال على انشاء مصالح للرقابة المالية السابقة وأخرى للرقابة المالية اللاحقة وحددت لكل منها صلاحياتها واختصاصاتها ومجال رقابتها، وتتولى كل مصلحة مهام الاشراف والتوجيه المالي للهيئات الخاضعة لها .

تتدخل الرقابة السابقة قبل اتمام عملية صرف النفقات العمومية ، ما جعل بعض القانونيين يعتبرونها رقابة فعالة حيث وبتدخلها المسبق يمكن تفادي التجاوزات ، واصلاح الاخطاء الواردة ، وضمان شرعية المعاملات وفي هذا الصدد يمارس المراقب المالي الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف الآمر بالصرف عند البدء في تنفيذ الميزانية و القيام بمختلف التصرفات المالية و أثناء مرحلة الالتزام تحديدا ، في اطار تشريعي وتنظيمي حديث نسبيا ، الا انه توسع مجال الرقابة المالية المسبقة لتشمل ميزانية البلديات

و سنتطرق الى الرقابة المالية المسبقة من خلال المطالب التالية :

المطلب الاول : كيفيات تطبيق الرقابة المالية المسبقة

المطلب الثاني : نتائج الرقابة المالية المسبقة

المطلب الثالث : المراقب المالي

المطلب الاول :كيفيات تطبيق الرقابة المالية المسبقة

الفرع الاول :مجالات تطبيق الرقابة المالية السابقة على النفقات الملتزم بها

يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الادارة المركزية والولاية والبلدية ، فيراقب كلا من الميزانيات التالية [1]:

1- ميزانية المؤسسات والادارات التابعة للدولة : أي ميزانية كل وزارة حيث انه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيه نفقاته وكذا الامر نفسه بالنسبة الى الهيئات والادارات التابعة للدولة .

2- الميزانيات الملحقة : وهنا يعمل المراقب المالي لإجراء الرقابة المالية القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة. والمعرفة بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة ، والتي لم يضف عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي لها دور تقديم الخدمات او انتاج خدمات مدفوعة الثمن [2]، وقد عرفت الجزائر عدة انواع من

1 المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414 /92 المعدل و المتمم ،ج ر ج ج ، العدد 82.

2 المادة 44 من القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/7 المتعلق بقوانين المالية ، ج ر ج ج ، ص ص 1044-1045 .

الميزانيات الملحقة ولم يبق منها سوى الميزانية الملحقة بالبريد والمواصلات التي استحدثت منذ سنة 1963 ، اما غيرها من الميزانيات الملحقة فلم تظهر الا فترة من الزمن .

3- النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة : لا يجوز فتح الحسابات الخاصة الا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الاصناف التالية [1]:

- الحسابات التجارية.
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات التسبيقات .
- حسابات التسوية مع الحكومات الاجنبية .
- حسابات القروض .

وفحوى هذه الحسابات الخاصة للخزينة ان هناك تحصيلا لبعض الاموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الايرادات العامة ،كما قد تسجل الخزينة العامة خروجا لبعض الاموال دون اعتبارها نفقات عامة ، لأجل هذا كان لابد من رصدها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة ، وهذا لا يمنع من خضوعها لرقابة المراقب المالي المسبقة .

4 – نفقات ميزانية الولاية والبلدية : وهي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية والبلدية وهي الاخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي .

واضافة الى ذلك ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ، وميزانيات العمومية ذات الطابع الاداري المماثلة [2].

1 المادة 48 من القانون 17/84 ، مرجع سابق.

2 المادة 02 من المرسوم التنفيذي 374/09 المؤرخ في 16 /2009/11 يعدل ويتمم المرسوم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ،الجريدة الرسمية العدد 67.

الفرع الثاني : الآجال والعناصر الخاضعة للرقابة المالية المسبقة .

اولا : آجال الرقابة المالية المسبقة

يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها ، والتي قدمها الامر بالصرف في اجل اقصاه 10 ايام [1] ، اعتبارا من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لبطاقات الالتزام ، ويمكن تمديد هذا الاجل الى 20 يوما في حال تعقد الملفات وتطلبها لدراسة ومراجعة مكثفة من المراقب المالي .

ثانيا : العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي وهي محددة على سبيل الحصر وتتمثل فيمايلي [2]:

1 – صفة الامر بالصرف : وهنا يتم التأكد مما اذا كان الآمر بالصرف الذي ينفذ عملية الالتزام بالنفقة مؤهلا قانونا للقيام بهذه العملية ، ويتم ذلك من خلال الرجوع الى الدمغة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية والامضاء الموجود في اسفل بطاقة الالتزام الذي يبين اسم ولقب الآمر بالصرف وصفته[3] .

2 – المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها :وهو عمل يتطلب ثقافة قانونية واسعة وخبرة للفهم والتأويل الصحيح للنصوص القانونية ، بالإضافة الى التأكد من ان هذه النصوص القانونية لم تكن محل الغاء او تعديل [4].

3 – توفير الاعتمادات والمناصب المالية : وذلك بالرجوع الى مدونة الميزانية الخاصة بالقطاع المعني ، حيث أنه عند بداية كل سنة مالية يتم اعداد مدونة الميزانية التي يتم فيها توزيع الاعتمادات حسب الابواب والمواد ويصادق عليها من طرف المديرية العامة للميزانية وتتخذ المدونة شكل قرار وزاري مشترك بين وزير القطاع المعني ووزير المالية هذا فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و العلمي والثقافي والمهني .

وفيما يخص ميزانية الولاية والبلدية فالاعتمادات مرصدة في الميزانية الاولية والاضافية التي سبق التطرق اليهما اما المناصب المالية في مدرجة في مخطط تسيير الموارد البشرية .

---

1 المادة 09 من المرسوم التنفيذي 09 / 374، مرجع سابق.

2 المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92 / 414 مرجع سابق.

3 امينة ركاب ، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية ، مجلة جيل الابحاث القانونية المعمقة ، العدد 01 مارس 2016.

4 يزيد محمد أمين ، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجا)، دار بلقيس ، الجزائر.

4 – التخصيص القانوني للنفقة : لا يكفي وجود الاعتماد المالي بل لابد على الامر بالصرف ان يلتزم بوجهة النفقة ، أي ان يتأكد من ان يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة ، فلا يجب ان يغطي اعتماد ما نفقة غير مخصصة له .

5 – مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة : وتتمثل الوثائق الملحقة في وثائق الاثبات المختلفة التي يرفقها الامر بالصرف مع بطاقة الالتزام ويقدمها للمراقب المالي ونذكر على سبيل المثال قرار تعيين موظف ، فاتورة شكلية .

ويقوم المراقب المالي في هذه العملية بمراقبة المبالغ المذكورة في وثيقة الالتزام والتأكد من مدى مطابقتها للمبالغ المذكورة في الوثائق الملحقة[1].

6– وجود التأشيرات والآراء المسبقة : اي التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الادارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض ، ويتعلق الامر بالخصوص الصفقات العمومية التي يتطلب تنفيذها التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات العمومية ، وتأشيرة الوظيفة العمومية وفي حالة عدم وجود التأشيرة لا يمكن تنفيذ الصفقة [2].

المطلب الثاني : نتائج الرقابة المالية المسبقة

تتوج رقابة المراقب المالي بمنح التأشيرة أو رفضها وسوف نتطرق في هذا المطلب الى نتائج الرقابة المالية المسبقة بالتفصيل .

الفرع الأول: التأشيرة.

تختم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في إطار الاجراءات العادية للرقابة، وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة بتأشيرة وهي تعد تصرفا بواسطته يخضع المراقب المالي الوثائق المتضمنة للالتزام بالنفقة(بطاقة الالتزام) لختمه وامضائه وختم التأشيرة.

إن الالتزامات ومشاريع القرارات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي وهذا التوقيع عليها محددة كما يلي[3] :

1 امينة ركاب ، مرجع سابق ، ص 66 .

2 امينة ركاب ، مرجع سابق ، ص 66 .

3 المادة 5 من المرسوم التنفيذي 92 /414 ، مرجع سابق.

- 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 و الملاحق.
- كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات و المشاريع التالية :
- الالتزام بنفقات التسيير و التجهيز أو الاستثمار[1] .
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية، والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانيات، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية[2] .

الفرع الثاني: الرفض.

إذا تبين للمراقب المالي أن الالتزامات غير قانونية أو انعدام شرعيتها، فيتعين عليه رفضها كتابيا، فكل التزام غير قانوني وغير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي.

أولا :الرفض المؤقت

عند اكتشاف الأخطاء من قبل مصالح وأعوان الرقابة المالية يتم تحرير محضر كتابي من قبل المراقب المالي في شكل رفض مؤقت للالتزام المرفق بالنفقة يرسله إلى الآمر بالصرف، وذلك اعتمادا على نموذج محدد من قبل المديرية العامة للميزانية (**انظر الملحق رقم 05**)

1 المادة 6 من المرسوم التنفيذي 414/92 ، مرجع سابق.

2 المادة 6 من المرسوم التنفيذي 09 /374 ، مرجع سابق.

ويهدف هذا الرفض إلى طلب تصحيح الأخطاء التي تم اكتشافها استنادا لمراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس وهو الأمر الذي يبرر غياب التأشيرة، وفقا لأحد الحالات التالية [1] :

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح .
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة .
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

يجب ان تحتوي مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي الى الامر بالصرف على كل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس والتي ادى عدم احترامها الى رفض التأشيرة ، لا يجب ان يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكرر[2].

بعد تصحيح الأخطاء ورفع مختلف التحفظات من طرف الآمر بالصرف تعاد بطاقات الالتزام محل الرفض المؤقت إلى مصالح المراقبة المالية للتأشيرة، وبعد إعادة دراستها والتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات السارية المفعول تمنح التأشيرة .

ثانيا :الرفض النهائي

هناك حالات محددة قانونا يرفض فيها المراقب المالي منح التأشيرة رفضا قطعيا فهذا الرفض يشكل وسيلة كتابية وفقا لنموذج محدد (**انظر نموذج رقم06**) ، وذلك لضمان مشروعية الالتزامات وحماية للمال العام وضمانا لتصحيح الأخطاء المدونة بمذكرة الرفض المؤقت، ويعلل الرفض النهائي بما يلي [3]:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها .
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .
- عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة على مذكرة الرفض المؤقتة .

بناء على الأسباب المذكورة أعلاه، يحرر المراقب المالي مذكرة الرفض النهائي ويرسلها إلى الآمر بالصرف المعني، تكون مرفقة بالنسخ الأصلية لبطاقة الالتزام والوثائق الثبوتية.

1 المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92 /414 ، مرجع سابق.

2 الفقرة 3 / 4 المادة 08 من المرسوم التنفيذي 09 /374 ، مرجع سابق.

3 المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92 / 414 ، مرجع سابق.

يجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي ان يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل ،الى الوزير المكلف بالميزانية . يمكن الوزير الكلف بالميزانية في هدا الحالة اعادة النظر في الرفض النهائي ، الصادر عن المراقب المالي ، عندما يعتبر ان العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة [1].

ثالثا :التغاضي وهو اجراء استثنائي بواسطته يقوم الآمر بالصرف بإجبار المراقب المالي بتأشير بطاقة الالتزام التي كانت محل رفض نهائي بوضع ختم خاص بالتغاضي (**أنظر الملحق رقم 07**) وهو مخالف عن ختم التأشيرة أي أنه في حالة الرفض النهائي يمكن للآمر بالصرف وتحت مسؤوليته أن يتغاضى عن ذلك ويرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي حسب كل حالة إلى الوزير او الوالي او رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني [2]، ولا يصح مقرر التغاضي إذا كان سبب الرفض يتعلق ب[3]:

- صفة الآمر بالصرف .
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها .
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به .
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام .
- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات، واما تعديلاتها أو تجاوز المساعدات مالية في الميزانية .
- في المقابل القرارات الآتي تحديدها فيما يلي لا يمكن أن تكون محل قرار التغاضي:
- مقرارات التعيين، والتثبيت، وكل المقرارت التي لها علاقة بالحياة المهنية بالموظف .
- الجداول الاسمية .
- الجداول الاصلية.

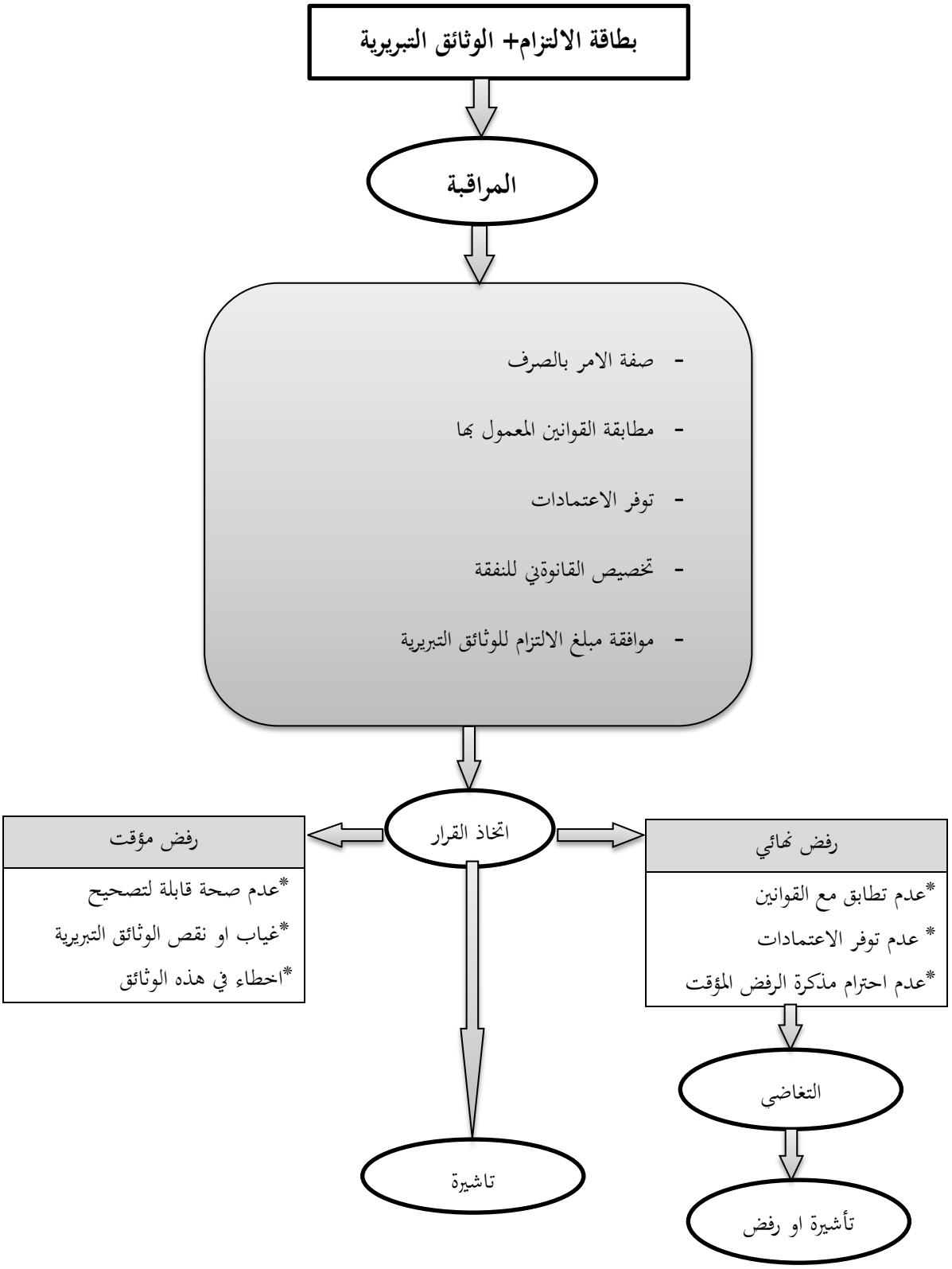
الشكل الموالي يوضح لنا مخطط خاص بعمليات الرقابة المالية المسبقة

1 الفقرة 05 / المادة 08 من المرسوم 09 /374 ، مرجع سابق.

2 المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09 / 374 ،مرجع سابق.

3 المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92 /414 ، مرجع سابق.

الشكل رقم (02) مخطط خاص بعمليات الرقابة المالية المسبقة



المصدر : بلال عوالي ، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه ، جامعة البليدة ، 2017 /2018 ، ص 215.

المطلب الثالث : المراقب المالي

نظرا للأهمية التي تحظى بها الرقابة المالية السابقة على النفقات الملتزم بها من طرف السلطات ولتسهيل سير هذه الأخيرة أعطى المشرع الجزائري للمراقب المالي المكلف بها مهام تسمح بتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الرقابة، فالمراقب المالي يلعب عدة أدوار تختلف باختلاف مهامه فقد تكون تقنية وأخرى إدارية مصلحية إضافة الى دوره الاستشاري. كما له مسؤوليات يجب ان يتحملها .

الفرع الأول: تعيين المراقب المالي.

يتم تعيين المراقب المالي من بين موظفي المديرية العامة للميزانية والذين تتوفر فيهم شروط المحددة بالمرسوم التنفيذي رقم 92 -117 المؤرخ في 18 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها، وكذا المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية حيث نصت يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين[1]:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية .
- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المتصرفين الرئيسين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية أو ثماني سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية، الذين يثبتون سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين للميزانية، والمتصرفين الذين يثبتون عشر سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية .

زيادة على الشروط المذكورة أعلاه، يخصص التعيين في منصب مراقب مالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة جامعية معادلة لها.

1 المادة 11 من المرسوم التنفيذي 381/11 المؤرخ في 21 /11/ 2013 يتعلق بمصالح المراقبة المالية ، ج ر ج ج ، العدد 64 .

الفرع الثاني: مهام المراقب المالي

نظير الأهمية التي تحظى بها الرقابة المالية السابقة على النفقات الملتزم بها من طرف السلطات ولتسهيل سير هذه الأخيرة أعطى المشرع للمراقب المالي المكلف بها مهام تسمح بتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الرقابة، فالمراقب المالي يلعب عدة أدوار تختلف باختلاف مهامه فقد تكون له مهام تقنية وأخرى إدارية مصلحية إضافة الى دوره الاستشاري[1].

1- المهام التقنية للمراقب المالي

وتشكل هذه المهام صميم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها وهي تشمل[2]:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به .
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات .
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة برقابة النفقات التي يلتزم بها .
- أداء كل مهمة أخرى منبثقة عن مسار الميزانية.
- التنفيذ بناءا على مقرر من وزير المالية، كل مهام التدقيق أو المراقبة المتعلقة بجوانب ناتجة عن تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العام.

2 - المهام المصلحية

يعتبر المراقب المالي مسيرا لمصلحة الرقابة المالية المشرف عليها وهو يسهر على ذلك :من خلال القيام[3] :

- ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين الخاضعين لسلطته وكذا تأطيرهم .
- تنظيم، توجيه وتنشيط مصلحة المراقبة المالية .
- يقوم بمسك تعداد المستخدمين، ومتابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية.
- يمسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض .
- يمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة .

---

1 عوالي بلال ، مرجع سابق ، ص 202

2 عوالي بلال ، مرجع سابق ، ص ص 202 / 203

3 المادة 15 من المرسوم 09 / 374، مرجع سابق.

3 – المهام الاستشارية والتمثيلية

يعتبر الدور الاستشاري أهم الادوار التي يلعبها المراقب المالي خاصة للآمرين بالصرف، وبما أنه معين من قبل وزير المالية فإن هذا الأخير يعهد إليه بمهام يمثله فيها شخصيا من خلال قيامه ب [1] :

- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية، لدى مجالس الإدارة ومجالس التوجيه للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وكذا كل مؤسسة أخرى.
- إعداد التقارير السنوية للنشاطات والتقارير الدورية الشاملة الموجهة للوزير المكلف بالمالية .
- مساعدة أية مهمة مراقبة أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
- يرسل المراقب المالي، إلى الوزير المكلف بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزامات بالنفقات، وبالتعداد الميزانيات .
- المشاركة في الدراسات وعمليات تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية التي أعدتها المديرية العامة للميزانية والتي لها تأثير على ميزانية الدولة و / أو على ميزانيات الجماعات المحلية والهيئات العمومية .
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات .العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها. وتقييمها، وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

الفرع الثاني : مسؤوليات المراقب المالي .

يكون المراقب المالي مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة تحت سلطته وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها[2] ، إضافة إلى مسؤولياتهم العامة عن سير مصالحهم فإن المراقبين الماليين يتحملون مسؤولية خاصة ليس فقط التأشيرات التي يمنحونها بل حتى عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات وذلك طبقا لأحكام الأمر 95 –20 المتعلق بمجلس المحاسبة، وهم ملزمون بالسر المهني لدى دراسة الملفات القرارات التي يطلعون عليها.

1 يزيد محمد أمين ، مرجع سابق ، ص 48

2 المادة 22 من المرسوم التنفيذي 09 / 374 ، مرجع سابق .

أما عن المراقب المالي المساعد فهو مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي، عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة على النحو المحدد في القانون ويكلف المراقب المالي المساعد، بما يلي[1] :

- 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 والكيفيات 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 ب[2] :
- الرفض النهائي .
- الإشعار .
- التقرير المفصل .

تسقط المسؤولية المنصوص عليها أعلاه عندما تطبق أحكام التغاضي، كما لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليها الآمر بالصرف، وبهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الآمر بالصرف، غير أنه يجب عليه أن يرسل، في كل الحالات، تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالميزانية[3] .

1 المادة 13 من المرسوم 11 / 381 ، مرجع سابق .

2 المادة02 ، قرار مؤرخ 02 /04/ 2012 ، يضبط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي وكذا شروط وكيفيات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، . الجريدة الرسمية رقم 49 .

3 المادة 23 من المرسوم التنفيذي 09 / 374 ، مرجع سابق .

خلاصة الفصل الثاني

تكتسي الرقابة على المالية العامة اهمية كبرى في أي نظام مالي ، نظرا لانها الآلية التي يتم بواسطتها التأكد من مدى تحقيق الميزانية العامة للاهداف المسطر لها ، وحصر التجاوزات التي سايرت تنفيذ عمليات الانفاق ن وتعتبر الرقابة السابقة من انجع الرقابات التي تمس الاموال العامة كونها تتدخل قبل صرف النفقة ، وبالتالي تمنح فرصة لتصحيح الاخطاء ومراجعتها ، ما يسمح بالتنفيذ الدقيق للميزانية مع تحسين الاداء فيما يخص الاجراءات القانونية .

و تظهر أهمية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي على النفقات الملتزم بها من خلال حمايتها من جميع التلاعبات والفساد ، وبالتالي حماية المال العام والحفاظ عليه من استغلاله في مصالح شخصية أو تبذيره، ويستنتج مما سبق أن للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على التوجيه القانوني للنفقة من خلال عملية الرقابة السابقة عليها، وتجنيب الآمر بالصرف الوقوع في الأخطاء، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة له، وذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم بتنفيذها.

ولمعرفة التطبيق الحقيقي لمصلحة الرقابة المالية السابقة سوف نتطرق في الفصل الثالث الى دراسة حالة حول الرقابة المالية المسبقة على ميزانية بلدية وزرة

تمهيد

تتمتع الجماعات الاقليمية وفي مقدمتها البلديات كما سبق وبينا في الفصل الاول بذمة مالية مستقلة نظير تمتعها بشخصية معنوية، إلا أن استقلالية هذه الذمة في أحقيتها تبقى جزءا لا يتجزأ من المال العام، والذي وجب الحفاظ عليه خاصة في ظل الظروف الراهنة التي تعيشها البلاد، وتجنب سوء صرف النفقات من طرف الآمرين بالصرف بسبب نقص تكوينهم من جهة ، وجهلهم لمختلف القوانين والتنظيمات المعمول بها أو عدم معرفة كيفية تطبيقها من جهة اخرى ، لهذا أقرت الدولة فرض رقابة وقائية تتمثل في الرقابة المالية المسبقة .

بعد تطرقنا الى الجانب النظري في الفصلين السابقين ، كان لابد علينا أن نخصص جزء تطبيقي من أجل التعرف اكثر على ميزانية البلدية وقد اخترنا دراسة ميزانية بلدية وزرة للفترة الممتدة من (2014 / 2018)، ومصلحة المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية و التي تعتبر من بين المصالح المكلفة بمراقبة نفقات ميزانية بلدية وزرة فهي تسهر على قانونية وشرعية النفقات والمساهمة في ترشيدها .

وعلى هذ الاساس سنتطرق في المبحث الاول الى تقديم عام لبلدية وزرة ومصلحة المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية .

والمبحث الثاني الى تقييم أداء مصالح المراقبة المالية والتطرق الى الصعوبات التي تواجه عملية الرقابة .

المبحث الاول :تقديم بلدية وزرة و المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية

يتضمن هذا المبحث في المطلب الاول تقديم عام لبلدية وزرة من خلال التطرق الى موقعها الجغرافي وكذا املاك البلدية بالاظافة الى الهيكل التنظيمي للبلدية .

أما المطلب الثاني سوف نتطرق فيه الى تقديم مصلحة المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية من خلال التطرق الى انشاء المصلحة والهيكل التنظيمي .

اما المطلب الثالث سنتاول فيه الاسباب الرامية لفرض الرقابة المالية المسبقة على ميزانية البلدية ومراحل عملية الرقابة المالية .

المطلب الاول : تقديم بلدية وزرة

من خلال هذا المطلب سنحاول التعريف ببلدية وزرة، وذلك بعرض الموقع الجغرافي لها، واملاكها ، والتعرف على مصالح البلدية من خلال عرض الهيكل التنظيمي .

الفرع الأول: الموقع الجغرافي.

تبعد بلدية وزرة عن مقر ولاية المدية بـ 08 كيلومتر ، يحدها من الشمال بلدية الحمدانية ومن الجنوب بلديات بن شكاو وسي المحجوب وتيزي المهدي ، ومن الشرق بلديتي العمارية و اولاد ابراهيم ومن الغرب بلدية المدية عاصمة الولاية ، وتتربع بلدية وزرة على مساحة قدرها 101 كم ^{2} وهي تظم عدة قرى ومداشر ريفية وتعتبر الاراضي الفلاحية ، يقطنها حوالي 12650 نسمة حسب احصائيات 2008 يتوزعون حوالي 78% في المدينة و 22 % في المناطق الريفية .

يمر بها الطريق الوطني رقم 01 وهو الطريق الرئيسي شمال-جنوب ،يعتمد معضم سكانها على الزراعة مثل زراعة الكروم ،التفاح ،التين .

يوجد بالبلدية (4)مساجد ،كما توجد بها ثانوية جديدة و إكمالية واحدة، مدرستين واحد لذكور والأخرى للبنات ومدرسة بالقرية ومدرسة أخرى بالغرارفة، وكذا مركز للتكوين المهني ، اقامة جامعية و قطب جامعي قيد الانجاز .

الفرع الثاني : املاك البلدية .

للبلدية أملاكا عمومية وأملاكا خاصة. تتشكل الأملاك العمومية للبلدية من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية، طبقا لأحكام القانون المنظم للأملاك الوطنية، إن أملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز.

تشتمل الأملاك الخاصة للبلدية مثلها مثل باقي البلديات، على الخصوص على ما يأتي [1] :

- جميع البنايات والأراضي التي تملكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها والمخصصة للمصالح والهيئات الإدارية.
- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة للبلدية أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية.
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.
- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفق ما نص عليه القانون.
- المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانونا والتي نقلت ملكيتها إلى البلدية.
- الأملاك التي ألغي تصنيفها من الأملاك العمومية الوطنية والعائدة إليها.
- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون.
- الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية التي تم التنازل عنها للبلدية أو انتقلت ملكيتها التامة إليها.
- الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة، الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها والتي تمثل مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.

يتم إحصاء الأملاك البلدية غير المنقولة في السجل البلدي لجرد الأملاك العقارية. يتم جرد الأملاك المنقولة في سجل جرد الأملاك المنقولة [2]:

1 المادة 159 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، ، مرجع سابق.

2 المادة 160 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق.

- يكتسي مسك سجل الأملاك العقارية وسجل الجرد المنصوص عليهما في القانون، طابعا إلزاميا تجاه المصالح المشرفة على تخصيصات الأملاك البلدية.
- يسهر المجل الشعبي البلدي تحت مسؤولية رئيسه على مسك سجل الأملاك العقارية وسجل جرد الأملاك المنقولة.

الفرع الثالث: الهيكل التنظيمي لبلدية وزرة .

للبلدية مصالح سنتطرق إليها خلال هذا الفرع، حيث هذه المصالح تنشأ بمقررات محددة تضبط سير ومهام هذه المصالح بدقة. وهذا ماورد في المداولة رقم 43 / 2018 المؤرخة في 30 اكتوبر 2018 المتضمنة تحيين المخطط الهيكلي لمصالح بلدية وزرة على ضوء المستجدات التي طرأت على مصالح البلدية التي واكبت عملية العصرنة والرقمنة لغرض تقريب الادارة من المواطن .

أولا : الامانة العامة

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي [1]:

- تنشيط والتنسيق بين المصالح الادارية للبلدية .
- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية وكذا سلطة اقتراح التعيين في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة .
- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
- إعداد محضر استلام وتسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهدته و رئيس المجلس الشعبي البلدي الجديد.
- ممارسة مهام الامضاء على الوثائق التي هي محل تفويض من قبل السيد والي الولاية او رئيس المجلس الشعبي البلدي .

تتضمن هذه المصلحة المكاتب التالية [2] :

1 المداولة رقم 43 المؤرخة في 30 اكتوبر 2018 ، الصادرة عن بلدية وزرة

2 المداولة رقم 43 المؤرخة في 30 اكتوبر 2018 ، الصادرة عن بلدية وزرة

1- مكتب المستخدمين

- يتولى هذا المكتب متابعة وتسيير ملفات المستخدمين وخاصة ما تعلق بتوظيفهم ، ترقيتهم ، تكوينهم وكامل المسار المهني الخاص بهم .
- المساهمة في اعداد مخطط تسيير الموارد البشرية وكذا متابعة تنفيذه .

2 – مكتب المنازعات والاستشارات القانونية

يتولى هذا المكتب متابعة الملفات الخاصة بالقضايا المتنازع فيها والتي تكون البلدية طرفا فيها ، وفي هذا الاطار يقوم هذا الاخير بالتنسق مع مصالح البلدية وكذا الجهات المكلفة بالمساعدة القضائية قصد تزويدها بكامل الوثائق التي تساعد في الدفاع عن مصلحة البلدية .

3 – مكتب تسيير ومتابعة البريد

من مهام هذا المكتب متابعة وتسجيل كامل الوثائق الت يتدخل ضمن البريد الصادر والوارد (تسجيل متابعة حفظ توزيع وارسال) استقبال المكالمات الهاتفية وتنظيم مجموع اعمال الامانة .

4 – مكتب الارشيف

يتولى هذا المكتب عملية حفظ الارشيف البلدي بالجناح المخصص له ، ويقوم في هذا المجال بعملية جرد وترتيب كل الوثائق والحفاظ عليها عليها وتسييرها ومتابعة حركتها عند الطلب كما يقوم هذا المكتب بتكوين قاعدة معطيات وثائقية وتنظيم منظومات الاستغلال .

ثانيا: المصلحة المالية والشؤون الاقتصادية

تتولى هذه المصلحة القيام بالعمليات المالية ومتابعة مراحل تنفيذ النفقة العمومية وكذا تحصيل الايرادات ، وتمسك على مستواها سجلات لهذا الغرض ولاسيما سجا الجرد ، سجل الحوالات ، وكذا البطاقات الخاصة بمتابعة النفقة العمومية او الايرادات ولتنفيذ هذا تحتوى هذه المصلحة على المكاتب التالية [1]:

1- مكتب الميزانية : يكلف هذا المكتب باعداد الملف الكامل الخاص بميزانية البلدية (اولية / اضافية) وكذا الحساب الاداري بالتنسق مع الاطراف الاخرى ذات الصلة لاسيما الخزينة ما بين البلديات والمخزن البلدي .

1 المداولة رقم 43 المؤرخة في 30 اكتوبر 2018 ، الصادرة عن بلدية وزرة .

2 – مكتب تنفيذ الميزانية: يقوم هذا المكتب بتنفيذ محتوى ميزانية البلدية بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية ويقوم في هذا المجال بتنفيذ النفقة العمومية المدرجة بقسم التسيير وكذا البرامج المسجلة بقسم التجهيز.

3 – مكتب ممتلكات البلدية

يتولى هذ المكتب بمسك سجل الاملاك (الملحق رقم 29) ، ويقوم باحصاء املاك البلدية المنتجة وغير المنتجة ، وكذا متابعة كل العقود الايجارية والعمل على تثمين مداخيل البلدية .

ثالثا :مصلحة التنظيم والشؤون العامة

تكلف هده المصلحة بمجموع النشاطات التنظيمية ولا سيما ما تعلق بمتابعة سجلات الحالة المدنية ، كما تدون على مستواها كل العمليات الاحصائية للمواليد والوفيات وتتضمن هده المصلحة المكاتب التالية :

1- مكتب سجل العقود

يتولى هذا المكتب عملية تسجيل كافة العقود في السجلات الخاصة بها (سجلات المواليد ، الوفيات ، عقود الزواج ...) كما يقوم دوريا بمتابعة هذه السجلات والحفاظ عليها ، واعداد الاحصائيات الشهرية ومتابعتها وتسجيل البيانات الهامشية وعملية تصحيح العقود .

2 – مكتب رقمنة الحالة المدنية :يقوم هذا المكتب بعملية مسح العقود (ميلاد – زواج – وفاة) وكذا حجز والتثبيت والمصادقة ضمن الشبكة المحلية بالاظافة الى حفظ المعطيات في قاعدة البيانات وتحويلها الى مصالح الولاية للاستغلال .

3 – مكتب الانتخابات والاحصاء : من المهام الموكلة لهذا المكتب متابعة عملية الانتخابات (اعداد القوائم الانتخابية ، السهر ومتابعة عملية المراجعة العادية والاستثنائية للقوائم الانتخابية) وكذا التحضير الجيد لكل موعد انتخابي من وسائل مادية وبشرية .

4 – مكتب الحالة المدنية / الخدمة الوطنية / الحج : توكل مهمة استخراج وتسليم كافة وثائق الحالة المدنية من نظام الشبكة المحلية والوطنية ، كما توكل له مهمة احصاء شباب الخدمة الوطنية المدعوون للفحص الطبي والصف المستدعى لاداء الخدمة الوطنية ، التصديق على وثائق الحالة المدنية ، يضاف الى ذلك تسجيل المقترحين لقرعة الحج ، ويفتح لهذا الغرض سجلا او الاعتماد على التطبيق الخاص بقرعة الحج وتسجيل الفائزين فيها واستدعائهم لمتابعة مراحل تحضيرهم لاداء المناسك .

5 – مكتب الشرطة العامة والتنظيم : يتولى هذا المكتب كل المهام التي تدخل في اطار التنظيم العام والتي من شأنها أن تساعد في التسيير الحسن لاداء الخدمة العمومية وكذا التنسيق والربط بين مصالح البلدية ومصالح اخرى ذات الصلة كما يسهر على عملية اشهار كافة الاعلانات او القرارات الادارية كما يتولى هذا المكتب مهمة استقبال وتوجيه المواطنين .

رابعا – المصلحة البيومترية : تقوم هده المصلحة بتنفيذ كل المعطيات والتعليمات التي صدرت في اطار تقريب الادارة من المواطن ولاسيما فيما يخص المهام المكلفة بها في هذا الشأن من جوازات السفر والبطاقة البيومترية والبطاقة الرمادية ورخص السياقة وكل ما يتعلق بعصرنة ادارة البلدية وفي هذا المقام تتفرع هذه المصلحة الى المكاتب التالية [1]:

1 – مكتب البطاقة الرمادية : المهام الموكلة لهذا المكتب تتمثل في استخراج البطاقة الرمادية والتصديق عليها بالامانة العامة وحفظ الملفات المتعلقة بها ومراقبتها وتسليمها لاصحابها ، بالاظافة الى حجز بيانات البطاقة الرمادية في السجل الوطني ، وكذا استخراج بطاقة المراقبة والتصديق عليها بالامانة العامة .

2 – مكتب بطاقة التعريف وجواز السفر البيومتري : يكلف هذا المكتب باستلام ملفات بطاقة التعريف البيومترية وجواز السفر البيومتري ورخص السياقة وحجز المعلومات البيومترية (البصمات والتصوير) وتسليم الوثائق البيومترية لاصحابها .

3 – مكتب الاعلام الالي : يتولى هذا المكتب مهمة الاشراف العام على منظومة الشبكة المحلية والوطنية ، ويقوم بحفظ قواعد البيانات للوثائق البيومترية والسهر على العتاد البيومتري والاعلام الآلي .بالاظافة الى صيانة دورية لتجهيزات الاعلام الآلي .

خامسا : مصلحة النشاط الاجتماعي والشؤون الاجتماعية والشباب تكلف هده المصلحة بمتابعة كل الانشغالات الاجتماعية من احصاء وتسجيل ومتابعة الملفات لاسيما ما تعلق بالحالات الاجتماعية التي تستدعى تدخل الادارة العمومية (الفئات المعوزة ، حالات الاعاقة ، عديمي الدخل ....والى كل حالة من شأنها أن تدخل في اطار الجانب الاجتماعي) بالاظافة الى النشاطات المتعلقة بهذا الجانب وكذا نشاطات فئة الشباب (رياضية ، ثقافية ...) ولتأدية هذه المهام تنقسم هذه المصلحة الى المكاتب التالية :

1 المداولة رقم 43 المؤرخة في 30 اكتوبر 2018 ، الصادرة عن بلدية وزرة .

1 – مكتب النشاط الاجتماعي والتمهين والتشغيل : تندرج ضمن صلاحيات ومهام هذا المكتب متابعة وحفظ ودراسة كل ملفات طالبي المساعدة الاجتماعية بمختلف انواعها ، مسك ومتابعة ملفات طالبي الشغل متابعة ملفات الممتهنين ولاسيما اولئك الذين يستفيدون من التكوين المهني (طلاب مدارس التكوين) .

2 – مكتب الجمعيات والنشاط الرياضي : يتابع هذا المكتب على الخصوص ملفات الجمعيات المحلية وكذا المتابعة الدورية لنشاطات هذه الجمعيات والنوادي والتنسيق مع روؤسائهم في المشاركة في المناسبات الدينية والوطنية ، الاطلاع على برامج هده الجمعيات والنوادي وتقديم ملخص على مدى نشاطها للاستغلال عند الاقتضاء .

سادسا : المصلحة التقنية والتعمير تسند الى هذه المصلحة مهام خالصة لما تكتسبه من وظيفة البرمجة والمتابعة لكل مشاريع التنمية التي تحدث بالاقليم البلدي بالاظافة الى متابعة كل من شأنه المساهمة في الحفاظ على منهجية التعمير السليم بتطبيق النصوص التنظيمية الواردة في هذا الشأن وتتفرع الى المكاتب التالية :

1 – مكتب التعمير : هذا المكتب يتولى وبصفة دائمة اعداد كل الرخص العقارية في اطار التنظيم المعمول به ولاسيما (رخص البناء – رخص الهدم – رخص التجزئة ....) كما يسلم في هذا الشأن شهادات مثل شهادة المطابقة ، كما يقوم بمراقبة عمليات التعمير بالتنسيق مع اطراف اخرى ومحاربة ظاهرة البناءات الفوضوية وكذلك يشارك هذا المكتب مع مصالح الادارات الاخرى ضمن الشبابيك الموحدة ، كما له مهمة متابعة ملفات الاستفادة من الدعم الريفي سواء كان الجانب الاداري منها او المتابعة الميدانية بالاظافة الى عملية اعداد او مراجعة المخططات العمرانية PDAU/POS .

2 – مكتب البرمجة والاشغال :يتولى هذا المكتب مهمة البرمجة والتجهيز والمتابعة لعملية التنمية لاسيما ما تعلق ب :

- اعداد البطاقات التقنية للمشاريع المراد تسجيلها واقتراحها (PCD – B C – FSGCL – PSD)
- تسجيل وتنصيب ورشات البرامج التنموية ومتابعتها واعداد بيانات الانجاز لها وكذل تدقيق وضعيات الاشغال الخاصة بها .
- اعداد وضعية هذه البرامج للوقوف على مدى تقدم نسبة الاشغال .
- التنسيق مع مصالح وفروع الادارات العمومية الاخرى ذات الصلة في عملية المراقبة والتنفيذ والتدقيق .
- الاستلام المؤقت والنهائي للمشاريع وكذا غلقها.

3 – مكتب الصفقات العمومية :يتولى هذا المكتب اعداد الملفات الخاصة بالاستشارات و الصفقات العمومية بداية من اعداد وبيع دفاتر الشروط وكذا متابعة عملية اشهار الاعلانات ومسك لهذا الغرض سجلات (السحب والايداع) والاشراف على عملية ايداع العروض وحفظها وتقديمها الى لجنة الفتح والتقييم.

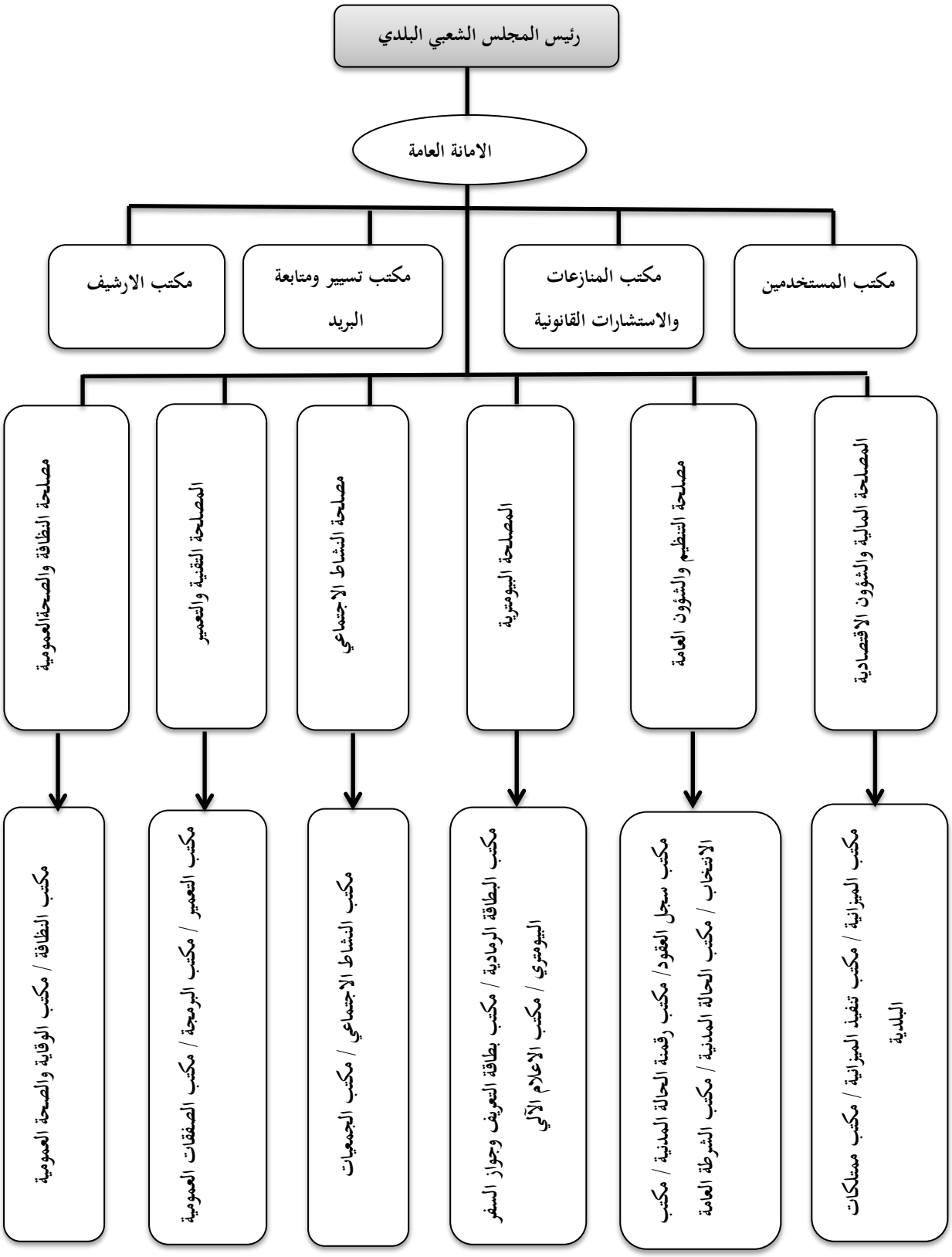
سابعا : مصلحة النظافة والنقاوة العمومية والبيئة ان هذه المصلحة متكفلة بكل ما من شأنه أن يساهم في عملية النظافة والنقاوة العمومية والحفاظ على بيئة سلمية وبالخصوص فإنها مطالبة ب :

- اعداد البرامج التوجيهية المساعدة على الوقاية والصحة العمومية .
- متابعة ميدانية لهذه العملية وتجسيدها باستغلال كل الوسائل المادية والبشرية ولهذا الغرض قسمت المهام الى المكاتب التالية :

1– مكتب النظافة : يكلف هذا الاخير باعداد والاشراف والمتابعة الميدانية لمخطط النظافة (سواء تعلق الامر بعملية جمع القمامة المنزلية او تنظيف الشوارع ، وتسخير كل الوسائل البشرية والمادية) ويكلف كذلك بصيانة المساحات الخضراء والمحافظة عليها .

2 – مكتب الوقاية والصحة العمومية : يكلف هذا المكتب بمتابعة عملية الوقاية من الامراض المتنقلة سواء كان مصدرها حيواني او مائي او غذائي ولهذا الغرض فإنه يساهم ويشارك مع مصالح اخرى ذات الصلة بمراقبة نقاط المياه والينابيع المائية الموجهة للشرب او الاستعمال كما يشارك كذلك في مراقبة المحلات التجارية ذات السلع الموجهة للاستهلاك ، كما تسند له عملية متابعة تلقيح الثروة الحيوانية بالاقليم البلدي ومحاربة كل الامراض التي من شأنها ان تصيب هذه الثروة .

الشكل رقم (03) يمثل الهيكل التنظيمي لبلدية وزرة



المصدر : من اعداد الطالبين بناءا على المداولة رقم 43 / 2018 بتاريخ 30 اكتوبر 2018

المطلب الثاني: تقديم المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية

تعتبر مصلحة الرقابة المالية للبلديات إقليم دائرة المدية من المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية مصلحة حديثة النشأة، تبعا للإخضاع التدريجي للبلديات للرقابة المالية المسبقة ، تقوم كغيرها من اجهزة الرقابة القبلية بهامها الرقابية على ميزانيات البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري الخاضعة لها.

الفرع الأول: انشاء المصلحة .

تم استحداث مصلحة المراقبة المالية لدي البلديات اقليم دائرة المدية بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 المحدد للرزنامة تنفيذ الرقابة القبلية على النفقات الملتزم بها المطبقة على ميزانية البلدية .

وفتحت أبوابها في 01 جوان 2010 بصلاحية الرقابة المالية المسبقة على ميزانية بلدية (المدية) مقر ولاية المدية .

في 02 جانفي 2011 توسعت الرقابة المالية المسبقة لتشمل بلديات مقر دوائر وامري و وزرة ، وفي 02 جانفي 2013 تم اسناد عملية الرقابة المالية المسبقة على ميزانيات 12 مؤسسة عمومية ذات طابع اداري لمصلحة الرقابة المالية لاقليم دائرة المدية بعد ان كانت تخضع للرقابة المالية المسبقة مقر الولاية .

وفي 01 افريل 2013 تم فرض الرقابة على باقي بلديات (10) للرقابة المالية المسبقة لاقليم دائرة المدية . وفي بداية السنة المالية 2017 تم اخضاع مركز التكوين المهني ببلدية وزرة الى الرقابة المالية المسبقة لاقليم دائرة المدية ، اما في السنة الحالية 2019 تم اخضاع مركز التكوين المهني (3) بالمدية لعملية الرقابة المالية المسبقة لاقليم دائرة المدية .

من خلال ماسبق يتضح لنا عدد البلديات الخاضعة للرقابة المالية المسبقة لاقليم دائرة المدية والمقدر ب13 بلدية (منها 4 بلديات مقر الدوائر) و 15 مؤسسة عمومية ذات طابع اداري [1]

الفرع الثاني : الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لاقليم بلدية المدية .

1 – مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل : ويكلف على الخصوص بما ياتي[2] :

- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات بإستثناء عمليات التجهيز .

1مقابلة مع السيد : مقدم بركان ،مراقب مالي مساعد ، المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية ،بتاريخ 16 /04/ 2019 ، الساعة 14.00

2 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012 ، الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع ، الجريدة الرسمية ، العدد 28 لسنة 2013 ، ص 3

- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي .
- مسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض .
- تشكيل رصيد وثائقي متلعق بالمالية العمومية والوظيفة العمومية .
- اعداد الوضعيات الاحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي .
- تشكيل قواعد بيانات احصائية .
- تحليل وتلخيص الوضعيات الاحصائية التي تقدمها المصلحة .
- جمع التقارير التي تعدها المكاتب الاخرى للمصلحة .
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للاعلام الالي للمديرية العامة للميزانية على مستوى المصلحة .
- حفظ وتسيير ارشيف المصلحة .

وينظم مكتب محاسبة الالتزامات والتلخيص في ثلاثة (03) فروع على النحو التالي :

- فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي .
- فرع الاحصائيات والتحليل والتلخيص الميزانياتي .
- فرع الاعلام الالي والشبكات وتسير الارشيف .

2 – مكتب الصفقات العمومية ويكلف على الخصوص بما ياتي [1] :

- دراسة مشارع دفاتر شروط المناقصات او التراضي التي يكون يكون فيها المراقب المالي او ممثله مقررا و/ أو عضو في لجنة الصفقات .

- دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي او ممثله مقررا و/ أو عضو في لجنة الصفقات .

- اعداد التقارير التقدمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها .

- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لاتدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات .

1 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012 ، مرجع سابق ذكره ، ص 3

- تحضير الاشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة بالتنسيق مع مكتب التجهيز .

- متابعة الملفات التي يكون موضوع رفض التأشير و / أو التغاضي .

- تشكيل رصيد وثائقي متلق بالصفقات العمومية والنفقات العمومية .

- اعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية .

- وضع تحت تصرف مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص عناصر المعلومات المطلوبة .

وينظم مكتب الصفقات العمومية في فرعين (02) على النحو الاتي :

- فرع الصفقات العمومية .
- فرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات العمومية .

3 – مكتب عمليات التجهيز ويكلف على الخصوص بما ياتي [1]:

- التكفل برخص البرامج والتعديلات التي طرأت عليها .

- الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب .
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب .

- اعداد مذكرات الرفض .

- مسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض .

- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض و / أو تغاضي .

- المساهمة مع مكتب الصفقات العمومية في دراسة ملفات الصفقات العمومية وترقية تبادل المعلومة .

- اعداد الوضعيات الاحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب .

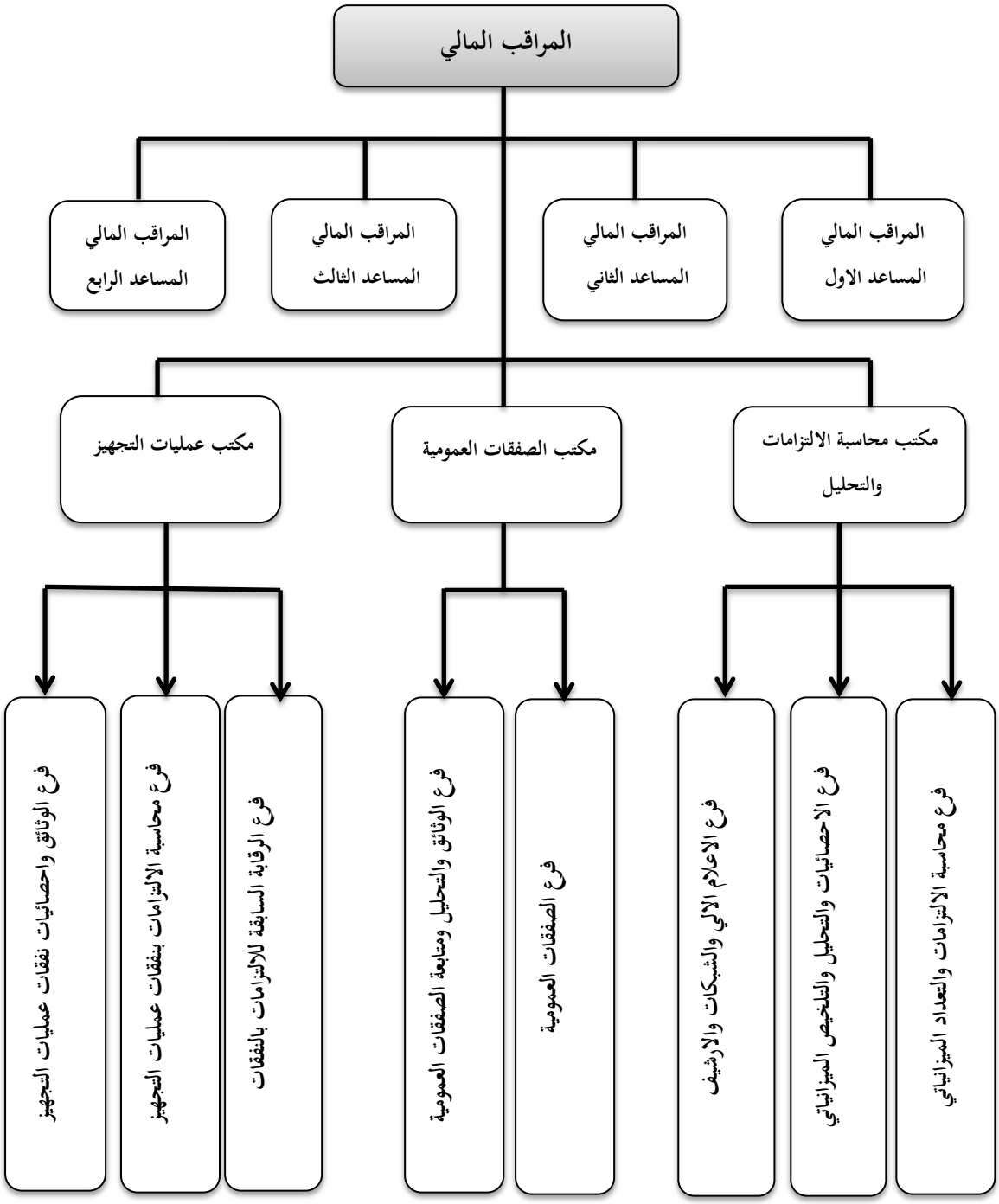
1 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012 ، مرجع سابق ، ص 4

- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومية .

ينظم مكتب عمليات التجهيز في ثلاثة (03) فروع على النحو الاتي :

- فرع الرقابة السابقة للالتزامات بالنفقات .
- فرع محاسبة الالتزامات بنفقات عمليات التجهيز .
- فرع الوثائق واحصائيات نفقات التجهيز .

الشكل رقم (04) يمثل الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية



المصدر : من اعداد الطالبين بناءا على القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012 الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب و فروع ، ج ر ج ج ، العدد 28 لسنة 2013 .

المطلب الثالث: فرض الرقابة المالية السابقة على البلديات

أن العديد من بلديات الوطن عانت ولا زالت تعاني من مديونية خانقة الأمر الذي أدى بالدولة إلى فرض رقابة صارمة تخفيفا لهذا العجز، ولعل من بينها رقابة المراقب وفقا للدور الاستشاري الذي يلعبه، وسنخص هذا المطلب بالأسباب التي أدت إلى فرض هذا النوع من الرقابة وكذا مراحل تجسيد عملية الرقابة .

الفرع الاول : اسباب فرض الرقابة المالية المسبقة على البلدية

لقد تضافرت عدة اسباب أدت إلى فرض الدولة للرقابة المالية المسبقة على نفقات كل بلديات الوطن باعتبارها رقابة وقائية من شأنها الحفاظ على المال العام، ومن بين هذه الأسباب نذكر[1]:

- إضفاء الشرعية على النفقات المحلية ، لتشمل ميزانيات البلديات لضمان الرقابة ولمتابعة وتعزيز وتحديد المسؤولية في تسيير المالية المحلية .
- ضرورية التدقيق في مدى قانونية النفقات، ممايسمح بتنفيذها وفقا للتشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقة العمومية.
- المهام والأدوار التي يلعبها المراقب المالي والتي سبق وأن أشرنا إليها خاصة الدور الذي يلعبه في التأكد من التزام الهيئات الخاضعة لرقابته وتقيدها بتطبيق كافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها، وكذا دوره الكبير في كشف الأخطاء وأسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها مما يساهم في التقليص من الفساد الإداري والمالي المتفشي في هذه الهيئات بما يسمح من ترشيد النفقات.
- ضرورة إعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية وذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الاعتمادات الممنوحة وذلك بصفة دورية كما يحدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات والصعوبات التي لاحظها في تسيير الأملاك العامة، وكذلك الاقتراحات التي قد تحسن من شروط صرف الميزانية وتحديد أوجه الإنفاق وهذا ما اكدته المادة 25 من المرسوم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي الملتزم بها .

1 بلال عوالي ، مرجع سابق ، ص ص 217 ، 218 .

الفرع الثاني : الاخضاع الفعلي للرقابة المالية المسبقة على البلدية

تم إخضاع البلديات تدريجيا للرقابة المالية المسبقة فيما يخص شق النفقات الملتزم بها وذلك بصدور القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09 والذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات [1] :

- ابتداءا من السنة المالية 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولايات .
- ابتداءا من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الادارية الخاضعة لسلطة ولاة منتدبين .
- ابتداءا من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.

إلا أن هذا القرار عدل بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2011/03/02 حيث عدل الرزنامة في شطريها المتعلقين بالبلديات مقر الدوائر وباقي البلديات ووفقا لذلك نص على ما يلي:

- ابتداءا من شهر أفريل 2012 بدلا من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر.
- ابتداء امن شهر أفريل 2013 بدلا من السنة المالية 2012.

وبناء على هذا القرار أصبحت النفقات الخاصة بالبلديات أيا كانت قيمتها أو شكلها تخضع لتأشيرة المراقب المالي قبل صرفها.

الفرع الثالث :مراحل عملية الرقابة المالية المسبقة على نفقات البلدية

إن بداية الرقابة المالية المسبقة والتي يقوم بها المراقب المالي على نفقات البلديات ضمن مصلحته تتم وفق مراحل مسطرة، سنتطرق لهذه المراحل التي يتم من خلالها سير عملية الرقابة على النفقات الملتزم بها الخاصة بمختلف البلديات الخاضعة للرقابة والتي تنطبق وتتم على نفس الوتيرة بالنسبة لكل مصالح الرقابة المالية على أرض الوطن أين يتم في بداية الأمر التكفل بالميزانية الأولية من خلال فتح الاعتماد للسنة المعنية ومن ثم بداية الالتزام بالنفقات وكذا متابعة سير الحياة الوظيفية للمستخدمين وفق القوانين والاجراءات المعمول بها.

1 قرار وزاري مشترك ممضي في 09 مايو 2010 يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية لسنة 2010 ، عدد 37 ، ص 34

اولا : مراحل مراقبة سير الحياة المهنية للمستخدمين

إن من مهام المراقب المالي كما سبق ولاحظنا سابقا التأشير أو الرفض على مشاريع قرارات التعيين والترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة ويتم ذلك وفقا للآليات الآتية[1]:

1- إيداع القوائم الاسمية

تقوم البلديات مع بداية كل سنة بإيداع القوائم الاسمية الموقوفة إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الماضية(N - 1) من أجل التأشير عليها، وتكون هذه القوائم وفق النموذج الصادر عن المديرية العامة للميزانية.

وبناء على هذه القوائم المؤشر عليها من قبل المراقب المالي يتقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي بطلب مرفق بالقوائم الاسمية يتضن إعداد مدونة المناصب المالية للسنة الحالية(N) كما يمكن أن يتضمن كذلك طلب فتح المناصب المالية الجديدة .

يحدد فيه كل الرتب التي يحتاجها إلى الوصاية المتمثلة في مديرية الإدارة المحلية بالولاية والتي ترد إما بالقبول أو الرفض، في حالة القبول أو التعديل يتم تقديم مدونة تعداد المناصب المالية للسنة الحالية(N)

يقوم المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على المداولة المتضمنة المناصب المالية و التي تصادق عليها الوصايا ممثلة في الدائرة ، تودع بطاقات الالتزام للتكفل بالمناصب المالية ، وبعد التأشير عليها من طرف المراقب المالي يتم إيداع كل بطاقات الالتزام الخاصة بالعمليات وبالحركة في المناصب المالية سواء تعلق الأمر بالعمال الدائمين أو المتعاقدين[2] .

2 – تسيير المستخدمين

يكمن تسيير المستخدمين سواء في العمليات الخاصة بالحياة المهنية من توظيف، ترسيم، ترقية ماعدا الترقية في الدرجة، استقالة، تقاعد، فسخ عقد.....الخ ، وتكمن رقابة المراقب المالي في هذا الشأن بتتبع مدى قانونية كل القرارات و الاجراءات ، وكذا مدى احترام توفر المناصب المالية ، حيث أن تأشيرة المراقب

1 مقابلة مع السيد : اسماعيل بن قرنوس ، مراقب مالي ، المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية ، 2019/04/14 ، على الساعة 10.00

2 كمال رزيق، بلال عوالي، الرقابة المالية القبلية كألية لتوفير المناصب المالية الشاغرة ضمن اطر الجماعات المحلية ، تدعيما لاستراتيجية التوظيف في الجزائر دراسة حالة المراقبة المالية قطب أولاد يعيش، الملتقى الدولي حول :دور جودة التكوين والتعليم في تفعيل السياسة التشغيلية في الجزائر، جامعة البليدة 2، يومي 05 -06 /2016/12 ص ص 13 -14

المالي يجب أن تكون على بطاقات الالتزام وكل القرارات المرفقة مهما كانت العملية، وتجدر الإشارة إلى أن بعض القرارات الخاصة بمستخدمي البلدية من الضروري أن تكون مؤشرة من طرف مفتشية الوظيف العمومي قبل تأشيرة المراقب المالي.

بطاقة الالتزام الخاصة بالمستخدمين يجب أن تحتوي على معلومات خاصة توضح نوع العملية محل الالتزام وأثرها على التعداد الميزانياتي ، ويركز عند الرقابة على عدد المناصب المالية المفتوحة والحقيقية والشاغرة قبل العملية وبعد العملية [1].

ثانيا : مراحل مراقبة نفقات قسم التسيير

1 – ايداع الميزانية على مستوى المراقبة المالية :

تقوم كل بلدية بإيداع الميزانية الأولية والاضافية على مستوى المراقبة المالية فور المصادقة عليها من طرف الوصاية وذلك بإرفاق جدول إرسال يتضمن ما يلي[2] :

- نسخة من الميزانية (الأولية / الاضافية).
- نسخة من المداولات الخاصة بالمصادقة على الميزانية و الاقتطاعات الاجبارية .
- سجل مكونات الأملاك والقيم التابعة أو المتنازل عنها للبلدية .
- حالة حظيرة البلدية للسنة الموقوفة إلى غاية 31 ديسمبر للسنة السابقة .
- نسخة من البطاقة الحسابية.
- دفتر الملاحظات الخاص بالنفقات والايرادات المتوقعة .

2 – مراقبة الميزانية :

- التحقق من المصادقة على الميزانية من طرف الوصاية.
- التأكد من صحة المبالغ المصادق عليها مع المصوت عليها مع حساب المجاميع.
- التأكد من صحة المبالغ المقتطعة (الاقتطاعات الاجبارية 2% , 3% , 4% , 10%) .

1 مقابلة مع السيد : موهوبي سيد علي ، مراقب مالي مساعد ، المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية ، يوم 2019/04/14 ، الساعة 10.00

2 مقابلة مع السيد : وشان محمد ، رئيس مكتب التجهيز ، الرقابة المالية لاقليم دائرة المدية ، يوم 2019/04/17 الساعة 10.00

3- مراقبة بطاقات الالتزام (التكفل بالاعتمادات المالية)

بعد تسجيل كل بطاقات الالتزام المودعة في السجل الوارد الخاص بالبلديات يقوم المكلف بالرقابة بالتحقق مما يلي[1]:

- صفة الآمر بالصرف من خلال تطابق الأختام والإمضاء الخاص به.
- ترقيم البطاقات (يجب ان يكون ترتيب تصاعدي للبطاقات).
- تطابق الاعتمادات المفتوحة في بطاقات الالتزام مع ما هو مرصود في الميزانيات.
- تفصيل العمليات في بطاقة الالتزام (عملية تكفل او التزام) لسنة المالية N .
- تطابق المبلغ بالحروف و الأرقام في بطاقة الالتزام .

4- الالتزام بالنفقات

بعد التكفل بالاعتمادات المالية تقوم البلدية بإيداع مختلف بطاقات الالتزام الخاصة بنفقات التسيير مرقمة بترقيم تصاعدي مع احترام الرصيد القديم للبطاقة التي قبلها دائما.

ومن أبرز هذه النفقات هي نفقات تسيير المصالح كأجور المستخدمين وكذا النفقات ذات الطابع المتكرر. ففي هذه الحالة يتم تقديم بطاقة الالتزام مرفقة بالوثائق الثبوتية حسب كل حالة (فاتورة شكلية أو نهائية او سند الطلب او مشاريع الصفقات و الملاحق) ، ويقوم العون المكلف بالرقابة بالتحقق مما يلي [2] :

- توفر الاعتمادات المالية .
- صحة الرصيد القديم.
- صفة الآمر بالصرف من خلال تطابق الأختام والإمضاء الخاص به.
- احترام الترتيب التصاعدي لبطاقات الالتزام .
- التخصيص القانوني الصحيح للنفقة .
- تطابق المبلغ بالحروف والأرقام على بطاقة الالتزام مع الوثائق الثبوتية المرفقة .
- الاشارة خلف بطاقة الالتزام الى نوع العملية (اقتناء، خدمات ، أشغال) و ذكر اسم المتعامل المتعاقد .
- التقرير التقديمي الذي يوضح كيفية اجراء المناقصات واختيار المتعاملين الاقتصاديين .
- مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

1 مقابلة مع السيد : محمودي عبدالقادر ، مراقب مالي مساعد ، الرقابة المالية لاقليم دائرة المدية ، يوم 05/05/ 2019 الساعة 10.30 .

2 مقابلة مع السيد : بوعلامي حمزة ، موظف ، الرقابة المالية لاقليم دائرة المدية ، يوم 06/05/ 2019 الساعة 10.30.

ثالثا : مراحل مراقبة نفقات التجهيز

1 – مراقبة بطاقات التكفل:

1-1 يتم التكفل بالبرامج الجديدة للسنة المعنية استنادا للميزانية الأولية أو الإضافية، وتقدم بطاقات الالتزام الخاصة بها للتأشير عليها من طرف المراقب المالي.

على العون المكلف بالرقابة على الميزانية التحقق من تطابق اسم العملية مع طبيعة الإسناد (الباب / المادة) في الميزانية ، ليتم بعدها التأشير على بطاقة الالتزام وتمكين البلدية من تنفيذ النفقة.

2-1 يتم التكفل ببرامج التجهيز والاستثمار للسنوات السابقة بالاستناد إلى الوضعية الموقوفة إلى غاية N/03/31 المؤشر عليها من طرف امين الخزينة و رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث يعاد التكفل بكل البرامج المفتوحة خلال السنوات السابقة اما بباقي الانجاز إذا كان هناك انجاز جزئي للعملية او بالاعتمادات المفتوحة خلال تلك السنوات إذا لم يتم أي انجاز[1].

2– مراقبة بطاقات الالتزام

تجدر الإشارة إلى أن أغلب نفقات قسم التجهيز تكون في شكل إما مشاريع صفقات عمومية أو ملاحق نظرا لمبالغها ، يكلف العون بالرقابة في هذه الحالة بمراقبة مشاريع عقود الصفقات أو الملاحق المؤشر عليها من طرف لجنة الصفقات ومحضر اجتماع لجنة الصفقات العمومية إضافة إلى محضر رفع التحفظات في حالة وجودها ممضي من طرف المقرر،بالاظافة الى العناصر المذكورة سابقا في مراقبة بطاقات الالتزام الخاصة بنفقات قسم التسيير .

1 مقابلة مع السيد : وشان محمد ، رئيس مكتب التجهيز ، المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية ، 2019/04/17 ، على الساعة 14.00 .

المبحث الثاني : تقييم أداء مصالح الرقابة المالية في اطار رقابة ميزانية البلدية

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق في المطلب الاول الى دراسة احصائية تحليلية للملفات المستلمة والمرفوضة من طرف المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية والتطور في السنوات وهذا بإستخدام برنامج S.P.S.S من اجل ابراز دور المراقب المالي في تفعيل الرقابة على ميزانية بلدية وزرة .

اما في المطلب الثاني سوف نتطرق الى معوقات والعراقيل التي تواجه تطبيق الرقابة المالية المسبقة على نفقات البلديات .

اما في المطلب الثالث سنتطرق الى تقدير تطبيق الرقابة المالية المسبقة على نفقات البلديات من خلال ذكر ايجابيات وسلبيات تطبيق الرقابة المالية

المطلب الاول : دراسة تحليلية لدور المراقب المالي في تفعيل الرقابة على نفقات البلدية

سنقوم في المطلب القيام بدراسة تحليلية لدور المراقب المالي من خلال دراسة العلاقة بين نسبة الملفات المرفوضة والتقدم في السنوات للفترة الممتدة من 2014 و 2018

الجدول رقم (03) يمثل عدد الملفات المؤشرة و المرفوضة للفترة الممتدة من (2014-2018) الخاصة ببلدية وزرة

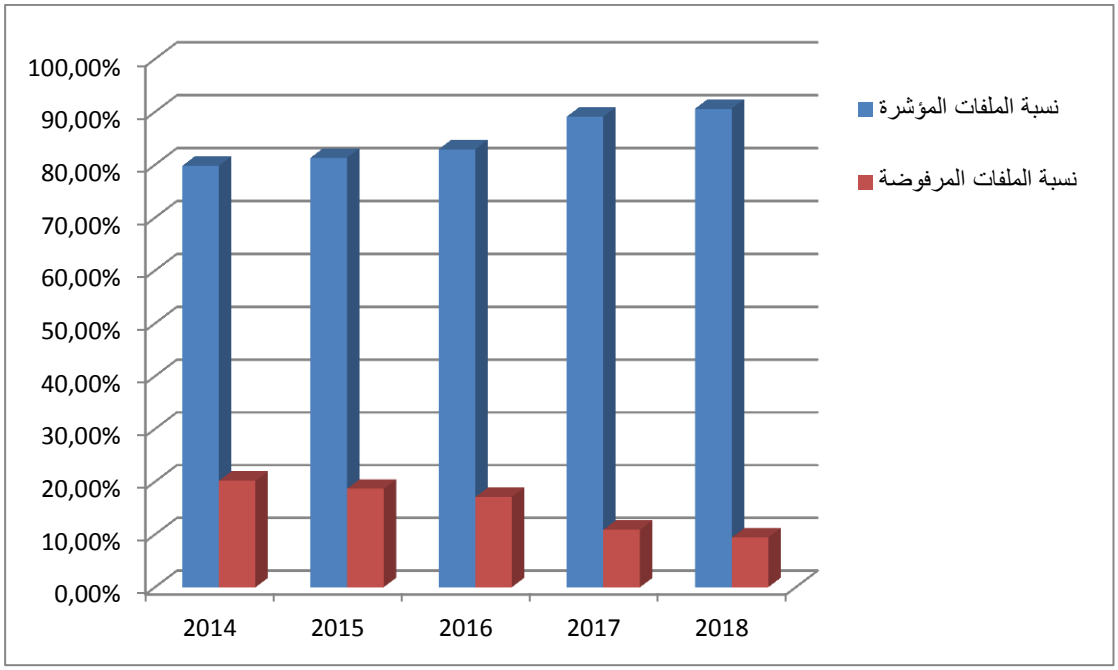
السنوات	عدد الملفات المستلمة	عدد الملفات المؤشرة	عدد الملفات المرفوضة	نسبة الملفات المؤشرة	نسبة الملفات المرفوضة
2014	902	720	182	79.82%	20.18%
2015	975	793	182	81.33%	18.67%
2016	726	602	124	82.92%	17.08%
2017	716	638	78	89.11%	10.89%
2018	681	617	64	90.60%	9.40%

المصدر : من اعداد الطالبين بناءا على التقارير السنوية المقدمة من قبل مصلحة الرقابة المالية لاقليم بلدية المدية بالتنسيق مع بلدية وزرة

يلاحظ ارتفاعا محسوس في عدد بطاقات الالتزام المستلمة وكذا التأشيرات الممنوحة خلال السنتين 2014 و2015 لينخفض ذلك في السنوات اللاحقة (2018/2017/2016) فعند دراستنا للحالة الإجمالية للملفات المستلمة و التأشيرات الممنوحة، يلاحظ من الجدول تراجع ملحوظ بنسب 25%و26% و30% على التوالي مقارنة بالسنة المالية 2015.

و بلغ الفارق في عدد الملفات المستلمة 294 ملفا بالنقصان بين سنة 2015 و 2018 و176 تأشيرة بالنقصان كذلك وهذا راجع إلى سياسة التقشف المنتهجة من قبل الحكومة و المجسدة في مختلف التعليمات التي تحث الآمرين بالصرف على الترشيد والعقلنة في الإنفاق.

الشكل رقم (05) يمثل الاعمدة البيانية لنسب الملفات المؤشرة والمرفوضة للفترة الممتدة من (2018/2014)

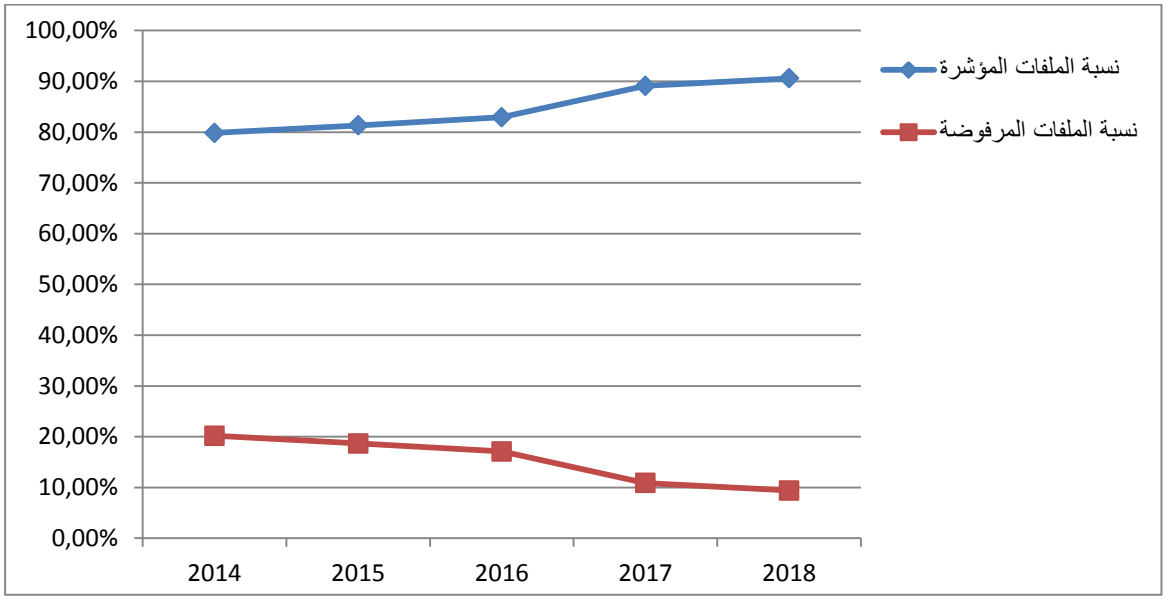


إن الرسم البياني المقارن بين الملفات المستلمة والملفات المرفوضة يبين مدى تطور الرفوض المؤقتة خلال الفترة الممتدة من 2014 إلى غاية 2016 وهذا راجع الى البداية الصعبة التي عرفتها عملية فرض رقابة المالية المسبقة على نفقات البلديات خاصة وأن الآمرين بالصرف ومختلف المصالح المعنية بالبلديات كانت تعاني من نقص في التكوين وحتى أنها فاقدة لعملية الرقابة الذاتية فتم الاعتماد كل الاعتماد على المراقبين الماليين لاكتشاف الأخطاء والتي كانت جلها متمثلة في الاجراءات الشكلية والجهل بالإسناد القانوني للنفقة دون

مراعاة لمدى استوعاب ميزانية البلدية لمختلف النفقات الملتزم بها، الأمر الذي تجسد في تطور نسبة الرفوض المؤقتة مقارنة بالملفات المستلمة إلا أنه بدأ يحدث تحسن نسبي في السنوات الاخيرة نظير التطور الملحوظ في وعي الآمرين بالصرف وممثليهم بضرورة الرقابة المالية وبالأخص الدوره الاستشاري الذي يقوم به المراقب المالي ، الأمر الذي انجر عنه التقيد بمضامين الرفوض المؤقتة للسنوات السابقة .

فمن خلال الرسم البياني يتبين لنا أنه خلال سنة 2018 بلغت نسبة الرفوض المؤقتة 09.40 % لمجمل الملفات المستلمة وهي نسبة نوعا ما منخفضة إذا تم مقارنتها بالسنوات السابقة.

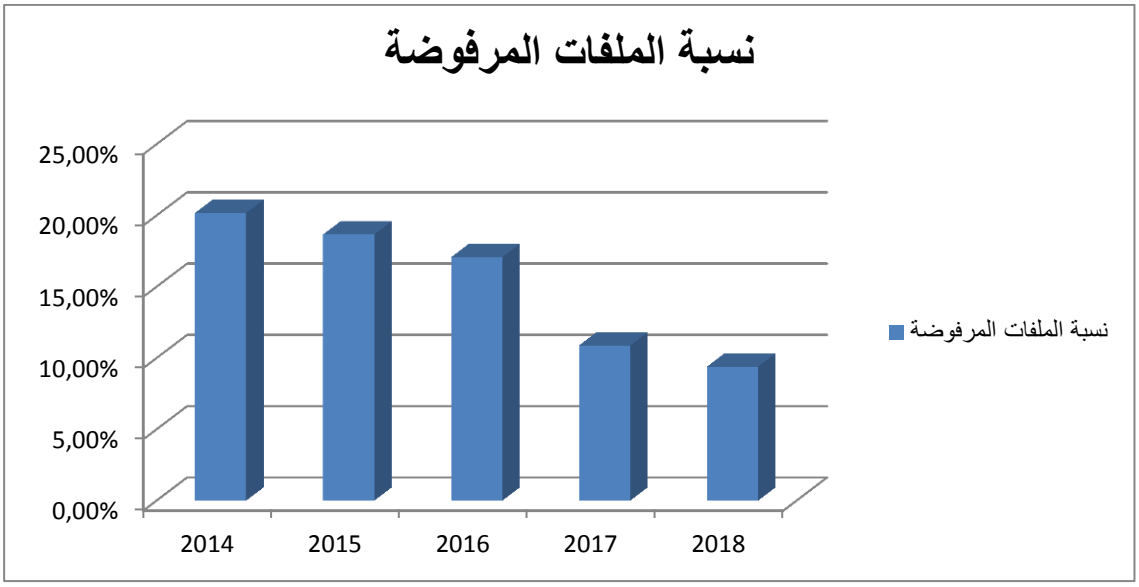
الشكل رقم (06) منحنى بياني يمثل العلاقة بين نسبة الملفات المؤشرة و المرفوضة مؤقتا من قبل المراقب المالي خلال الفترة الممتدة من (2014 / 2018)



من خلال تحليلنا لمنحنى الملفات المرفوضة نلاحظ انه في انخفاض متسارع حيث انها تجاوزت في سنة 2014 نسبة 20% وهدا يعتبر معدل مرتفع نسبيا ، ومع تقدم السنوات انخفضت نسبة الملفات المرفوضة لتصل الى 9.40% في سنة 2018 ، وميل المنحنى سالب قريب من الصفر (0) هذا ما يفسر العلاقة العكسية القوية الموجودة بين نسبة الملفات المرفوضة من قبل المراقب المالي والتقدم في السنوات أي كلما تقدمت السنوات انخفضت نسبة الملفات المرفوضة ، وارتفعت نسبة الملفات المؤشرة من 79.82% سنة

2014 الى 90.60% سنة 2018 هذا ما يفسر الدور الكبير الذي يلعبه المراقب المالي من خلال الترشيد والتوعية والحماية التي يوفرها المراقب المالي للأمر بالصرف .

الشكل رقم (07) يمثل الاعمدة البيانية لنسب الملفات المرفوضة مؤقتا من قبل المراقب المالي خلال الفترة الممتدة من (2014 / 2018)



الجدول رقم (04) : LOGICIEL S . P. S. S الخاصة بالملفات المرفوضة مؤقتا

Corrélations

		السنوات	الملفات المرفوضة
السنوات	Corrélation de Pearson	1	-0.939
	Sig. (bilatérale)		0.018
	N	5	5
الملفات المرفوضة	Corrélation de Pearson	-0.939	1
	Sig. (bilatérale)	0.018	
	N	5	5

*. La corrélation est significative au niveau 0.05 (bilatéral).

1-الاختبارات الإحصائية لمعالم النموذج

1-1-معامل الارتباط R

إن أسلوب التحليل الإحصائي لا يقتصر ولا يقف عند دراسة الظواهر وما يحكمها من متغيرات مستقلة عن بعضها بل يعطي لنا نظرة متكاملة في مجال دراسة العلاقة بين الظواهر، أن أي دراسة علمية لابد أن تعتمد على تحليل العلاقات بين المتغيرات وسبب حركتها وتقدير أبعادها، وفي هذه الحالة هو سالب ويساوي ($0.939-$) هذا ما يفسر العلاقة الموجودة بين نسبة الملفات المرفوضة مؤقتا من قبل المراقب المالي و تقدم السنوات بالعلاقة العكسية القوية لأنه سالب وقريب من ($1-$) أي كلما تقدمنا في السنوات انخفضت نسبة الملفات المرفوضة مؤقتا هذا ما يفسر دور المراقب المالي في ترشيد تنفيذ نفقات ميزانية بلدية والدور الذي يلعبه كمرشد ومستشار للأمر بالصرف كونه يمثل الرقابة السابقة لتنفيذ النفقة، وكذلك زرع المفاهيم التنظيمات والقوانين وقراءتها قراءة سليمة من قبل موظفي البلدية الممثلين للأمر بالصرف وكيفية العمل بها وتأهيلهم علميا وتقنيا .

الجدول رقم (05) : LOGICIEL S . P. S. S الخاصة بالملفات المرفوضة مؤقتا

Récapitulatif des modèles

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	0.939[a]	0.882	0.843	42.677

1-2- معامل التحديد R^2

$R^2=0.88$ يختلف عن الصفر يعني وجود علاقة خطية بين نسبة الملفات المرفوضة من قبل المراقب المالي والتقدم في السنوات هذا ما يبز دور المراقب المالي في المساهمة في تنفيذ نفقات البلدية وتسييرها من خلال توجيه الأمر بالصرف وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما ، ولكن نلاحظ أن معامل التحديد يختلف عن الواحد و قريب منه مما يفسر العلاقة القوية .

الجدول رقم (06) : LOGICIEL S . P. S. S الخاصة بالملفات المرفوضة مؤقتا

Coefficients[a]

Modèle		Coefficients standardisés	t	Sig.	Statistiques de colinéarité	
		Bêta			Tolérance	VIF
1	(Constante)		6.852	0.006		
	السنوات	-0.939	-4.742	0.018	1.000	1.000

التقدير يتم وفقا لمعادلة الانحدار البسيط التي هي من الشكل:

b= (−4.742) a+6.852

المطلب الثاني: معوقات الرقابة المالية

سعيا منه لتحقيق أهداف الرقابة التي خوله القانون القيام بها يتلقى المراقب المالي في بعض الأحيان صعوبات وعراقيل تؤثر على أداءه الرقابي وقد ينجر عن ذلك أخطاء تؤثر على السير الحسن لمصالحه ليس هذا فحسب، بل تؤثر كذلك على سير البلديات الخاضعة لرقابته وما ينجر عن ذلك من تعطيل للعديد من المصالح، وهذا إن دل إنما يدل على وجود عيوب أو نقائص تخص رقابته إضافة الى معوقات التي يتلقاها على كل الأصعدة، وسنتناول في هذا المطلب مختلف المعوقات التي تعرض لها عدد من المراقبين الماليين بناء على تقارير تحصلنا عليها من المديرية الجهوية للميزانية بالجزائر العاصمة[1].

الفرع الاول : المعوقات التقنية لرقابة المراقب المالي

يواجه المراقب المالي عدة معوقات تقنية عند أداء مهامه من شأنها أن تحد من فعالية رقابته وتؤثر في مدى نجاعتها خاصة إذا تعلق الأمر بمختلف المعوقات التي تؤثر في الأمور التقنية و التي تواجه أغلب المراقبين الماليين عند أداء مهامهم.

1 بلال عوالي ، مرجع سابق ، ص ص 224- 225

- تسجيل التأخر في إيداع الميزانيات الأولية و الإضافية بالنسبة للبلديات مما لا يحقق صفة الرقابة القبلية والمسبقة للنفقات العمومية وهذا يجعل مهام الرقابة القبلية مجرد تسوية لوضعيات الالتزام في بعض الأحيان.
- المدونة المعتمدة لميزانية البلدية تتضمن إسنادات غير مفصلة، سيما وأن طبيعة النفقات الحالية حديثة ولا تتماشى مع هذه المدونة .
- بعض المقرارات الخاصة بالإعانات الموجهة للبلديات من طرف ميزانية الولاية أو صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية والتي تكون بتخصيص خاص تتسم بعدم الوضوح ويتم تفسيرها من طرف البلدية على الوجه الصحيح، كما أنها لا تتوافق بدقة مع موضوع العمليات الملتزم بها، وبدون احترام عناوين البرنامج من طرف المصلحة المتعاقدة[1].
- هناك تداخل في إسناد بعض النفقات في ميزانية البلدية بقسميها، مثلا المادة 631 صيانة وتصليحات في المؤسسة قسم التسيير يمكن تسجيل برنامج من نفس الطبيعة في قسم التجهيز في المادة 231 تصليحات كبرى تحت عنوان صيانة وتصليحات بدون وجود معايير للتفرقة بين إسناد النفقة الملتزم بها في قسم التسيير أو قسم التجهيز لميزانية البلدية.
- إن التأشيرة المسبقة لمصالح الوظيفة العمومية تصعب من تدارك الاخطاء الواردة في مختلف المقررات الادارية ، وعليه ضرورة انهاء المرحلة الانتقالية للرقابة المسبقة لمصالح الوظيفة العمومية فيما يتعلق بالتأشير على مختلف قرارات تسيير المستخدمين[2].
- عدم احترام نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية الصادرة عن مصالح الوظيفية العمومية بموجب التعليمة رقم 17 المؤرخة في 2009/07/12
- تم تسجيل عدم إيداع البيانات الترتيبية(المصفوفة)المتعلقة باقتصاد الأجور للمستخدمين الذين تم إيقاف نشاطهم مع الإدارة، الأمر الذي يشكل صعوبة في احتساب المساهمة الموجهة للجنة الخدمات الاجتماعية.

1 التقرير السنوي المتلعق بتقديم عمليات الرقابة المسبقة لسنة 2015 ، المراقبة المالية للبلديات لاقليم دائرة المدية ، ص 20

2 التقرير السنوي المتلعق بتقديم عمليات الرقابة المسبقة لسنة 2016 ، المراقبة المالية للبلديات لاقليم دائرة المدية ، ص 22

الفرع الثاني :المعوقات الإدارية والفنية

يواجه المراقب المالي معوقات فنية وادارية نظرا لارتباط رقابته بمصالح مختلفة فضلا على البيئة الإدارية التي تشكل عائقا حاسما في سير رقابته، وسنوجز مختلف هذه المعوقات في النقاط الآتية [1]:

1-معوقات الرقابة مع الآمرين بالصرف :إن علاقات عمل المراقبين الماليين مع الامرين بالصرف هي علاقات وظيفية تكاملية، حيث تتم معالجة الملفات المقدمة من طرف الآمرين بالصرف في الآجال القانونية، مع التأكيد على شمولية الرفض لكل التحفظات المسجلة في الملف . ويتم تأسيسها طبقا للنصوص والتنظيمات السارية المفعول، كما يسهر المراقب المالي من خلال دوره الاستشاري إلى إيجاد الحلول لمختلف المشاكل المطروحة طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها . إلا أنه وجدت صعوبات في التعامل مع بعض الآمرين بالصرف من خلال عدم التقيد بقواعد المحاسبة العمومية، واصرارهم على اراءهم الشخصية المخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتجدر الإشارة إلى أن المراقب المالي يجد صعوبة في التعامل مع البلديات نظرا لقلة ونقص كفاءة مستخدميها المهنية، وكذا التماطل الكبير في تسوية ورفع التحفظات المسبقة.

ويعاب على بعض الآمرين بالصرف وبالخصوص رؤساء المجالس الشعبية البلدية عدم الدراية الكافية لقواعد العمليات المالية في الميزانيات أو المبادئ الرئيسية للمحاسبة العمومية حيث يتم الخلط بين مختلف الصلاحيات.

إضافة إلى تأخر معظم الآمرين بالصرف في القيام بالالتزامات العمومية وتقديمها للرقابة المالية على سبيل تسوية النفقات العمومية بحجة تأخر المصادقة على الميزانيات أو توزيع الاعتمادات المالية.

2-معوقات الرقابة مع لجان الصفقات العمومية :لقد تم تسجيل عدة ملاحظات من طرف ممثلي المديرية العامة للميزانية خلال سير لجان الصفقات العمومية يمكن تلخيصها فيما يلي :

- عدم إرفاق الوثائق المدرجة في جدول الأعمال المتعلقة بمشاريع الصفقات أو دفاتر الشروط .
- عدم احترام الآجال القانونية لفحص ومراجعة الملفات المدرجة ضمن جلسات الصفقاتالعمومية .
- عدم حضور ممثلي المصلحة المتعاقدة لجلسات لجان الصفقات العمومية بحجة عدم تقاضيهم علاوة الحضور وكذا الصوت الاستشاري المتعلق بهم .

1 بلال عوالي ، مرجع سابق ،ص ص 228 – 229

- عدم احترام آجال تبليغ أعضاء لجان النفقات العمومية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 11-118 المؤرخ في 16 مارس 2011 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمقرر.

ثانيا: معوقات الموارد البشرية في مصالح المراقبة المالية

اجهزة الرقابة المالية في الجزائر تعاني من مشاكل عدة أهمها محدودية الموارد البشرية المتمثلة في عدم توفر الأعداد الكافية من الاطارات المؤهلة والمتخصصة ، مما يؤدي حتما إلى وجود صعوبات في أداء هذه الاجهزة للأهداف الرقابية المنوطة بها ، ومثال ذلك مصلحة المراقبة المالية والذي يعتبر جهازا حديث النشأة بالنسبة للبلديات، فقد عرفت عملية فرض الرقابة على هذه الهيئات صعوبات كبيرة خاصة مع سعي وزارة المالية تعيين مراقب مالي على كل بلدية إلا أن هذه العملية جوبهت بصعوبة نقص التأطير وقلة الموارد البشرية، فعمدت الوزارة بتعيين مراقبين ماليين على مستوى عواصم الولايات وبلديات مقر الدائرة ومن ثم إخضاع مالية عدة بلديات لنفس المراقب المالي، الأمر الذي تسبب في تعطيل الأمور المالية للبلديات فعلى سبيل المثال لا الحصر، يتولى 4 مراقبين ماليين مراقبة النفقات على مستوى 64 بلدية بولاية المدية[1].

قطب دائرة المدية مثلا يختص برقابة نفقات ثلاثة عشر (13) بلدية و (15) مؤسسة عمومية ذات طابع اداري وقس على ذلك، هذا الوضع دفع المراقبين الماليين إلى مواجهة مشاكل عديدة ناتجة عن قلة عددهم وقلة مستخدميهم المؤهلين بالإضافة إلى عدم اتقان البلديات للأمور المالية الأمر الذي عرف عرقلة في سير صرف النفقات.

ورغم هذا توجد بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي أثناء أداء مهامه منها كثرة وتنوع النفقات الواجب عليه مراقبتها، وذلك إما بالتأشير عليها في حالة صحتها أو رفضها رفضا مؤقتا في حالة عدم صحتها مع إبداء الملاحظات الواجب على الآمر بالصرف مراعاتها لتصحيحها وكل هذا في وقت قصير ومحدد، مما يتطلب وقت وجهد كبيرين عند المراقب المالي، وهذا يؤدي إلى خلق ضغط كبير بلا شك عليه قد يعرضه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه.

1 مقابلة مع السيد : اسماعيل بن قرنوس ، مراقب مالي ، المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية ، 2019/04/14 ، على الساعة 10.00

المطلب الثالث : تقدير الرقابة المالية السابقة للنفقات التي يلتزم بها

بالرغم من الأهمية الكبيرة للرقابة التي يقوم بها المراقب المالي على نفقات البلديات إلا أنه وقع اختلاف وتباين في وجهة النظر حوله خاصة في مجال رقابته على البلديات حيث لقي اعتماد رقابته في هذا الشأن الملاحظات التالية :

الفرع الأول :إيجابيات الرقابة المالية المسبقة على نفقات البلدية

إن أهمية الرقابة المالية المسبقة على النفقات كإجراء وقائي من شأنه الحفاظ على المال العام والحرص على التطبيق الصارم للقوانين والتنظيمات المعمول بها ولعل من أبرز الإيجابيات التي أتت بها رقابة المراقب المالي على ميزانية البلديات نذكر[1]:

- المراقب المالي يمارس رقابة مسبقة على النفقات تعد ضرورية لإضفاء الشرعية على النفقات المحلية .
- ضمان متابعة صارمة للميزانيات المبرمجة للبلديات.
- ضمان الامتثال للإطار التنظيمي الذي يحكم نظام النفقات العمومية.
- تحديد التجاوزات المحتملة.
- ضمان الرقابة والمتابعة والتقييم لاجراءات تنفيذ النفقات العمومية واتخاذ التدابير اللازمة في اطار ترشيدها وتعزيز وتحديد المسؤولية في تسيير المالية العامة تفاديا للالتزام بنفقات زائدة غير متاحة في الميزاينة، خاصة أمام تزايد عدد البلديات العاجزة.
- المساهمة بشكل فعال في التسيير الجيد للمالية المحلية، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الالتزام بها وقبل دفعها .
- القيام بالتدقيق في مدى قانونية النفقة، مما يسمح بتنفيذها وفقا للتشريع والتنظيم المتعلقين بها .
- يعتبر مستشارا هاما لدى الآمر بالصرف ممثلا للوزير المكلف بالميزانية ماسكا للمحاسبة.

الفرع الثاني :سلبيات الرقابة القبلية على النفقات

لا يزال البعض ينظر للمراقب المالي على أنه المتسبب الرئيسي في عرقلة التأشير على الميزانيات والصفقات العمومية، أو بمعنى آخر معرقل للتنمية المحلية فقد وصل بالقول حسب العديد من رؤساء البلديات أن الرقابة المالية المسبقة التي تم اعتمادها منذ سنة 2010 لحمايتهم من أخطاء محتملة، تحولت

1 بلال عوالي ، مرجع سابق ، ص 234

من نعمة إلى نقمة بسبب تعطيل المشاريع التي تبقى حبيسة الادراج لفترة قد تصل إلى ثلاث سنوات، الأمر الذي انعكس على التنمية بالبلديات ، وفيما يلي مختلف العيوب على رقابة المراقب المالي:

- المراقب المالي أصبح يعيق سير عمل الجماعات الاقليمية نتيجة التحفظات الكثيرة التي يرفعها، وتدخله في أبسط الأمور .
- التدخل في التسيير المالي للبلديات من خلال فرض رقابة المراقب المالي، فهي تعد خطوة بيروقراطية مقننة .
- تضييق الخناق على صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية وجعلهم بالتالي تحت سلطة المراقبين الماليين، الذين قد لايكترثون بالحالات المستعجلة والاستثنائية والتي تتطلب نفقات غير مدرجة في ميزانية البلدية.
- العجز في عدد المراقبين الماليين الذي أدى إلى تكليف مراقب واحد يغطي 16 بلدية على الاقل مما يؤدي الى تعطيل منح التأشيرة .
- ضعف التأهيل لبعض المراقبين الماليين الخاص بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- أنها تكاد تكون رقابة على الحسابات، دون التركيز على مردود إنفاق الأموال، وبالتالي لا يمكن من خلالها ضمان كفاءة وفعالية الأموال المنفقة.

خلاصة الفصل الثالث

تظهر أهمية الرقابة المالية المسبقة على النفقات الملتزم بها من قبل البلديات من خلال حمايتها من جميع التلاعبات والفساد، وبالتالي حماية المال العام والحفاظ عليه من استغلاله في مصالح شخصية أو تبذيره.

يستنتج مما سبق ان للمراقب المالي دورا أساسيا لا يمكن الاستغناء عنه في عملية تنفيذ نفقات ميزانية البلدية من خلال عملية الرقابة المسبقة عليها ، وتجنيب الآمر بالصرف الوقوع في الاخطاء ، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الامان بالنسبة اليه وذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم بتنفيذها .

ورغم هذا لاحظنا بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي اثناء اداء مهامه منها كثرة وتنوع الانفاق الواجب عليه مراقبتها وذلك اما بالتأشير عليها في حالة صحتها او رفضها رفضا مؤقتا في حالة عدم صحتها مع ابداء الملاحظات الواجب على الامر بالصرف مراعاتها لتصحيحها وكل هذا في وقت قصير ومحدد ، مما يتطلب وقتا وجهدا كبيرين عند المراقب المالي ، مما يؤدي الى خلق ضغط كبير بلا شك قد يعرضه الى الوقوع في التقصير في اداء مهامه .

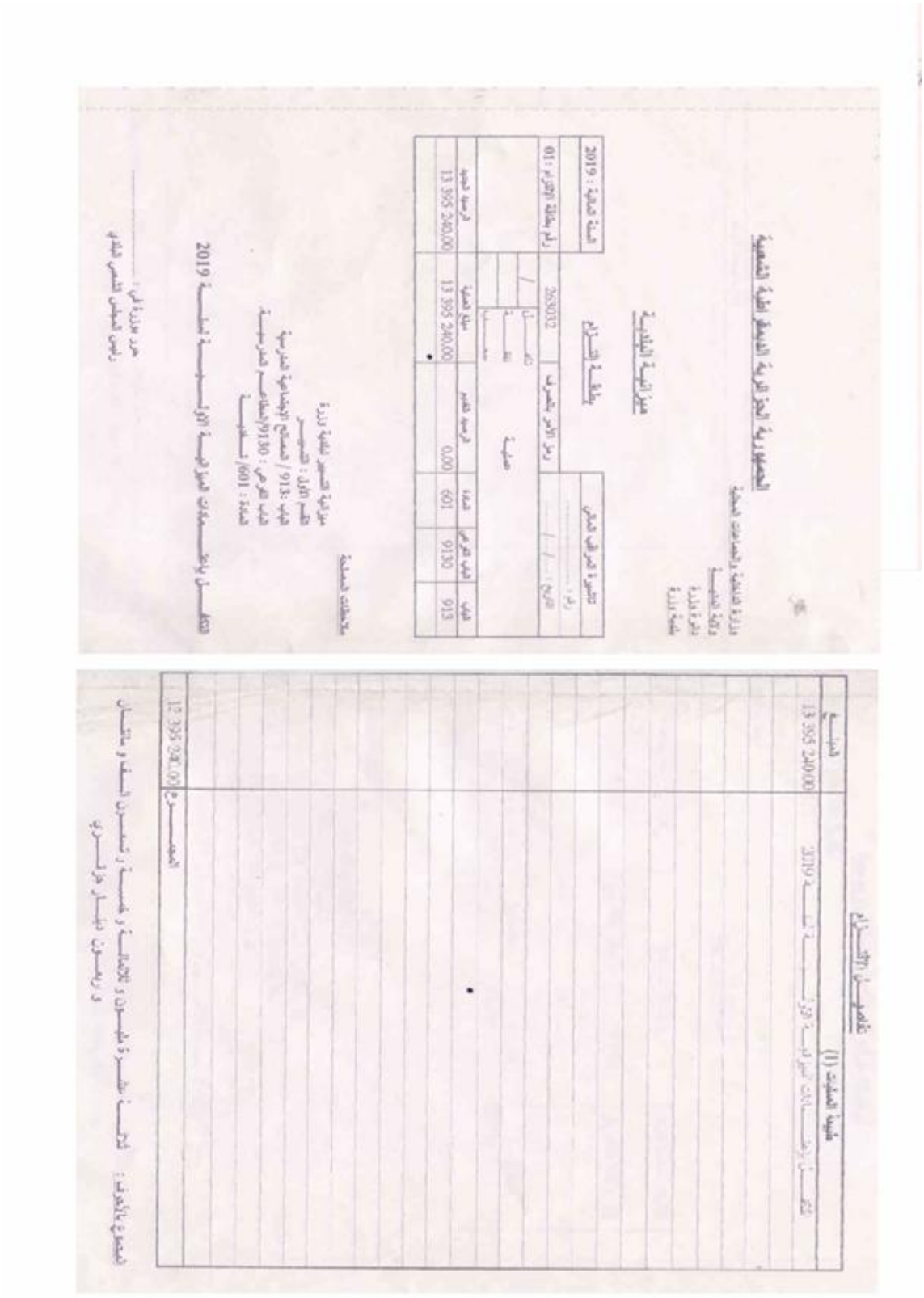
لقد بدأت تظهر النتائج الكاملة حول نجاعة الرقابة القبلية حاليا نظرا لاستحداث تنصيب مصالح الرقابة المالية المسبقة للنفقات العمومية لميزانيات الجماعات الاقليمية ، فبمرور الوقت ظهرت هناك نتائج ملموسة ومحسوبة بالأرقام تعكس أثار فرض هذه الرقابة، و لا سيما وأن ميزانيات البلديات على وجه الخصوص تتعلق بتوفير أحسن الخدمات العمومية لمواطني الإقليم الواحد وسعيا لتحقيق الأهداف الخدماتية والاجتماعية والتنموية على اختلاف الأصعدة .

المحتويات	رقم الصفحة
الاهـــداء	–
كلمة شكر وعرفـــان	–
الملـــخص	–
فهرس المحتويـــــات	**I**
قائمـــة الجـــــداول	**IV**
قائمـــة الاشكـــــال	**V**
قائمـــة الملاحـــــق	**VI**
مقـــــدمة عامـــــة	أ– ز
الفصـــل الاول: ميزانيـــة البلديـــــة	**28-01**
تمهيـــــد	01
المبحث الاول : ماهية ميزانية البلـــدية	02
المطلب الاول : تعريف ميزانية البلدية وخصائصها	03
المطلب الثاني : أسس ميزانية البلدية	04
المطلب الثالث : إعداد ميزانية البلدية	10
المبحث الثاني : العمليـــات المالية لميزانية البلدية	14
المطلب الاول : ايرادات ميزانية البلدية	15
المطلب الثاني : نفقات ميزانية البلدية	19
المطلب الثالث : تنفيذ ميزانية البلدية	21

خلاصـــة الفصـــل الاول	28
الفـــصل الثاني : الرقـــابة الماليـــــــــة	**62-29**
تمهيـــــد	30
المبحث الاول : الاطار المفاهيمي للرقابـــة الماليـــــة	31
المطلب الاول : التطور التاريخي للرقابة المالية بين التأطير الدولي والمحلي	32
المطلب الثاني : تعريف الرقابة الماليـــة	38
المطلب الثالث : أنواع الرقابة المالية	42
المبحث الثاني: الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بهـــا	49
المطلب الاول : كيفيات تطبيق الرقابة المالية السابقة	50
المطلب الثاني : نتائج الرقابة المالية المسبقة	53
المطلب الثالث: المراقب المـــالي	58
خلاصـــة الفصـــل الثاني	62
الفصل الثالث :دراسة تطبيقية للرقابة المالية على ميزانية بلدية وزرة	**97-64**
تمهيـــــد	64
المبحث الاول : تقديم بلدية وزرة و المراقبـــة الماليـــة لاقليم دائرة المديـــة	65
المطلب الاول : تقديم بلدية وزرة	66
المطلب الثاني : تقديم المراقبة المالية لإقليم دائرة المدية	75
المطلب الثالث : فرض الرقابة المالية المسبقة على البلديـــــات	80
المبحث الثاني: تقييم اداء مصالح الرقابة المالية في إطار رقابة ميزانية البلدية	86
المطلب الاول : دراسة تحليلية لدور المراقب المـــالي في تفعيل الرقابة على نفقات ميزانية البلدية	87
المطلب الثاني : معوقات الرقابة الماليـــة	92
المطلب الثالث : تقدير الرقابة المالية المسبقة على النفقات التي يلتزم بهـــا	96

خلاصـــة الفصـــل الثالث	98
الخاتمـــــــــة العامة	103-99
الملاحـــــــق	110-104
المراجـــــــع	115 -111

الملحق رقم (01) نموذج لشكل بطاقة الالتزام



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

ولاية تبسة

بلدية بئرة

ميزانية البلدية

بطاقة التزام

السنة المالية : 2019

تأشيرة المراقب المالي	رمز الأمر بالصرف	رقم بطاقة الالتزام :01
رقم : ...../...../.....	265032	/
التاريخ : ...../...../.....	تعيين	
	عضو	
	سبب	

الباب	الباب الفرعي	الفقرة	الرصيد قبل	مبلغ العملية	الرصيد بعد
913	9130	601	0,00	13 395 240,00	13 395 240,00

ملاحظات المصلحة

مؤدية التسيير لفائدة وزارة

قطاع الأول : التسيير

الباب :913 / الصناديع الإجتماعية للقدرة

الباب الفرعي : 9130/المطاعم المدرسية

الفقرة : 601/ المطبوعات

التكفل بالنفقات الميزانية الأولية لسنة 2019

الرصيد بعد	مبلغ العملية	الفقرة	الباب الفرعي	الباب
13 395 240,00	13 395 240,00	3379 المطبوعات الأخرى	9130 المطاعم المدرسية	913

المجموع : 13 395 240,00

المجموع بالأحرف : ثلاثة عشر مليون و ثلاثمائة و خمسة و تسعون الف و مائتان و اربعون دينار جزائري

هذه وزارة إلى : .....

رئيس المجلس الشعبي البلدي

الملحق رقم (02) نموذج لشكل حوالة دفع



- ملحق 1 -

حوالة دفع

رقم الحوالة	المادة	مبلغ الحوالة		أرقام المستندات
رقم الكشف				
السنة المالية				

المحاسب المكلف

أمين خزينة البلدية لـ.....

نظر : صاحب الدفع المبلغ القدر بـ.....

.....

حرر بـ..... في.....

(الختم الإداري) أمين الخزينة البلدية،

ولاية :.....

بلدية :.....

موضوع النفقة		
المبلغ الخام		
الاقتطاعات		
المبلغ الصافي للدفع		

المدين

الاسم :.....

اللقب :.....

المهنة :.....

العنوان :.....

.....

.....

المستندات المرفقة للحوالة

.....

.....

.....

.....

ترفق بالحوالة رقم..... المؤرخة في.....

المادة :..... السنة المالية.....

مستندات رقم.....

حددت هذه الحوالة بمبلغ يقدر بـ :

.....

.....

حرر بـ..... في.....

(الختم) رئيس المجلس الشعبي البلدي،

صرح الطرف القابض بأنه لا يستطيع التوقيع لهذا استوفى المبلغ بحضور الشاهدين الممضين أسفله

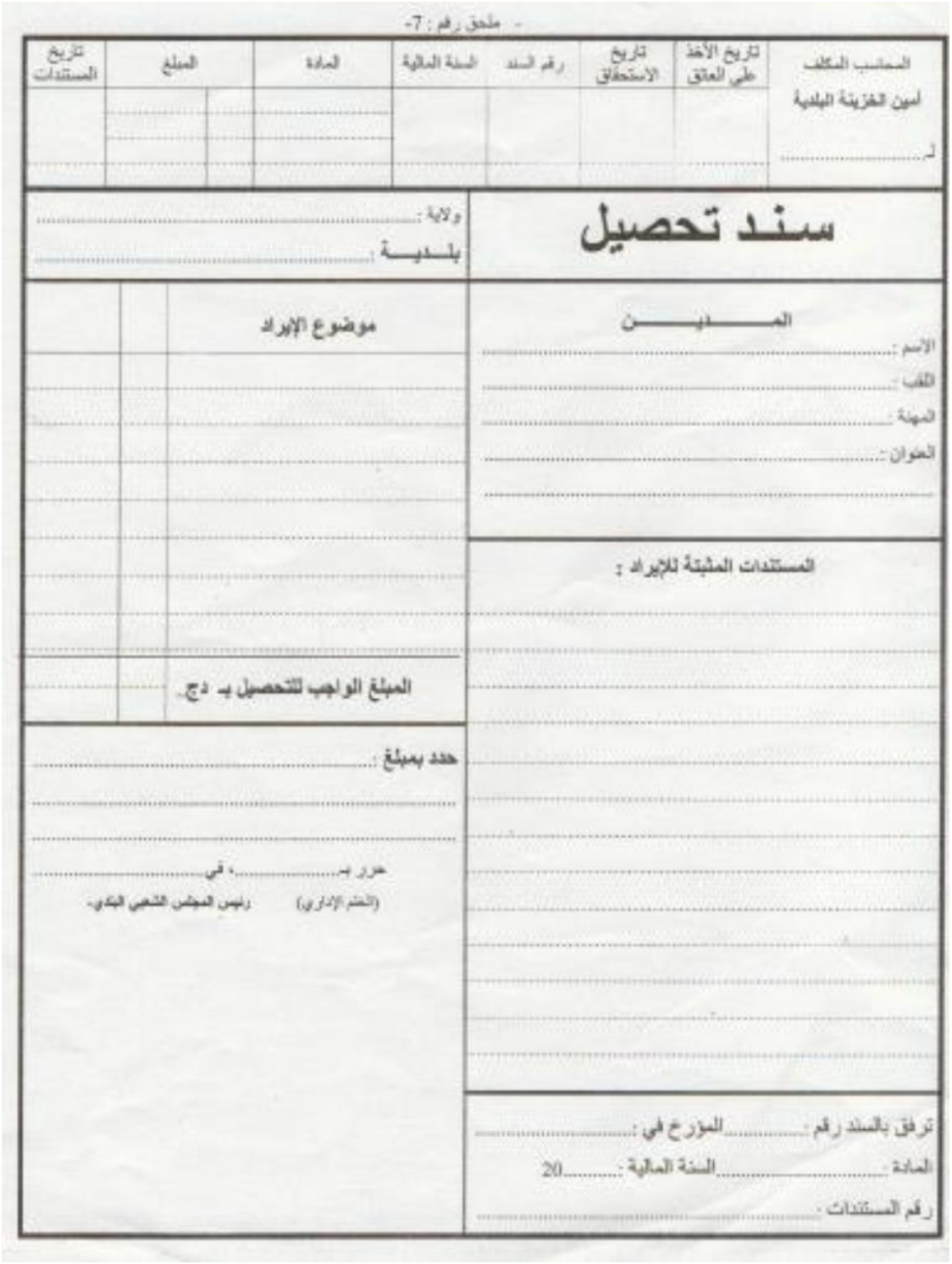
الشاهد الأول، الشاهد الثاني،

أمين الخزينة البلدية،

توفاء بالمبلغ المبين أعلاه

حرر بـ..... في.....

الملحق رقم (03) نموذج لشكل سند تحصيل



- ملحق رقم : 7-

المحاسب المكلف	تاريخ الأخذ طي العاتق	تاريخ الاستحقاق	رقم السند	السنة المالية	المادة	المبلغ		تاريخ المستندات
امين الخزينة البلدية								
لـ.....								

سند تحصيل

ولاية : .....

بلـديـة : .....

المـديـن

الاسم : .....

اللقب : .....

المهنة : .....

العنوان : .....

موضوع الإيراد		
المبلغ الواجب للتحصيل بـ دج.		

المستندات المثبتة للإيراد :

حدد بمبلغ : .....

حرر بـ.....، في.....

(الختم الإداري) رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ترفق بالسند رقم : ..... المؤرخ في : .....

المادة : ..... السنة المالية : 20

رقم المستندات : .....

الملحق رقم (04) نموذج امر بالتسديد



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
ولايـــة .....
بلـديـــة .....

ملحـــق 8
السنة المالية .....
قسم .....
المادة .....

المادة .....من الحساب
مستند رقم .....
رقم .....
جدول رقم .....

أمـــر بالـتـســـديـــد

طبقا للترتيبات القانونية يلزم، السيد .....
بالتسديد إلى صندوق أمين الخزينة البلدية بـ (عنوان ح ب ج) .....
المبلغ المبين حسب التفصيل التالي .....

سبب الدفع	الكمية	سعر الوحدة	المبلغ الواجب للتسديد		الملاحظات
		المجموع			

حدد هذا الأمر بالتسديد بمبلغ بقدر بـ .....

حرر بـ .....، في .....

(الختم الإداري) رئيس المجلس الشعبي البلدي

الملحق رقم (05) نموذج مذكرة رفض مؤقت

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

المديرية الجهوية للميزانية بالجزائر

المراقبة المالية

لولاية ..... في .....

السيد(الآمر بالصرف) : .....

.....

مـــــذكرة رفـــض مؤقـــت رقم:.....

الموضوع : ميزانية:..... السنة:.....

بطاقة رقم: ..... في: ..... المبلغ: .....

طبيعة العملية: : .....

إسناد العنوان: ..... الفصل(الباب): ..... الباب الفرعي: ..... المادة: .....

المرجع : المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/نوفمبر 1992

يشرفني أن أعيد إليكم بدوري تأشيرة الملف المذكور في الموضوع واطلب منكم إتمامه بالاستعلامات و الشكليات والوثائق التالية

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

وهذا طبقا للنصوص المذكورة كالآتي

.....

.....

.....

المراقب المالي

الملحق رقم (06) نموذج مذكرة رفض نهائي

ANNEXE N°04-03 :

Ministère des Finances
Direction Générale du Budget
Contrôleur Financier de la commune:.....
N°:.....

Le Contrôleur Financier de la commune de:.....En date:.....
A Monsieur le Président de l'Assemblée Populaire Communale de:.....

Rejet Définitif de l'engagement (CF) N°.....

Objet: Budget..... (Budget de la commune)
Année:.....
N° :..... Du:.....Montant:.....
Nature de l'opération:.....
Imputation:...../ Article:.....

Motifs du rejet:.....

Je soussigne, le Contrôleur Financier de la commune de ..... honneur de vous faire connaitre qu'il ne m'est pas possible de procéder au visa de l'engagement cité en objet et ce, pour les motifs ci-après :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
Les références juridiques
.....
.....
.....
.....

(Cachet) le Contrôleur Financier

Copies pour informations :
Monsieur le Ministre des Finances
Monsieur le Directeur Régional du Budget - .....

الملحق رقم (07) نموذج تغاضي

ANNEXE N° 44

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Wilaya :……..
Daïra : ……
Commune : ……

DECISION DU PASSER-OUTRE
N°…….. du ……..……

L'Ordonnateur, Monsieur……..

- Vu la loi N°90-21 du 15 aout 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.
- Vu la loi N°11-10 du 22 Juin 2011relative à la commune.
- Vu l'ordonnance N°95-20, modifiée et complétée, relative à la Cour des comptes.
- Vu le décret N°08-272 du 06 septembre 1996, fixant les attributions de l'inspection générale des finances.
- Vu le décret exécutif N°92-14, modifié et complété, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées notamment ses articles 18 et 19.
- Vu le décret exécutif N°12-315 du 21 Août 2012 fixant la forme et le contenu du budget communal.
- Suite au rejet définitif N°…….. du.....……..…….. notifié par le Contrôleur Financier auprès……

DECIDE :

Article unique : Il est passé outre, sous ma responsabilité, au rejet définitif visé ci-dessus, notifié par le Contrôleur Financier auprès ……., à l'effet d'engager les dépenses, objet du dossier ci-après désigné:

- Exercice budgétaire :……..
- Fiche d'engagement :……
- Section :……..
- Chapitre et Sous Chapitre :……..……
- Article :……...
- Montant de la dépense :……..
- Nature de la dépense : ……..
- Observations :

  ……..……..……
  ……

Fait à……
Le……../……../20……

الملـــخص

تعالج الدراسة موضوع الرقابة المالية ودورها في تسيير وتنفيذ نفقات ميزانية البلدية ، حيث أصبح جانب النفقات العمومية مشكلة تواجه الدولة في ظل التطورات القائمة وذلك بتزايد الاحتياجات العامة وقلة الموارد التي أدت إلى التأثير على الميزانية العامة ، فلا بد للدولة الحد من هذه المشكلة بوضع أجهزة رقابية قائمة عليها من أجل مراقبة مختلف مراحل التنفيذ .

وبهدف معالجة الإشكالية تطرقنا في الجانب النظري إلى ميزانية البلدية وطريقة تنفيذها والأعوان المكلفون بها ، وكذلك الرقابة المالية ومختلف الأجهزة الرقابية المالية القبلية والبعدية التي وضعها المشرع الجزائري للمحافظة وحماية المال العام ، أما في الجانب التطبيقي فقد ركزنا على رقابة المراقب المالي كرقابة سابقة وإبراز دوره في ترشيد نفقات ميزانية البلدية.

الكلمات المفتاحية : الرقابة المالية ، المراقب المالي ، ميزانية البلدية .

Abstract

The study deals with the subject of financial supervision and its role in the management and implementation of the budget expenditures of the municipality, where the public expenditure side is a problem facing the state in the light of existing developments and the increasing public needs that led to the impact on the public budget, the state must reduce this problem by the establishment of control bodies based on the In order to follow the various stages of implementation.

In order to deal with the problem, we discussed in the theoretical aspect the public expenditure and the method of implementation and the agents assigned to it, as well as the financial control and the various financial and tribal financial control systems established by the Algerian legislator for the province and the protection of public money. On the practical side, we focused on the control of the controller as a previous control and highlight his role in rationalizing budgetary expenses Municipal

Keywords :Financial Control ,Financial Controller, Municipality budget

الاهداء

✍ اهدي ثمرة جهدي .....

الى التي حملتني وهنا على وهن وسقتني من نبع حنانها وعطفها الفياض

الى من كان دعاؤها ورضاها عني سر نجاحي .

الى روح امي الطاهرة وذكراها الطيبة ادعو الله ان يسكنها فسيح جناته.

إلى رمز الكفاح في الحياة.

إلى من غرس القيم والأخلاق في قلبي.

إلى من أحمل لقبه بكل فخر واعتزاز أبي اطال الله في عمره .

إلى جميع أفراد أسرتي " إخوتي وأخواتي و ابناؤهم ".

إلى كل أساتذة قسم علوم التسيير وعلى رأسهم الأستاذ المشرف .

إلى جميع أصدقائي وإلى زملائي في العمل.

إلى كل من ساهم في مد يد العون لي في انجاز هذه المذكرة .

ابراهيم

الاهداء

✍ اهدي ثمرة جهدي .....

الإهداء إهداء السمات و القلوب و اهدي هذا العمل إلى كل من ساهم ومن ساعدني وساندني من قريب أو من بعيد و لو بكلمة أو إطراء وأخص الذكر ذكر الحبيب، وبالأخص إلى أمي العزيزة التي أفرشت الأرض ذهبا و ملأت الدنيا حلاوة والى الأب الراعي الملتزم بالسهر و المحب للخلاص و إلى كل إخوتي و أخواتي واخص بالذكر الاخت العزيزة زكية

إلى رفيقة دربي ومصدر إلهامي و نبراسي التي وقفت إلى جانبي .

🕯الزوجة الكريمة🕯 وأعانتني على إنجاز هذا العمل.

و الى ابنائي رضينة ، محمد ابراهيم ، وفاء .

إلى كل الأهل و الأحباب إلى كل من كان سندا لي في هذا البحث، إلى كل الأصدقاء و إلى كل طلبة ماستر دفعة 2019 بتخصصاتها.

مرزاق


بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة شكر وعرفان

يقول النبي ﷺ (من لا يشكر الناس لا يشكر الله).

نشكر الله عز و جل الذي رزقنا من العلم ما لم نكن نعلم، و أعطانا من القوة و المقدرة ما نحتاجه للوصول إلى هذا المستوى وإتمام هذا العمل المتواضع.

نتقدّم بجزيل الشكر و عظيم التقدير للأستاذ سمير بن عمور على كل النصائح والتوجيهات التي قدمها لنا و كانت حافزا في إتمام هذا العمل المتواضع.

و لا يفوتنا إلا أن نتقدم بالشكر الجزيل الى السيد غزالي احمد الشريف وكافة موظفي مصلحة الرقابة المالية لإقليم دائرة المدية و موظفي بلدية وزرة

ونشكر كلّ من أمدّنا بيد المساعدة والتوجيه والإرشاد و التشجيع لإعداد هذا البحث.

الرقم	العنوان	الصفحة
01	الشكل رقم (01) انواع الرقابة حسب توقيت حدوثها	43
02	الشكل رقم(02) مخطط خاص بعمليات الرقابة المالية المسبقة	57
03	الشكل رقم (03) يمثل الهيكل التنظيمي لبلدية وزرة	74
04	الشكل رقم(04) يمثل الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لاقليم دائرة المدية	79
05	الشكل رقم (05) يمثل الاعمدة البيانية لنسب الملفات المؤشرة والمرفوضة للفترة الممتدة من (2018/2014)	88
06	الشكل رقم (06) منحنى بياني يمثل العلاقة بين نسبة الملفات المؤشرة و المرفوضة مؤقتا من قبل المراقب المالي للفترة الممتدة من (2014/ 2018)	89
07	الشكل رقم (07) يمثل الاعمدة البيانية لنسب الملفات المرفوضة مؤقتا من قبل المراقب المالي خلال الفترة الممتدة من (2014 / 2018)	90

الرقم	العنوان	الصفحة
01	جدول رقم (01) توزيع نسب الرسم على النشاط المهني	15
02	جدول رقم (02) توزيع نسب الرسم على القيمة المضافة	15
03	جدول (03)يمثل عدد الملفات المؤشرة و المرفوضة للفترة الممتدة من (2014-2018) الخاصة ببلدية وزرة	87
04	جدول (04) يمثل النسب المئوية للملفات المؤشرة والمرفوضة للفترة الممتدة (2014 - 2018)	88
05	الجداول رقم (07/06/05) : LOGICIEL S . P. S. S الخاصة بالملفات المرفوضة مؤقتا	92/91/90

اولا : الكتب

1 – الشريف رحماني، أموال البلديات بين الحاضر و المستقبل، شركة الطباعة الجزائر SIA، الجزائر، طبعة 2017.

2 – الشريف رحماني، اموال البلديات الجزائرية ، الاعتدال ، العجز والتحكم الجيد في التسيير ، دار القصبة للنشر ، الجزائر، طبعة 2003 .

3 – طارق الحاج ، المالية العامة ، دار صفا للنشر ، الطبعة الاولى ، عمان ، الاردن ، طبعة 1999 .

4 – عمر الأطرش ، دليل المنتخب المحلي، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر ،طبعة 2005 .

5 – حسين الصغير ، دروس في المالية والمحاسبة العمومية ، دار المحمدية ، الجزائر ، طبعة 1999 .

6 – احمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، الجزائر ، طبعة 2003 .

7 – عبد الوهاب بن بوضياف ، معالم لتسيير شؤون البلدية ، دار الهدى عين مليلة ، الجزائر ، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة ، بدون سنة .

8 – أحمد بلودنين ، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، طبعة 2016 .

9 – عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، المالية العامة والموازنة العامة للدولة ، الرقابة على تنفيذها ، جامعة الموصل ، العراق ، طبعة 2015 .

10 – محمد خير العكام ،الرقابة المالية ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، الجمهورية العربية السورية طبعة 2018 .

11 – فوزت فرحات ، المالية العامة والاقتصاد المالي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، طبعة 2001 .

12 – سروان عدنان ميزرا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بغداد ، طبعة 2008 .

13 – محمد اسماعيل محمد ، الرقابة على مردود انفاق الاموال ، مطبعة المعارف ، الشارقة ، الامارات العربية المتحدة ، طبعة 1994 .

14 – حمدي سليمان قبيلات ، الرقابة المالية والادارية على الاجهزة الحكومية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، طبعة 1998 .

15 – محمد حافظ حجازي ، المنظمات العامة ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، طبعة 2002 .

16 – علي محمد منصور ، مبادئ الادارة أسس ومفاهيم ، مجموعة النيل العربية ، القاهرة ، مصر ، طبعة 1999 .

17– يزيد محمد أمين ، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر ، المراقب المالي نموذجا ، دار بلقيس الجزائر ، بدون سنة .

ثانيا: الرسائل العلمية

1 – عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية : دراسة حالة ولاية تلمسان وبلدية منصورة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، .جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012 .

2 – عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 2003 .

3 – عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة العامة وتسيير الأقاليم ،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2012 .1

4 –خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2011.

5– سني اسماعيل ، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة ودورها في تحسين الرقابة المالية العامة (دراسة تطبيقية على مجلس المحاسبة الجزائري) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة المدية ، 2013 – 2014 .

6 – ابراهيم بوخضرة ، آليات الرقابة المالية على الادارة المحلية ،دراسة مقارنة بين الفقه الاسلامي والقانون الجزائري ، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاسلامية ، جامعة الجزائر ، 2016 – 2017

7 – عبدالقادر موفق ،الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ،دراسة تحليلية ونقدية ، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2015/2014.

8 – عوالي بلال ، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه ، جامعة البليدة ، 2017 /2018 .

9 – بناصر جبارة ، الرقابة المالية واهميتها الاقتصادية في ظل عصرنة النظام المالي العمومي ،دراسة حالة الجزائر اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاد ومالية دولية، جامعة المدية ، 2017/2016 .

ثالثا: المجلات

– امينة ركاب ، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية ، مجلة جيل الابحاث القانونية المعمقة ، العدد 01 مارس 2016 .

رابعا: ملتقيات والمؤتمرات والندوات

1 – يوم دراسي حول تسيير العمليات المالية بميزانية البلدية ، مديرية الادارة المحلية ، ولاية المدية ، 30 مارس 2014

2 – كمال رزيق، بلال عوالي، الرقابة المالية القبلية كأالية لتوفير المناصب المالية الشاغرة ضمن اطر الجماعات المحلية ، تدعيما لاستراتيجية التوظيف في الجزائر دراسة حالة المراقبة المالية قطب أولاد يعيش، الملتقى الدولي حول :دور جودة التكوين والتعليم في تفعيل السياسة التشغيلية في الجزائر، جامعة البليدة 2، يومي 05 -06 /2016/12 .

خامسا: قوانين وتشريعات

1 – القانون10/11المؤرخ في 22 يونيون 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 ،لسنة 2011

2 – قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 اوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 ، لسنة 1990 .

3 – قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 77.

4 – قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المؤرخ في 27 جويلية 2008 ، الجريدة الرسمية العدد 42 ، لسنة 2008 .

5 – المرسوم التنفيذي رقم 116/14 مؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،الجريدة الرسمية رقم 19 لسنة 2015 .

6 – القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20 جانفي 2019 يحدد نسبة الاقتطاع من ايرادات التسيير في ميزانيات البلدية، الجريدة الرسمية رقم 22 لسنة 2019

7 – مرسوم تنفيذي رقم85/85 مؤرخ في 30 أفريل 1985، يتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، الجريدة الرسمية عدد 19 ، لسنة 1985 .

8 – المرسوم 53/80 ، المؤرخ في 01 /1980/03 ، المتضمن احداث المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 10 ، لسنة 1980 .

9 – القانون 32/90 المؤرخ في 04 /1990/12 والمتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية رقم 53، لسنة 1990.

10 – الامر 95/ 20 المؤرخ في 17 /1995/07 المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية 39 ،لسنة 1995.

11 – القانون 01/06 المؤرخ في 2006/01/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، رقم 14، لسنة 2006.

12 – المرسوم التنفيذي 381/11 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية رقم 64 ، لسنة 2011 .

13 – المرسوم التنفيذي 414 /92 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 82 ، لسنة 1992 .

14 – القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/7 المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية رقم 28 المؤرخة في 10 جويلية 1984 .

15 – المرسوم التنفيذي 374/09 المؤرخ في 2009/11/16 يعدل ويتمم المرسوم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، لسنة 2009.

16 – المرسوم التنفيذي381/11 المؤرخ في 2 /11/ 2013 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64.

17 – قرار مؤرخ 02 /04/ 2012، يضبط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي وكذا شروط وكيفيات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، .الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 2012.

18 – القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012 ، الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع ، الجريدة الرسمية ، العدد 28 لسنة 2013 .

19 – قرار وزاري مشترك ممضي في 09 مايو 2010 يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية ، عدد 37 ، لسنة 2010 .

20 – المداولة رقم 43 المؤرخة في 30 اكتوبر 2018 ، الصادرة عن بلدية وزرة .

سادسا : التقارير

1- التقرير السنوي المتعلق بتقديم عمليات الرقابة المسبقة لسنة 2015 ، المراقبة المالية للبلديات لإقليم دائرة المدية .

2- التقرير السنوي المتعلق بتقديم عمليات الرقابة المسبقة لسنة 2016 ، المراقبة المالية للبلديات لإقليم دائرة المدية.

الرقم	العنوان	الصفحة
01	الملحق رقم (01) نموذج لشكل بطاقة الالتزام	104
02	الملحق رقم (02) نموذج لشكل حوالة دفع	105
03	الملحق رقم (03) نموذج لشكل سند تحصيل	106
04	الملحق رقم (04) نموذج امر بالتسديد	107
05	الملحق رقم (05) نموذج مذكرة رفض مؤقت	108
06	الملحق رقم (06) نموذج مذكرة رفض نهائي	109
07	الملحق رقم (07) نموذج تغاضي	110

تعتبر النفقات العامة الوسيلة الاساسية التي يقوم عليها تدخل الدولة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، والتي تترجم سياسة الحكومة ومدى نجاعة برنامجها الذي يتجلى من خلاله طبيعة النفقات وتقسيمها على القطاعات المختلفة .

غير أن حجم هذه النفقات أضحى في تزايد مستمر نتيجة التطور التكنولوجي المتسارع في العالم ، وما يفرضه على الدولة من اموال ضخمة من اجل عصرنة الدولة لقدرتها على تلبية حاجيات مواطنيها المتزايدة من شتى المجالات وفقا لسياستها المنتهجة ، كمجانية العلاج والتعليم و السكن .....

وفي ظل الازمات المالية كإنهيار أسعار البترول أصبحت الجزائر تركز حكومتها على سياسة التقشف وترشيد نفقاتها العامة ، وانتهاج سياسة التمويل غير التقليدي لتغطية العجز الذي تعرفه الخزينة العمومية ، لذلك ازداد انتشار شعارات العقلنة والترشيد في مجالات صرف النفقات العامة .

فتسعى الجزائر في ظل هذه الظروف الى قيادة وتوجيه عملية التنمية الشاملة وفق ما تملكه من موارد ، وذلك بتحسين وتطوير مختلف إداراتها نحو الافضل من خلال وضع نظام إداري فعال وقوي للقيام بمختلف العمليات الادارية والمالية ، هذا الاخير يعتبر الهدف الاسمى الذي وجدت من أجله ، وتسعى الى تحقيقه بصورة رشيدة وفعالة ، ونظرا لتعدد الاختصاصات وكذا تعدد الوظائف وتشعبها في الوقت الراهن ، الامر الذي فرض على الدولة البحث عن انجع السبل لتحقيق أهدافها التنموية وذلك باستخدامها للنظام غير الممركز بحكم قربه من المواطن ، ورغبتها في تفعيل دور إدارتها لتحقيق أهداف وتطلعات مجتمعها المحلي ، وكل ذلك دليل على تبني نظم الادارة المحلية ، التي تسعى من خلالها الى تكريس مبادئ الديمقراطية عبر تنازلها عن جزء من صلاحياتها لهيئات ومجالس محلية ينتخبها المواطنين .

ولعل من أبرز هذه الهيئات و أكثرها تأثيرا على المواطنين البلديات باعتبارها القاعدة الاقليمية للامركزية في الدولة ، تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، الامر الذي أسند اليها مهام التنمية المحلية ، حيث يقوم بتسيير شؤونها وادارتها رئيس واعضاء المجلس الشعبي البلدي .

وتعتبر مالية البلدية جزء من المالية العامة التي هي المرآة العاكسة لتطور المجتمع وتقدمه ، كما انها تحتل موقعا مميزا ضمن الدراسات القانونية والاقتصادية ، لكونها شديدة الالتصاق بالواقع الاجتماعي والتنموي ، فهي الاداة الفعالة في تحريك السياسة العامة للدولة .

وفي ظل الظروف التي تعيشها بلديات الوطن وجب توفير الموارد المالية اللازمة والكافية لتنفيذ البرامج والخطط على أحسن وجه ، وتلبية الحاجات المتزايدة للمواطنين ، والتي قد تصبح عرضة للتلاعب والتبذير والاسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء انفاقها ، وبالتالي قد يصبح اقتصاد الدولة في خطر محدق ، قد يؤدي الى افلاسها .

الامر الذي اوجب على الدولة بوضع مصالح متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية على ميزانية البلدية ، وبالأخص نفقاتها ووضع بعض الضوابط في تسييرها ، وعليه فالرقابة المالية هي التأكد من حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ونزاهة ، ومن بين هذه المصالح نجد مصلحة المراقبة المالية المسبقة على النفقات الملتزم لميزانيات البلديات .

الاشكالية :

في ظل ما سبق ذكره تتبلور معالم الاشكالية الرئيسية لهذا البحث والتي يمكن صياغتها على النحو التالي :

ما هو واقع الرقابة المالية المسبقة على ميزانية البلدية في الجزائر ؟ وكيف تساهم في الحفاظ على المال العام ؟

الاسئلة الفرعية :

تتفرع عن الاشكالية الرئيسية مجموعة من الاسئلة الفرعية التي يمكن صياغتها على النحو التالي :

- ماهي ميكانيزمات إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية ؟ وفيما تتمثل نفقاتها وإيراداتها ؟
- ما المقصود بالرقابة المالية ؟ وماهي انواعها ؟
- هل الرقابة المالية المسبقة على نفقات البلدية آلية ناجعة لضمان ترشيد الانفاق العام ؟

الفرضيات :

عل ضوء ما تم طرحه من تساؤلات حول موضوع البحث و املا في تحقيق أهداف البحث فقد تم الاعتماد على الفرضيات التالية :

- ميزانية هي عبارة عن برنامج سنوي يعتمد على التوقع و الاجازة ، وتمر بمراحل التحضير والتصويت والمصادقة قبل تنفيذها .

- الرقابة المالية تهتم بتفادي الاخطاء وفحص العمليات ومدى تطبيق القوانين والتشريعات ، قد تكون قبلية او آنية او بعدية .
- الرقابة المالية المسبقة على نفقات البلدية يتجلى دورها في عقلنة الانفاق المحلي والحد من تبديد المال العام وحمايته ، وكذا محاربة الفساد .

أهمية الموضوع :

يكتسي موضوع الرقابة المالية على ميزانية البلدية 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 ومعظمها لا تتمكن من توفير الاموال الضرورية لتلبية احتياجاتها بل تعتمد على امكانيات الدولة في تمويل نفقاتها بنسبة كبيرة .

وبناءا على ما سبق يمكن إبراز أهمية هدا البحث من خلال النقاط الاساسية التالية :

- تعتبر الرقابة المالية أحد أركان الادارة المالية التي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط وتحليل وتقييم الوقائع والنتائج بالمقارنة مع الخطط وما تضمنه من اهداف وسياسات وإجراءات وبرامج وغيرها .
- تهدف الرقابة المالية الى التأكد من أن تنفيذ الميزانية يسير وفقا للإجازة التي منحتها الوصاية (وزارة الداخلية) للسلطة التنفيذية و أجهزتها بغية المحافظة على المال العام ، وكفاءة وفعالية استعماله بما يحقق المصلحة العامة وحماية هذه الاموال من كل تبذير او سوء استعمال سواء في مجال الانفاق أو تحصيل الايرادات .
- إن اهمية البحث تتجلى من خلال المرحلة الاقتصادية الحالية التي تمر بها الجزائر ، باعتبارها دولة تعتمد على الجباية البترولية والتي تشكل أغلب مواردها المالية ، والتي تستلزم أن لا يقف دور عملية الرقابة المالية فيها على مجرد مراجعة البيانات المالية المثبتة في الدفاتر والسجلات والتأكد من صحتها المحاسبية ، بل تتعداها الى ما هو أوسع من ذلك وأشمل ، حيث أصبحت الحاجة ملحة أكثر الى مراقبة النتائج للتحقق من مدى كفاءة استخدام المال العام والحصول على أقصى قدر من الخرجات من احتياجات المواطنين باستخدام أقل قدر من المدخلات من الموارد المالية، ومن مدى تحقيق البرامج الموضوعة للأهداف المخططة والمستهدف تحقيقها ، حتى تكون الرقابة عونا للقائمين على أمور الاقتصاد وتساعدهم على اجتياز الازمات بالسرعة المطلوبة .

اهداف الموضوع :

تسعى هذه الدراسة الى تحقيق الاهداف التالية :

- محاولة تحديد إطار نظري لمالية البلدية بصفة عامة ، وابراز ايراداتها ونفقاتها المسجلة في الميزانية .
- محاولة تشخيص الواقع الذي أدى الى فرض رقابة المراقب المالي على ميزانية البلدية .
- تزويد الطلاب بجديد القوانين والتعليمات فيما يخص البلدية والرقابة المالية المسبقة . إعطاء فكرة عن الرقابة المالية المسبقة على نفقات ميزانية البلدية ودورها في ترشيد الانفاق المحلي .
- إبراز الدور الذي يلعبه المراقب المالي والتطرق لمختلف الاجراءات التقنية والتنظيمية لرقابته ، وفقا لما أقرته التشريعات والتنظيمات وفقا لما هو معمول به .
- التطرق لمختلف المشاكل و الاسباب والمعوقات التي تحول دون التطبيق الفعال للرقابة المالية المسبقة .

حدود الدراسة :

تم تحديد إطار الدراسة في العنصرين التاليين :

الحدود المكانية : ترتبط هذه الدراسة بوجه عام بالكيفية التي يتم من خلالها الرقابة على نفقات البلدية ، وكإسقاط على واقع الحال على الرقابة الممارسة من طرف مصلحة المراقبة المالية لدى اقليم دائرة المدية وعلى ميزانية بلدية وزرة .

الحدود الزمانية : اعتمدنا في هده الدراسة على حدود زمنية مختلفة فتم التطرق للجذور التاريخية الاولى لنشأة الهيئات الرقابية دوليا ومحليا ، والقوانين الخاصة بالرقابة المسبقة في الجزائر ، كما تناولت الدراسة أهم التعديلات التي طالتها الى غاية اليوم ، وعند القيام بإجراء إسقاط للرقابة الممارسة من طرف مصلحة المراقب المالي لدى إقليم دائرة المدية و على ميزانية بلدية وزرة ، فحددنا المجال الزمني للدراسة بالفترة التي تم فيها التربص في هذه المصلحة أي الفترة الممتدة من 2014 الى 2018 .

المنهج والادوات المستعملة :

في اطار هذا البحث وقصد الاجابة على الاشكالية المطروحة واختبار مدى صحة الفرضيات ،اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي بالاضافة الى الادوات الاحصائية المناسبة لتقديم دراسة عامة حول ميزانية البلدية وعلاقتها بالرقابة المالية المسبقة على نفقات هذه الاخيرة من جهة ، وعلاقتها بالفساد وترشيد المال العام من جهة اخرى ، وذلك عن طريق استعمال مجموعة من أدوات التحليل الاقتصادي والمالي وحتى

الاداري ، كما تمت الاستعانة بمنهج دراسة حالة لنكشف من خلاله الابعاد الميدانية للرقابة المالية المسبقة وكنموذج اخترنا رقابة المراقب المالي .

كما اعتمدنا على المنهج المقارن من خلال دراسة مقارنة بين عدد مذكرات الرفض المؤقت الصادرة عن المراقب المالي للفترة الممتدة من 2014 الى 2018 .

الدراسات السابقة :

الملاحظ في هذا المجال أن الدراسات والبحوث المنصبة على موضوع البلدية في اطار القانون الجديد في الجزائر بقيت قليلة ، و أما بالنسبة للرقابة المالية المسبقة نادرة و إن وجدت فهي بحوث نظرية لا تحتوي على دراسة حالة تشرح الاداء الفعلي لهذه الرقابة ، وقد اقتصرت هذه الدراسات على الجانب القانوني ، وتمت هذه الدراسات في إطار رسائل نذكر منها :

1- شعبان فرج ، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر ،دراسة حالة الجزائر ، جامعة الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، هذا الباحث قام بدراسة شاملة للنفقات العامة ومراحل تنفيذها والمكلفون بها ، كما أشار للرقابة المالية الممارسة عليها في مراحل تنفيذها القبيلة منها والانية والبعدية ، كما تطرق الى الاجهزة المكلفة بهذه الرقابة ، مع المسؤولية المترتبة عن كل نوع من الرقابة ، وخلص الى أن كل نوع منها أثره في ترشيد النفقة العامة وفي القضاء على الفساد والحد من الفقر بإتباع أساليب تسيير ورقابة ناجعين .

2- دراسة للباحث عبدالقادر موفق ، وهي اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر باتنة 2014-2015 تحت عنوان الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ، دراسة تحليلية ونقدية ، ركزت الدراسة لموضوع يتعلق بتقييم الاداء الرقابي لأجهزة الرقابة المالية على البلديات في الجزائر من منظور مالي عن طريق ابراز دورها ومدى تحملها لمسؤولياتها في الرقابة المالية على البلديات ، والعمل على تطوير أدائها وزيادة فاعليتها وكفاءتها في إحكام الرقابة على المال العام في البلديات الى جانب التطرق لمعوقات الرقابة المالية وكيفية مواجهتها.

صعوبة الدراسة:

قلة ونقص الكتب المحلية في هذا المجال وبالأخص على ميزانية البلديات ، اضافة الى ندرة المراجع العلمية التي تناولت موضوع الرقابة المالية المسبقة على ميزانية البلديات في الجزائر من وجهة نظر مالية بحتة ماعدا بعض الكتب والمقالات التي تناولت الرقابة المالية المسبقة بصورة قانونية ، ما جعلنا نعتمد أكثر على المقالات والمداخلات ومختلف الدراسات وكذا النصوص القانونية لدعم الموضوع .

هيكل الدراسة:

من اجل العمل بمنهج الدراسة وتجسيد اهدافها وتحليل الاشكالية المطروحة مع الاخذ بعين الاعتبار الفرضيات، قسمن الدراسة الى ثلاث فصول : اثنان منهما نظريان والثالث تطبيقي .

الفصل الاول : ميزانية البلدية

وقسمنا هذا الفصل الى مبحثين تناولنا في المبحث الاول ، مفهوم ميزانية البلدية من خلال تعريفها و أسسها ، وكذا مراحل اعدادها ، وفي المبحث الثاني : العمليات المالية لميزانية البلدية من خلال التطرق الى ايرادات ونفقات البلدية ، وكذا الاعوان المكلفون بتنفيذها .

الفصل الثاني : الرقابة المالية

قسمنا هذا الفصل الى مبحثين تناولنا في المبحث الثاني الاطار المفاهيمي للرقابة المالية من خلال التطور التاريخي للرقابة المالية بين التأطير الدولي والمحلي ، مفهومها ، انواعها .

وفي المبحث الثاني الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من خلال التطرق الى كيفيات تطبيقها ونتائجها والقائم بها .

الفصل الثالث: دراسة تطبيقية حول ميزانية بلدية وزرة ومصلحة المراقبة المالية لإقليم دائرة المدية

لقد قسمنا هذا الفصل الى مبحثين ، المبحث الاول نتطرق فيه الى تقديم نظرة عامة على بلدية وزرة و مصلحة المراقبة المالية لإقليم دائرة المدية من خلال عرض الهيكل التنظيمي لكلاهما .

واما المبحث الثاني سنحاول ابراز وتقييم دور المراقب المالي في الرقابة على ميزانية بلدية وزرة باستخدام برنامج SPSS.

وفي الاخير ننهي هذه الدراسة بخاتمة نلخص فيها اهم النتائج التي تم التوصل اليها في مختلف جوانب البحث، ونقوم بتقديم بعض التوصيات والاقتراحات مع الاشارة الى الآفاق المستقبلية لهذه الدراسة .