

مداخلة بعنوان:

فعالية الرقابة المالية السابقة في ترشيد النفقات العمومية والوقاية من الفساد
" الصفقات العمومية للجماعات المحلية أنموذجاً "

أ. شراطي خيرة

جامعة الجزائر - 01-

الهاتف: 06 60 57 93 24

CHERRAT.KHEIRA@GMAIL.COM

د. صدوق المهدي

جامعة تامنغست

الهاتف: 06 71 28 66 90

SADOKMEHDI1@GMAIL.COM

يعد مبدأ توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، مبدأً جوهرياً يعكس مدى تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر، ومدى استعداد السلطة المركزية للتخلي عن جزء من اختصاصاتها لصالح الجماعات المحلية عموماً، والبلدية على وجه الخصوص، فكثرة المتطلبات العمومية وتنوعها عبء ثقيل لا محال عنه ينوء كاهل السلطة المركزية، سواء من حيث التنظيم الإداري أو المالي، ونظام الإدارة المحلية يمثل الوسيلة المناسبة، لإزاحة جزء من هذا العبء على المستوى المحلي، ومن ثمة أصبحت للبلدية بحكم موقعها، مكانة هامة في معالجة الإشكاليات المحلية، بما لديها من قدرة ومرونة على إيجاد الحلول المناسبة لها، لأنها أكثر كفاءة في أداء الخدمات المحلية.

لكن تطبيق هذا المبدأ والاعتراف بالاختصاص للبلدية لا يكفي لوحده، بل يتطلب لانعكاسه الفعلي على أرض الواقع تسخير جميع الوسائل المادية والقانونية، بل أكثر من ذلك يجب ضمان فعاليتها وكفايتها، وتكريس حيز منطقي من الاستقلالية المالية والإدارية للبلدية، ولعل الاستقلال المالي هو العصب الحيوي والفعال، الذي يكفل جدوى وحسن أداء البلدية للأدوار المنوطة بها.

فضخامة حجم مهام البلدية خاصة في مجال الخدمات العمومية، التي تتنوع وتختلف بحسب طبيعة البلديات من بلديات حضرية أو شبه حضرية وبلديات ريفية نائية، وإن كان محور هذه الخدمات يدور حول الخدمات العمومية التقليدية من: تعليم، صحة عمومية، بيئة، التعمير والإسكان، نقل، المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي... إلخ، والتي هي من صميم عمل الدولة، لكن تطور مستوى الوعي الفكري والاجتماعي للمواطن، جعله أكثر تطلباً وتطلعاً لخدمات عمومية متطورة وبأساليب حديثة مسايرة للحدثة والعصرية في شتى القطاعات والخدمات خاصة المرفقية منها هذا من جهة؛

ومن جهة أخرى تقف محدودية الموارد الناتجة عن هشاشة نظام الجباية المحلية، وتواضع الوسائل والإمكانات المادية، وسوء استغلالها في أوجه الإنفاق المشروعة والملائمة، عائق أمام التنمية المحلية المنشودة، وأصبح ينظر اليوم إلى تسيير البلدية بمنظور سلبي، خاصة مع كثرة عدد البلديات العاجزة، وبات رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب باعتباره المسؤول المباشر عن مشاكل المواطنين، متهم بعدم الكفاءة واللامبالاة والفساد، ولا أدل على ذلك من الاحتجاجات التي تشهدها العديد من البلديات في مختلف أرجاء الوطن، في ظل الغياب التام لرقابة فعالة على مالية البلدية، من ما زاد الطين بله.

الأمر الذي أدى بالمشروع الجزائري إلى تدارك الأوضاع، وإجراء تغييرات جوهريّة في النظام الرقابي على مالية الجماعات المحلية خاصة البلدية، تمارسه عدة هيئات وعلى مستويات مختلفة، دورها الرئيسي هو حماية الأموال العمومية من سوء الاستغلال والتبذير، في جميع العمليات المالية المنفذة من قبل البلدية، خاصة في مجال النفقات.

وللرقابة على ميزانية البلدية عموماً وعلى نفقاتها على وجه الخصوص عدة أوجه وأنواع فهي تختلف إما بحسب الجهة التي تمارسها فتصنف إلى : رقابة مالية، رقابة إدارية ورقابة قضائية أو رقابة تشريعية (برلمانية)؛ أو بحسب التوقيت الذي تتم فيه فتقسم إلى: رقابة سابقة، رقابة آنية ورقابة لاحقة.

وبيت القصيد هنا هو الرقابة المالية التي تسبق عملية الأنفاق، والتي تعرف بأنها ذلك الإجراء الذي يتم من خلاله التدقيق في العمليات المالية إيرادات كانت أو نفقات، التي تنفذها جهة إدارية معينة، مع فحص مدى مشروعيتها وملائمتها، وتحليل البيانات وتفتيش وكشف المخالفات والانحرافات، وفرض المسؤولية، والمطالبة باتخاذ الإجراءات التصحيحية، واسترداد الأموال الضائعة، ورفع التقارير بذلك إلى السلطات العليا في الدولة. وبمعنى أدق، الرقابة المالية السابقة بمدلولها الفني التقني، هي تلك العملية القانونية المحاسبية التي يتم فيها مراجعة مشروع الالتزام بالنفقة، إذ لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذ الالتزام بالنفقة، ولا دفع أي مبلغ مالي، قبل الحصول على إذن الهيئة التي تمارس الرقابة المالية السابقة، وهي محور الورقة البحثية، التي عهدت في الجزائر إلى موظف عمومي يدعى المراقب المالي، الذي ينحصر دوره في التحقق من أن الأموال المطلوبة سوف تنفق في الأغراض المخصصة لها والمحددة مسبقاً في الميزانية، وعدم تجاوزها حدود الإعتمادات المقررة لها قانوناً، وكذا عدم مخالفتها للقوانين والأنظمة.

ومن ثمة فإن الرقابة المالية السابقة تتم قبل استكمال عملية صرف النفقة أي عند الالتزام بها، وتوصف بأنها رقابة وقائية أو رقابة مانعة، تمنع الأخطاء والتجاوزات قبل وقوعها، وتقي من الانحرافات والفساد منذ البداية، الأمر الذي يؤدي إلى حماية الأموال العمومية من التبذير وسوء التسيير، كما تعمل على درء المخاطر والتحذير منها، وتقليل فرص الوقوع فيها، كما أن الرقابة المالية السابقة تعمل على تدارك ضعف أو عدم خبرة الأمرين بالصرف، بصفتهم أول أعوان تنفيذ الميزانية، قبل حدوث الآثار الضارة لسوء التسيير الإداري والمالي.

لكن هذا النوع من الرقابة لم يطبق على ميزانية البلدية في الجزائر إلا في سنة 2009، حيث كانت هذه الأخيرة معفية منها لأسباب غير واضحة، وعلى هذا الأساس فإن الإشكالية التي يتمحور حولها هذه الورقة البحثية هي: **كيف حقق المشرع التوازن بين فعالية هذه الرقابة في ترشيد نفقات البلدية، والحفاظ على المال العام تفادياً لتزايد البلديات العاجزة بعد عمليات مسح الديون المتتالية، وبين عدم التدخل في التسيير المالي للبلدية تكريساً لاستقلالية هذه الأخيرة؟**

وعليه، اقتضى الإلمام بكل هذه الأهمية والسعي إلى تحقيق الأهداف، من خلال الإجابة عن الإشكالية وتوضيحها، الاستعانة بمناهج البحث العلمي، وذلك بإتباع المنهج الوصفي والتحليلي، اللذان يتناسبان لبحث موقف المشرع الجزائري، ومستوى العلاقة بين الأمر بالصرف والمراقب المالي، تنقيباً لما تتضمنه نصوص القانون، لأن بلوغ غاية هذه الورقة البحثية لا تكون إلا باستقراء وصفي لظاهر النصوص التشريعية، وتفسير وتحليل مضامينها، والوقوف على كليات تطبيقها، وتبيان مدى سعي المشرع إلى إصلاح المنظومة الرقابية للمحافظة على المال العام.

ولإيلاء موضوع الورقة البحثية حقه من البحث كان من الضروري إتباع خطة تتماشى ومراحل الرقابة المالية على تنفيذ نفقات البلدية الملزم بها، كالآتي:

المحور الأول: تنظيم المراقب المالي لدى البلدي .

أولاً: هيكلية المراقب المالي لدى البلدية

ثانياً: المركز القانوني للمراقب المالي لدى البلدية.

المحور الثاني: النطاق الموضوعي لرقابة المراقب المالي لدى البلدية

أولاً: مشاريع الصفقات العمومية

ثانياً: مشاريع الملاحق.

المحور الثالث: عناصر الصفة العمومية الخاضعة لرقابة المراقب المالي.

أولاً: طبيعة الرقابة المالية السابقة على الصفة العمومية (رقابة مشروعية أم رقابة ملائمة).

ثانياً: عناصر مشروعية الصفة العمومية.

المحور الرابع: آثار الرقابة المالية السابقة على الصفقات العمومية.

أولاً: التحقق من مدى شرعية الالتزام بالصفة العمومية.

ثانياً: الطبيعة القانونية لتأشير المراقب المالي.

المحور الأول : تنظيم المراقب المالي البلدي.

إن وضع برنامج واسع لتدعيم النمو الاقتصادي من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، لا يتطلب فقط تدعيم قدرات التسيير للبلدية التي تتكفل بهذا البرنامج، بل وجوب ضمان نجاعة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها⁽¹⁾، عن طريق بناء تنظيم هيكلي لمصالح الرقابة المالية يمكنها من القيام بالمهام المنوطة بها.

أولاً: مصالح المراقب المالي البلدي.

وبالرجوع إلى مضمون نص المادة 08 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ 2012/07/09⁽²⁾، تنظم مصلحة الرقابة المالية لدى البلدية طبقاً لما جاء في نص المادة 04، ونظمت هذه الأخيرة مصلحة الرقابة المالية لدى البلدية في ثلاث مكاتب:

- مكتب الصفقات العمومية؛

- مكتب عمليات التجهيز؛

- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.

تنظم هذه المكاتب كذلك في فروع وفقاً لمضمون نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 11-381 السالف الذكر. وتجدر الملاحظة أن مصالح المراقبة المالية لدى البلدية نظمها المشرع على أساس وجود أربعة مراقبين ماليين مساعدين، إلا أن في الواقع العملي، بعض البلديات تحتوي على مراقب مالي مساعد واحد فقط، الأمر الذي لم يتطرق إليه المرسوم المذكور أعلاه، وأمام هذه الوضعية يتبين أن تنظيم مصالح الرقابة المالية لم تتجسد هيكلتها فعلياً على أرض الواقع، لعدة أسباب نذكر منها، نقص الوسائل البشرية، وكذا نقص الهياكل، حيث نجد أن معظم مصالح الرقابة المالية تم فتحها وتخصيص لها هياكل قديمة غير مهيأة على حسب المهام المنوطة بها، مما يصعب مهمة عملية الرقابة على نفقات البلدية التي يقوم بها المراقب المالي وإرهاق كاهل هذا الأخير.

ثانياً: المركز القانوني للمراقب المالي البلدي.

عن طريق بناء تنظيم هيكلي ووظيفي لمصالح الرقابة المالية التي تعد من المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية التابعة مباشرة لوزارة المالية، وإدارة المراقبة المالية شأنها شأن أي إدارة عمومية، تتطلب من أجل تنفيذ المهام المنوطة بها إمدادها بوسائل التسيير البشرية، لتحقيق الغاية من إحداثها.

- ما هي أصناف المراقبين الماليين؟ وما هي الضمانات المقررة لممارسة مهمة المراقب المالي؟ وما هي أوجه المسألة القانونية التي تترتب عن إخلاله أو تقاعسه في أداء المهام المنوطة به؟ وما هي الجزاءات المترتبة عن ذلك؟

1- أصناف المراقبين الماليين لدى البلدية.

يمارس مهام الرقابة السابقة على نفقات البلدية الملتزم بها، مراقبون ماليون ومراقبون ماليون مساعدون⁽¹⁾، يتم تعيينهم وإنهاء مهامهم وفق مجموعة من الشروط والإجراءات المنظمة قانونياً، كما يباشر هذين الأخيرين، مجموعة من الصلاحيات في مجال الرقابة المالية على نفقات البلدية الملتزم بها، من أجل تفعيل حسن التسيير وترشيد الإنفاق.

أ- المراقب المالي البلدي.

تعد الرقابة المالية السابقة من الأركان الأساسية في نظام المحاسبة العمومية، فباعتبار أن الفكرة الرئيسية التي يتمحور حولها هذا النظام منذ نشأته، هي حماية الأموال العمومية من كافة أشكال الانحراف والغش والتلاعب، تعتبر الرقابة السابقة تجسيد واقعي لهذه الفكرة، وهذا ما يفسر إخضاع تعيين المراقب المالي لشروط صارمة نظراً للمهام الموكلة إليه.

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي توطر مهما المراقب المالي نلاحظ أنه يضطلع بالعديد من الصلاحيات، بحيث أن وظيفته الرئيسية حددتها المادة 58 من القانون المحاسبة العمومية، بالإضافة إلى ما أسند إليه بموجب أحكام المرسوم التنفيذي 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، وعلى هذا الأساس يمكن تصنيف هذه الصلاحيات كآتي:

- **في مجال التسيير الإداري⁽¹⁾:** يقوم المراقب المالي إبان إطلاعه بمهامه الإدارية، بإدارة مصلحة المراقبة المالية وتنظيمها، عن طريق ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم وتقييمهم، وكذا تحديد مهام المراقب المالي المساعد.
- **في مجال الرقابة⁽²⁾:** حرصاً منه على تطبيق القوانين التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالرقابة السابقة على نفقات البلدية، يقوم المراقب المالي البلدي بناءً على قرار من وزير المالية، بجميع مهام الفحص والرقابة خاصة فيما يتعلق تطبيق التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالمالية العمومية، وتعتبر مهام الرقابة الصلاحية الأساسية للمراقب المالي، فهي صميم الرقابة السابقة التي يضطلع بها.
- **في مجال التمثيل⁽³⁾:** بما أن المراقب المالي خاضع بصفة مباشرة إلى وزير المالية الذي يعينه، فإن هذا الأخير يعهد إليه بمهام يمثله فيها شخصياً وهي: التمثيل لدى مختلف لجان الصفقات العمومية، بما فيها اللجان البلدية للصفقات، وكذا مجالس توجيه إدارية، وتلك الخاصة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- **في مجال المشاركة، الاستشارة و التوجيه⁽¹⁾:** يشارك المراقب المالي البلدي في تعميم، نشر وشرح التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، كما يشارك في دراسة وتحليل النصوص المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة والهيئات العمومية عموماً، والجماعات المحلية خاصة البلدية لأن ميزانيتها حديثة العهد بالرقابة السابقة للمراقب المالي.
- ويقدم النصائح للأمر بالصرف-رئيس البلدية- في المجال المالي⁽²⁾، كما يساهم في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه، وضمان متابعتها وتقييمها، باقتراح جميع التدابير الضرورية التي توصل الأمر بالصرف إلى النجاعة في التسيير والفعالية في الإنفاق⁽³⁾.
- **في مجال الإعلام:** يرسل المراقب المالي إلى الوزير المكلف بالميزانية الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي⁽⁴⁾، كما يرسل له في نهاية السنة المالية تقريراً مفصلاً على سبيل العرض⁽⁵⁾ يتضمن ظروف تنفيذ النفقات العمومية، يبين فيها الصعوبات المحتملة التي قد تواجهه في تطبيق التشريع والتنظيم، والنقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية، ويقدم الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
- كما يبلغ الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار في حالة ما إذا لاحظ نقائص بعد التأشير على مشروع الصنف⁽⁶⁾.
- **في مجال محاسبة الالتزامات:** يتكفل المراقب المالي بمسك سجلات محاسبة النفقات الملتمزم بها التي يقوم بمراقبتها⁽¹⁾، وفي هذه الحالة يلعب المراقب المالي دور المحاسب، ويترتب عن ذلك مسك مزدوج للمحاسبة العمومية ما بين المراقب المالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره معني بالإنفاق، بهدف إضفاء أكثر فعالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي.
- وعرف المشرع محاسبة الالتزامات بالنظر إلى الأهداف التي تحققها، والمتمثلة في تحديد مبلغ الالتزام المنفذ من الاعتمادات المسجلة في الميزانية، والرصيد المتبقي⁽²⁾.
- ومحاسبة الالتزام التي يقوم بمسكها المراقب المالي البلدي تكون في مجال نفقات التسيير ونفقات التجهيز أو الاستثمار:
- **محاسبة الالتزام المتعلقة بنفقات التسيير⁽³⁾:** تسجل فيها الاعتمادات المخصصة و/أو المفوضة، والتعديلات في الاعتمادات، كما يسجل الالتزامات المنفذة والالتزامات المسحوبة، ناهيك عن الأرصدة المتوفرة والتجاوزات المسجلة.
- **محاسبة الالتزام المتعلقة بنفقات التجهيز أو الاستثمار⁽⁴⁾:** تسجل فيها الاعتمادات المخصصة و/أو تراخيص البرامج المفردة، وإعادة هيكلة العمليات والتفويضات المتعلقة برخص البرامج المفردة، بالإضافة إلى البرامج المسحوبة والالتزامات المنفذة كما يسجل أيضاً الأرصدة المتوفرة.

وتمسك محاسبة الالتزامات بالنفقات وفقاً للمدونات الميزانية السارية المفعول، من خلال بطاقات محاسبية⁽⁵⁾ تضعها المصالح المؤهلة لوزير المالية، بعد مصادقة المصالح المركزية لوزير المالية⁽⁶⁾.

ب- مساعد المراقب المالي البلدي:

نظراً للمركز القانوني الهام للمراقب المالي البلدي، لا سيما الصلاحيات الواسعة المخولة له من أجل ترشيد النفقات وحماية المال العام، أضاف المشرع ضمانات أخرى للتجسيد الفعلي لهذا النوع من الرقابة عن طريق تنصيب مراقب مالي مساعد ويعد منصب هذا الأخير من المناصب العليا في الدولة⁽¹⁾، ويعرف المنصب العالي على أنه منصب نوعي للتأطير ذا طابع هيكلية أو وظيفي، يسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، حيث يوجد 1592 مراقب مالي مساعد على مستوى بلديات الوطن⁽²⁾ يضطلع ببعض مهام المراقب المالي

تختلف المهام المخولة للمراقب المالي المساعد لدى البلدية على حسب، إذا كان يباشرها تحت سلطة المراقب المالي البلدي، أو في حالة النيابة عن هذا الأخير.

• المهام المخولة له تحت سلطة المراقب المالي البلدي⁽²⁾.

يكلف المراقب المالي المساعد تحت سلطة المراقب المالي البلدي بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ومساعدة المراقب المالي البلدي في ممارسة المهام المنوطة به والمذكورة أعلاه. كما يعد تقريراً للمراقب المالي البلدي يبين فيه نشاطاته وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه⁽¹⁾.

غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد في هذه الحالة القيام بالرفض النهائي، والإشعار، والتقرير المفصل⁽²⁾.

• المهام المخولة له كنائب عن المراقب المالي البلدي.

يمارس المراقب المالي المساعد البلدي جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي البلدي طيلة فترة نيابته عن هذا الأخير⁽³⁾، بما فيها تلك الصلاحيات المحظورة في نص المادة 02 من القرار الوزاري المؤرخ في

2012/04/02.

المحور الثاني: النطاق الموضوعي لرقابة المراقب المالي لدى البلدية

فعقود الإدارة تتضمن جميع العقود التي تبرمها سواء كانت إدارية أو مدنية، بينما لا تنطبق العقود الإدارية إلا على تلك التي تظهر فيها البلدية مرتدية رداء السلطة العامة، فتتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها، وذلك بقصد تحقيق منفعة عامة، ومن هنا تظهر أهمية هذه العقود لأداء نشاط البلدية⁽²⁾.

ولعل من أشهر العقود التي تبرمها البلدية مع الأشخاص نجد الصفقات العمومية، وكذا الطلبات المبرمة طبقاً للإجراءات المكيفة، والتي لا تصل حد الصفقة العمومية.

البند الأول: مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

يمكن للبلدية أن تبرم صفقات عمومية كطلب أولي ونهائي، أو ملاحق للصفقات العمومية محل الطلب الأولي.

أولاً: مشاريع الصفقات العمومية.

رغم الطابع القضائي لنظرية العقد الإداري ومحاولة المشرعين في غالبية النظم تقنين جوانب في النشاط التعاقدية للإدارة، إلا أن دور الفقه في تحليل الأجزاء المختلفة لهذه النظرية يظل بارزاً في كل الدول، ولقد عرّف الفقه العقد الإداري على أنه: "العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره وتظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص"⁽¹⁾. كما عرف أيضاً بأنها عبارة عن: "اتفاق بين جهة الإدارة وإحدى الشركات بقصد القيام ببناء وترميم عقارات اقتناء لوازم لحساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة بمقابل متفق عليه في العقد، ووفقاً للشروط الواردة فيه"⁽²⁾.

وبما أن الوظيفة الطبيعية للقضاء الإداري تفرض عليه إعطاء تفسير وتحليل التعريف الوارد في التشريع إن كان ينطوي على مصطلحات ومفاهيم غامضة ومحاولة ربطه بالوقائع محل الدعوى، حيث ذهب مجلس الدولة الجزائري في تعريفه للصفقات العمومية في قرار له غير منشور مؤرخ في 17 ديسمبر 2002 قضية رئيس المجلس الشعبي لبلدية ليوة ببسكرة ضد (ق.أ) تحت رقم 6215 فهرس 873 إلى القول: "...وحيث أنه تعرف

الصفقة العمومية بأنها عقد يربط الدولة بالخواص حول مقابلة أو إنجاز مشروع أو أداء خدمات...»⁽³⁾.

أما المشرع الجزائري فقد استعمل عدة معايير في القانون 23-12، حدد من خلالها معالم الصفقة العمومية وهي كآتي:

1- المعيار العضوي (المصلحة المتعاقدة): ويقصد به المعيار الذي ينظر إلى الهيئة التي تقوم بالنشاط دون النظر إلى موضوع العمل أو طبيعته⁽¹⁾، كما هو وارد في نص المادة 09 من القانون 23-12 «تطبق أحكام هذا القانون إلا على الصفقات محل نفقات: ...الولايات، البلديات...»، وتؤكد المادة 10 من نفس القانون «لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة المذكورة أدناه حسب الحالة: ...، رئيس المجلس الشعبي البلدي،...». بالإضافة إلى قانون البلدية الذي اعتمد كذلك هذا المعيار⁽²⁾.

وعرف هذا المعيار تذبذباً كبيراً، فأحياناً يضيق المشرع من مجال تطبيق قانون الصفقات فيحصره في هيئات دون أخرى، وأحياناً يوسع من مجال تطبيقه.

2- المعيار الموضوعي (محل الصفقة): يعتمد هذا المعيار على موضوع الخدمة التي يقدمها المتعاقد مع الإدارة العامة (البلدية)⁽³⁾، وتشمل الصفقة العمومية إحدى العمليات الآتية: إنجاز الأشغال والدراسات، واقتناء اللوازم، وتقديم الخدمات⁽⁴⁾.

3- المعيار المالي: نظراً لتعلق الصفقات العمومية بالمصاريف العمومية المدفوعة من الخزينة العمومية، وتنفيذها يتطلب أموال ضخمة، وجب ضبط حد مالي أدنى لاعتبار العقد صفقة عمومية⁽⁵⁾، وتدخل المشرع لأسباب اقتصادية ومالية⁽⁶⁾ لتحديد الحد المالي الأدنى لإبرام صفقة عمومية وجوباً⁽⁷⁾.

وإذا كان مبلغ الصفقة أقل من الحد الأدنى المالي المذكور أعلاه، لا يقتضي وجوباً إبرام صفقة عمومية، لكن عندما تختار المصلحة المتعاقدة أحد الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في القانون المنظم للصفقات العمومية، فإنه يجب عليها مواصلة إبرام الطلب بنفس الإجراء⁽¹⁾.

4- المعيار الشكلي: يقصد به الكتابة في الصفقات العمومية، وهو ما أخذ به المشرع في تعريفه للصفقة العمومية باعتبارها عقود مكتوبة⁽²⁾، إلا أنه ليس معياراً للتمييز بينها وبين العقود التي لا تعتبر كذلك، وإنما هي شرط إلزامي لإبرام الصفقة العمومية كأصل عام.

والصفقات العمومية باعتبارها وسيلة لتنفيذ برامج الدولة عموماً والبلدية خصوصاً، أحيطت بالعديد من الوسائل الرقابية وحتى الردعية من أجل حمايتها، والرقابة المالية من بين هذه الوسائل والآليات الوقائية من الفساد ترمي إلى الحفاظ على المال العام، وتهدف إلى تحقيق البرنامج الحكومي على المستوى المحلي بكفاءة وفعالية⁽³⁾.

وبالرجوع إلى قانون الصفقات العمومية، نجد أن المشرع أكد على أن الصفقات العمومية التي تبرمها البلدية تخضع لمختلف أنواع الرقابة، وتعرض البلدية مشروع الصفقة بمجرد رفع التحفظات المحتملة المرافقة للتأشيرة التي تسلمها هيئة الرقابة الخارجية القبلية المختصة، على الهيئات المالية لكي تلتزم بالنفقات قبل موافقة البلدية عليها، وقبل البدء في تنفيذها⁽⁴⁾. بمعنى الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها والمنظمة بموجب المرسوم التنفيذي

414-92، الذي جاء تطبيقاً للقانون 90-21⁽⁵⁾، وتم إخضاع مشاريع الصفقات العمومية لرقابة المراقب المالي⁽⁶⁾، حيث يتأكد هذا الأخير من مدى احترام المصلحة المتعاقدة (البلدية) لإجراءات إبرام الصفقة، وكذا الآجال القانونية المقررة لذلك، من خلال مراقبة الوثائق الثبوتية التي يرفقها رئيس المجلس الشعبي البلدي مع ملف الالتزام بالنفقة ألا وهي: التقرير التقديمي، رسالة التعهد؛ التصريح بالاكتتاب؛ التصريح بالنزاهة؛ الكشف الكمي والتقديري؛ جدول الأسعار الوحدوية؛ الإعلان عن الإستشارة؛ محضر فتح وتقييم العروض، الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة، وكل المعطيات المتعلقة بالتعاقد.

وغني عن البيان أن الصفقة العمومية التي تبرمها البلدية تخضع للرقابة المراقب المالي قبل البدء في تنفيذها كأصل عام، لكن أوجد المشرع حالات إستثنائية يمكن فيها للبلدية أن تشرع في تنفيذ الخدمة، ثم تقوم بإبرام الصفقة وجوباً على سبيل التسوية وتعرضها بعد ذلك على الرقابة وهي:

- في حالة الاستعجال الملح والمعلل بخطر داهم يتعرض له استثمار أو ملك للبلدية قد تجسد في الميدان، أو الأمن العمومي، ولا يسعه التكيف مع آجال إجراءات إبرام الصفقات العمومية، بشرط أنه لم يكن في وسع البلدية توقع الظروف المسببة لحالات الاستعجال، وألا تكون نتيجة مناورات للماطلة من طرفها. يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرخص بموجب قرار معلل بالشروع في بداية تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقة العمومية⁽¹⁾.

- الصفقات العمومية لاستيراد المنتجات والخدمات التي تتطلب من البلدية السرعة في اتخاذ القرار بحكم طبيعتها والتقلبات السريعة في أسعارها ومدى توفرها، وكذا الممارسات التجارية المطبقة عليها والتي لا تكون مكيفة مع هذه الصفقات⁽²⁾.

- الصفقات العمومية المتعلقة بتكاليف الماء والغاز والكهرباء والهاتف والإنترنت⁽³⁾.

والملاحظ أن اختصاص المراقب المالي برقابة الصفقات العمومية للبلدية هو اختصاص مزدوج، فهو من جهة عضو في لجنة الصفقات العمومية المختصة التي تؤثر على الصفقة⁽⁴⁾، ومن جهة يراقب نفقات البلدية الملتمزم بها في إطار الصفقة ويقوم بالتأشير عليها، في هذه الحالة يقوم بمهامه في إطار المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه⁽⁵⁾.

وبتالي ما فائدة الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي البلدي في إطار المرسوم التنفيذي 92-414 المذكور أعلاه، إذا كان قد راقب ووافق على مشروع الصفقة قبل ذلك في لجنة الصفقات العمومية باعتباره عضو فيها؟ والعكس صحيح؟
ثانيا: مشاريع الملاحق.

لما كانت البلدية تمثل في الصفقات العمومية جهة الطرف الذي يسعى إلى تحقيق مصلحة عامة، وجب أن تتمتع بامتياز تجاه المتعاقد معها، يتمثل في أحقيتها في تعديل الصفقة عن طريق الملحق بإرادتها المنفردة دون أن يكون للمتعاقد معها حق الاحتجاج، أو الاعتراض طالما كان التعديل ضمن الإطار العام للصفقة، واستوجبته المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام⁽¹⁾.

وعرف المشرع الجزائري الملحق بأنه وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة، ومهما يكن من أمر، فإنه لا يمكن أن يؤثر الملحق بصورة أساسية على توازن الصفقة، ماعدا في حالة ما إذا طرأت تبعات تقنية لم تكن متوقعة وخارجة عن إرادة الأطراف، بالإضافة إلى ذلك يجب ألا يغير الملحق موضوع الصفقة أو مداها⁽²⁾، ناهيك على أن الملحق يخضع للشروط الاقتصادية الأساسية للصفقة⁽³⁾.

ووفق قانون الصفقات العمومية، نجد أن المشرع أكد كذلك، على وجوب إخضاع الملاحق التي تيرمها البلدية لمختلف أنواع الرقابة، بحيث ألزم البلدية على عرض مشروع الملحق بمجرد رفع التحفظات المحتملة المرافقة للتأشيرة التي تسلمها هيئة الرقابة الخارجية القبلية المختصة، على الهيئات المالية لكي تلتزم بالنفقات قبل موافقة البلدية عليها، وقبل البدء في تنفيذها، بالإضافة إلى مضمون المادة 05 من المرسوم التنفيذي 92-414، التي نصت على أن مشاريع الملاحق تخضع للرقابة السابقة الملتمزم بها.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن الرقابة المالية لمشاريع الملاحق على غرار مشاريع الصفقات العمومية، تكون قبل البدء في تنفيذها كأصل عام، لكن يمكن للبلدية في حالات إستثنائية وقبل عرض مشاريع الملاحق على المراقب المالي:

- في انتظار إنهاء الملحق، أن تشرع في تنفيذ الخدمة عن طريق أوامر بالخدمة (ordre de service) تسمح بالأمر بخدمات إضافية و/أو تكميلية، عندما لا تحقق الكميات المحددة في الصفقة موضوعها لا سيما في حالة صفقات الأشغال، باستثناء الحالات التي ترجع لمسؤولية المتعامل الاقتصادي⁽¹⁾، عليه تقوم البلدية بإبرام الملحق وجوباً على سبيل التسوية وتعرضها على المراقب المالي؛

- عندما تبرر الظروف، إبرام ملحق لصفقة تمتنفيذ موضوعها، لأداء خدمات أو اقتناء لوازم، للتكفل بالنفقات الضرورية لضمان مواصلة المرفق، الذي أنشئ من قبل ولكن يتم هذا قبل الاستلام النهائي للصفقة وهذا في حالة عدم إمكانية توقع هذه الظروف أو نتيجة ماطلة⁽²⁾.

ونشير هنا أيضاً أن من أهم مهام المراقب المالي كذلك في مجال الصفقة العمومية هو التزام التجهيز والاستثمار، في هذا الإطار لا يقصد بها مشاريع الصفقات والملاحق وإنما كل ما يتعلق⁽³⁾ بـ:

• التكفل (la prise en charge) برخص البرامج وكل التعديلات التي تطرأ عليها من إعادة تقييم وإعادة هيكلة... الخ؛

• اخذ مقررات غلق البرامج في حالة الوصول إلى الغاية المرجوة من الاستثمار المبرمج من طرف الدولة؛

• المتابعة المحاسبية لكل العمليات المتعلقة بالاستثمار العمومي (إشهار، دراسات، متابعة، مقررات تعويض الأراضي... الخ).

المحور الثالث: فحص الالتزام بالنفقة.

سننتظر في هذا الفرع إلى نوع الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي البلدي عند فحصه للالتزام بالنفقة (البند الثاني)، بالإضافة إلى عناصرها (البند الثاني).

البند الأول: رقابة المراقب المالي البلدي رقابة مشروعية أو رقابة ملائمة (طبيعة الرقابة).

إن رقابة المراقب المالي البلدي على نفقات البلدية ليس الغرض منها فقط المحافظة على المال العام وترشيد النفقات، بل التحقق من مطابقتها للقرارات التي تتخذها الهيئة المنتخبة، وتنفيذ هذه القرارات بأقل تكلفة ممكنة، وعليه هل رقابة المراقب المالي رقابة مطابقة أم رقابة ملائمة؟

أولاً: رقابة المشروعية (المطابقة).

يقصد برقابة المطابقة أو ما يسمى برقابة المشروعية أو النظامية، التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها، وتعتبر بذلك رقابة مستندية إجرائية تعتمد أساساً على اكتشاف المخالفات التي تنتج عن اختراق القوانين والتنظيمات السارية، بمعنى كل ما يهم هو مراقبة مدى العمل في إطار القانون من عدمه، دون المحاسبة على النتائج النهائية لتطبيق الميزانية ومدى نجاعة التسيير أو تحقيق الهدف المطلوب⁽¹⁾.

ومن خلال نص المادتين 10 و33 مكرر من المرسوم التنفيذي 92-414، اعتبر المشرع رقابة المراقب المالي على نفقات البلدية هي رقابة مشروعية فقط، ولا يمكن أن تتعداها إلى رقابة الملائمة، لأن هذه الأخيرة هي من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فإن المراقب المالي غير مسؤول عن الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها والمتعلقة بتسيير مصالح وشؤون البلدية.

فالمراقب المالي البلدي وظيفته الأساسية القيام برقابة مسبقة على نفقات البلدية قبل الشروع في تنفيذها، أي أن توقيت الرقابة يكون بالتحديد قبل القيام بصرف النفقة، وقبل الالتزام القانوني بها، فهي رقابة ذات طبيعة وقائية الغرض منها هو تفادي الوقوع في أخطاء مالية، وتصحيحها قبل تنفيذها، والتالي يقتصر دوره على مراقبة الجوانب القانونية والشكلية والإجرائية للنفقة، أي مراقبة مدى مطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية ولتوقعات الميزانية.

ما يعاب عن هذه الرقابة أنها نقطة سوداء في التسيير المالي للبلدية، حيث تصل الصرامة في تطبيق النظامية إلى ذروتها القصوى، مما يؤدي إلى تعطيل التنمية المحلية خاصة إذا ما تم التعمق في الإجراءات، غير أنه إذا لم يتم التعمق في الرقابة ستكون سطحية ودون فائدة.

كما أن رقابة المطابقة الممارسة من طرف المراقب المالي، تزيد من حدة الضغوطات الناتجة عن آليات الرقابة المختلفة، التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والتي قد تتركه وتحده من استقلاليته، خاصة مع ضعف الطاقم المسير للبلديات من حيث التكوين الإداري خاصة فيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بالمحاسبة العمومية والرقابة السابقة، وعدم الإلمام بالنصوص القانونية الخاصة بسلامة وشرعية تنفيذ نفقات البلدية على وجه الخصوص.

بالإضافة إلى أنه في بعض الأحيان يكون الرفض نتيجة أخطاء شكلية وعمليات حسابية بسيطة وهو ما يكون سبباً في تأخير تنفيذ نفقات البلدية، ناهيك عن القوانين وعجزها عن مواكبة التطورات الحديثة في مجال الرقابة المالية. لكن تجدر الملاحظة إلا أن عبارة مطابقة النفقة للتشريع والتنظيم الساريين المفعول، تبدو غير واضحة وعامة، حيث أنه قد تصرف الاعتمادات بطريقة غير عقلانية رغم أنها مشروعة من ناحية الإجراءات القانونية، لذا كان لابد من تكريس رقابة أقوى دون التقليل من أهمية رقابة المطابقة.

ثانياً: رقابة الملاءمة (التقييم).

يقصد برقابة الملاءمة، تلك الرقابة التي تمارس على هيئة عمومية من أجل مراقبة مدى ملائمة نشاطها المالي، والعمل على تحسين مستوى أدائها ومردوديتها⁽¹⁾، عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد العمومية الموضوعة

تحت تصرفها، من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد⁽²⁾.

والقول أنها رقابة تقييمية، لا يعني أن هيئة الرقابة تملك صلاحية التدخل في نشاط هيئة عمومية الخاضعة لرقابتها، أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات والبرامج والأهداف التي سطرته فرقابتها لا ينبغي أن تتعدى حدود تقييم قواعد عمل و تنظيم الهيئة العمومية الخاضعة لرقابتها. وهذا الشكل من الرقابة يقترب إلى حد بعيد من نموذج الرقابة المالية الذي تتبعه الدول الأنجلوسكسونية و الذي يقوم على ثلاثة عناصر أساسية، وهي الاقتصاد و الفعالية و النجاعة⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى نص المادة 1/6 من قانون مجلس المحاسبة نجد أن المشرع حدد العناصر الأساسية التي تقوم عليها هذه الرقابة **الفعالية والنجاعة والاقتصاد** دون أن يعطي مفاهيم لهذه العناصر، لكن بالرجوع إلى الفقه نجده حدد تعاريف لهذه الأسس⁽²⁾:

- **الفعالية (efficacité):** يقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة؛
 - **النجاعة في الأداء (efficience):** الاستعمال الأمثل للموارد و الوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية و بلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة.
 - **الاقتصاد في التسيير (économie):** و نعني به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد و الوسائل العمومية.
- إن تجسيد هذه العناصر على أرض الواقع مازال يصطدم ببعض العوائق، ولا سيما على مستوى الجماعات المحلية والبلدية خصوصاً التي تطمح إلى عصنة وسائل التسيير الخاصة بها نذكر منها:
- طبيعة القواعد التي تحكم نشاط البلدية والتي تتميز بالثبات والاستقرار في حين أن هذا النوع من الرقابة يتطلب إيجاد قواعد تتصف بالمرونة لتمكينها من التأقلم بسرعة مع المتغيرات التي يفرضها المحيط الخارجي؛
 - طبيعة الأهداف التي ترمي البلدية إلى تحقيقها ينبغي أن تهدف قبل كل شيء إلى تحقيق المنفعة العمومية، وهذه الأخيرة ذات مفهوم مرن ومطاط ويصعب حصرها في شكل أهداف مسبقة ولا يمكن قياسها بشكل دقيق؛
 - مازالت البلدية تخضع في نشاطها المالي إلى رقابة وصائية تحد من حريتها في تبني إستراتيجيات تسيير تتناسب مع احتياجاتها وخصوصياتها المحلية، وإلى رقابة رئاسية غير معلنة بشكل رسمي ولا تتضمنها النصوص القانونية، لكنها موجودة على أرض الواقع يمارسها الوالي ورؤساء الدوائر على رؤساء المجالس البلدية في أبسط القضايا والشؤون المحلية التي تعتبر من صميم صلاحيات الهيئات المنتخبة⁽¹⁾؛
- كما أن هذا النوع من الرقابة، إذا اسند فعلاً للمراقب المالي البلدي، سيلزم هذا الأخير ليس فقط بالإلمام بالجوانب القانونية والمالية، إنما يتعين عليه كذلك التحكم في جوانب أخرى تقنية وفنية، حتى يتمكن من تحديد وتقييم نوعية الخدمة أو السلعة المطلوبة وتحديد آجالها بدقة وتقدير كلفتها الحقيقية، أمام هذه العوائق، نص المشرع على أن المراقب المالي ليس من صلاحياته التدخل في مدى ملائمة نفقات البلدية التي يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بالالتزام بها⁽²⁾.

لكن بالرجوع إلى الفقرة الخامسة من المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92-414، التي تمنح المراقب المالي صلاحية التبليغ لكل من وزير المالية والأمر بالصرف ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة، عن النقائص التي تعترى مشاريع الصفقة بعد التأشير عليها، والتي يمكن اعتبارها تساهم في تحسين تنفيذ النفقات العمومية. كما أن التقارير التي يرسلها المراقب المالي إلى وزير المالية في نهاية كل سنة مالية⁽³⁾، كذلك تندرج في إطار تحسين تسيير وتنفيذ النفقات العمومية.

بالإضافة إلى تداعيات الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 وما انجر عليها من آثار، ألح مجلس الوزراء المنعقد في 2009/07/21 في بيان له، على المراقبين الماليين أن يسهروا، طبقاً للتنظيمات السارية المفعول على إلغاء جميع النفقات التي لا موجب لها⁽⁴⁾. وتلت كذلك عدت تعليمات تؤكد على ضرورة استبعاد كل شكل من أشكال التبذير للموارد العمومية، والمخالفات التي تشوب استعمال الاعتمادات المخصصة للهيئات العمومية⁽⁵⁾.

كل هذه النصوص التي سبق ذكرها تبين أن رقابة المراقب المالي تمس النفقة من حيث ملائمتها لا من حيث مشروعيتها، لكن لا تعتبر رقابة الملائمة اختصاص أصيل للمراقب المالي، وإنما دوره غير مباشر في ملائمة النفقة العمومية، من خلال التقارير والتوصيات التي يزود بها المسؤولين على تنفيذ الميزانية.

ثالثاً: تكريس التوافق بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة.

إن رقابة المراقب المالي البلدي على نفقات البلدية هي محصورة كما سبق البيان في المطابقة، ومن الأجدر أن تكون المطابقة مبنية على المعرفة بقواعد عامة موضوعية، فعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يحترمها بالضرورة، لأن موضوع الرقابة السابقة يشكل ضماناً أو دعماً بالنسبة له، فالمطابقة الموجودة في الرقابة السابقة تؤدي إلى إيجاد نوع من اللامسؤولية.

حيث أن المراقب المالي ليس بإمكانه الاعتراض برفض منح التأشيرة لعدم الملائمة، إذ لا ينجم عن هذا الاعتراض سوى النزاعات التي تؤدي في مجملها إلى شل نشاط البلدية، كما أن بعض النصوص القانونية يكون معناها في بعض الأحيان غير واضح، يترك المجال لمواقف وآراء متباينة وهذا ما بوسعه دعم الاختلافات والتناقضات.

ونظراً للتطور الحاصل في مهام البلدية والتزايد المستمر في نفقاتها الناجم عن توسع وتعدد متطلبات المجتمع على المستوى المحلي، أصبح من الضروري فحص ومراجعة الأنشطة التي تنفذها، من خلال مقارنة الإنجازات بالخطط والنتائج بالأهداف، بغية كشف الانحرافات وحالات التبذير والإسراف وسوء استعمال الموارد المتاحة، وتحديد أسبابها واقتراح الإجراءات التصحيحية، وذلك في سبيل توجيه النفقة نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد أو توفير أكبر، وهذا ما نلمسه من مفهوم التقييم⁽¹⁾.

وعليه للوصول إلى الغاية من إحداث الرقابة المالية السابقة على نفقات البلدية قبل تنفيذها الممارسة من طرف المراقب المالي البلدي، يجب منح هذا الأخير اختصاص مزدوج، بدءاً بالمطابقة وصولاً إلى الملائمة، المبنية على الفعالية في تحقيق الأهداف المسطرة بالنظر إلى مبدأ التسيير القائم على النتائج، وهذا يتطلب التأكد من تحقيق النتائج المنتظرة.

على الرغم من أن هذا الطرح ليس بالسهل، إلا أن الواقع يُحتم علينا ذلك، خاصة مع تزايد مشاكل سوء تسيير البلديات الذي انجر عنه تراكم ديونها، وفشل مخططات التنمية، زيادة على ضخامة المبالغ المالية المرصودة لها.

المحور الثالث: عناصر الصفة العمومية الخاضعة لرقابة المراقب المالي.**أولاً: عناصر مشروعية النفقة.**

بعدما بينا أن رقابة المراقب المالي البلدي على نفقات البلدية هي رقابة مطابقة-مشروعية- دون أن تتعداها إلى رقابة ملائمة، سنتطرق إلى العناصر التي تثبت مشروعية النفقة.

1- التخصيص القانوني للنفقة: إن ميزانية البلدية مقسمة إلى مصالح وهذه الأخيرة مقسمة إلى أبواب وفروع ومواد، وكل منها تحتوي على مبالغ تغطي نفقة معينة، وإذا كان مبدأ عدم التخصيص هو الذي يحكم الإيرادات، فإن النفقات تحكمها مبدأ التخصيص، وبالتالي فإن رقابة المراقب المالي ستنصب حول التأكد من مطابقة المبلغ المقدم في إطار الميزانية السنوية التي تم التصويت عليها، قد خصص فعلاً للمشروع الذي منح المبلغ لأجله، أي أن كل اعتماد مفتوح يغطي نفقة معينة، وألا يغطي نفقة غير مخصصة له، فعلى سبيل المثال ذلك الاقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار⁽¹⁾، ويتحقق ذلك عن طريق الوثائق الثبوتية التي يقدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بالملف محل الرقابة⁽²⁾.

لكن مبدأ تخصيص النفقة ليس جامداً، بل يتميز بالمرونة التي تطبق على حركة الاعتمادات وذلك من خلال نقل وتحويل الاعتمادات، أو الاعتمادات الخاصة، كل عملية من هذه العمليات تخضع لشروط معينة لتصبح مشروعة.

وهذا ما يبين وجه التشابه بين رقابة المحاسب العمومي ورقابة المراقب المالي، من حيث أن كل منهما تنصب كما سبق الذكر على مدى احترام مبدأ التخصيص القانوني للنفقة، إلا أن رقابة المراقب المالي على هذا المبدأ تتم قبل التنفيذ، ويتم التأشير على الالتزام بالنفقة، في حين أن رقابة المحاسب العمومي تتم أثناء التنفيذ تنصب على مدى وجود الاعتماد في خزينة البلدية وكفايته حتى يقبل ويؤشر على الأمر بصرف النفقة الصادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- توفر الاعتمادات: يقصد بها الوجود الحقيقي للمبالغ المالية المخصصة والموجهة لتغطية النفقة الملزم بها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، سواء تعلق الأمر بنفقات تسيير مصالح البلدية، أو نفقات التجهيز أو نفقات الاستثمار⁽¹⁾، لذا تنصب رقابة المراقب المالي البلدي⁽²⁾ على التحقق من وجود وتوافر الاعتمادات المالية للالتزام بالنفقة، وتهدف هذه الرقابة إلى احترام الترخيص الميزانياتي، وعدم تجاوز

الاعتمادات المرخص بها، ولكن يرد على هذا الأصل استثناءات نظمها القانون، وألزم بها المراقب المالي البلدي بإعطاء التأشير للتأشير للالتزامات بالنفقات، بعد التدقيق فيها ولو كانت الإعتمادات المخصصة غير كافية، مع إلزامية إرفاق هذه الالتزامات بالوثائق الثبوتية اللازمة لتعريفه⁽³⁾.

ويعبر عن هذه الالتزامات بأعباء الدين العمومي، التي تتمثل في⁽⁴⁾ الالتزام بنفقات الوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقات مبرمة قانوناً، والالتزام بنفقات تكاليف العدالة والتعويضات المدنية، وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة، والالتزام بنفقات المعاشات والريوع التي تقع على عاتق الدولة⁽⁵⁾.

3- المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها: المقصود بها تأكد المراقب المالي البلدي من أن أي عملية إنفاق، قد تمت مراعاة لما هو منصوص عليه في القوانين المتعلقة بهذه النفقة⁽²⁾، وهذا العمل يتطلب ثقافة قانونية واسعة، وخبرة الفهم والتأويل للنصوص القانونية، فمثلاً يراقب صحة وشرعية إجراءات إبرام الصفقة طبقاً للتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، بدءاً من الإعلان إلى غاية المنح المؤقت للصفقة.

4- مبدأ السنوية: وهو نفس المبدأ الذي يحكم سنوية الميزانية العامة للدولة وتعني الحياة المالية للبلدية⁽³⁾، وبالرجوع إلى مضمون قانون المالية يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل الموارد والأعباء، والمادة 03 من القانون 21-90 على أن الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأس المال وترخص بها، بالإضافة إلى نص المادة 187 من القانون 10-11 على أنه تعد ميزانية البلدية للسنة المدنية.

وينص الأمر 20-95 في مادته 88 بأنه تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانياتي والمالي، الإلتزام بالنفقات عند تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية. وغالباً ما يتقدم الأمر بالصرف بطلب رخص من مصالح الرقابة المالية، للتكفل على حساب الميزانيات الحالية بالديون الغير مسددة في السنوات السابقة، وهذا الإجراء يتعارض مع مبدأ السنوية⁽⁴⁾.

وهذا المبدأ الساري على ميزانية البلدية، يعتبر استثناء من مبدأ سنوية الميزانيات المخصصة للبرامج، والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات⁽¹⁾، بالإضافة إلى ذلك مثلاً في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية، حيث يرخّص بفتح إعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية الإضافية وفق نص المادة 177 من قانون البلدية.

5- مبدأ وحدة الميزانية: يقوم مبدأ وحدة الميزانية على فكرة أن ميزانية البلدية، تجمع وتفيد في وثيقة واحدة، تنظم في جدولين، الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كانت مصادرها، والثاني يتضمن كافة النفقات⁽²⁾، فبعد المصادقة عليها، يتم التأشير عليها من قبل المراقب المالي قبل البدء في تنفيذها. ويسهل مبدأ الوحدة المقارنة بين مجموع الموارد ومجموع النفقات، وبيان ما إذا كان هناك تعادل فيما بينها، كما يسهل معرفة مركزها المالي، لأنه قد يخفي تعدد الميزانيات عجزاً مالياً كبيراً، بالإضافة إلى ذلك يعتبر هذا المبدأ وسيلة عملية لهيآت الرقابة⁽³⁾.

ونظراً لعدة عوامل من بينها تزايد صلاحيات البلدية تطلب الأمر إحداث وثائق أخرى إلى جانب الميزانية منها الحسابات الخاصة بالخرينة⁽⁴⁾.

ثانياً: العناصر المرتبطة بالالتزام بالنفقة.

بعد إتمام إجراءات تسجيل بطاقة الالتزام والوثائق الثبوتية، يبدأ المراقب المالي البلدي في التحقق من العناصر المرتبطة بالالتزام بالنفقة، أي تلك العناصر الجوهرية التي يتضمنها الملف المثبت للنفقة.

1- الصفة القانونية للأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي).

يعد أمراً بالصرف وفق قانون المحاسبة العمومية، الشخص المؤهل قانوناً لتنفيذ⁽¹⁾: العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والعمليات المالية المتعلقة بالنفقات

كما أضافت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 97-268⁽⁷⁾، يعتبر أمراً بالصرف في مفهوم هذا المرسوم كل موظف معين قانوناً في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية الذي تفوض له هذه السلطة وفق المواد 26 و 28 و 29 من قانون المحاسبة العمومية.

ويمكن القول أن الأمر بالصرف هو كل موظف معين أو منتخب مسؤول عن تسيير الوسائل المالية، البشرية و المادية⁽⁸⁾ لدى هيئة في الدولة أو مؤسسة أو إدارة عمومية مكنه القانون من تنفيذ المرحلة الإدارية للعمليات المالية، ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يتصرف باسم البلدية الأمر بالصرف الرئيسي⁽⁹⁾.

يتجلى دور المراقب المالي البلدي في التحقق من صفة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ كأمر بالصرف من خلال محضر التنصيب⁽²⁾، وكذا مطابقة توقيعه لبطاقة الالتزام مع نموذج التوقيع الخاص به، الذي يودعه هذا الأخير لدى مصالح الرقابة المالية في بداية التنصيب⁽³⁾.

2- مدى مطابقة الوثائق المرفقة للبيانات الواردة في بطاقة الالتزام.

تتمثل المستندات المرفقة في وثائق الإثبات المختلفة التي يرفقها رئيس المجلس الشعبي البلدي مع بطاقة الالتزام، كقرار تعيين موظف، أو مشروع صفقة أو مشروع عقد أو سند طلب...إلخ، ويقوم المراقب المالي في هذه العملية مثلاً بالمطابقة الحسابية، أي مطابقة المبلغ الوارد في بطاقة الالتزام مع المبالغ الواردة في الوثائق الملحقة⁽⁴⁾.

ويستثنى من هذا القيد الالتزام الاحتياطي، حيث يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي الالتزام بالنفقات، دون تبرير سابق، أي دون ضرورة تقديم الوثائق الثبوتية⁽⁵⁾.

3- **التأكد من وجود التأشيرات والآراء المسبقة:** يقصد به أن بعض التصرفات القانونية للبلدية قبل أن تقدم إلى مصلحة الرقابة المالية، يجب أن تكون محل رقابة، مثل رأي مفتشية الوظيف العمومي حول ملفات التوظيف، وتأشيرة مصالح أملاك الدولة في وضعيات العقارات والمنقولات، وكذا بعض النفقات تكون محل ترخيص من السلطة الوصية كافتناء السيارات⁽⁶⁾.

والمجال الحيوي لوجود تأشيرة مسبقة هو الصفقات العمومية، حيث يتأكد المراقب المالي البلدي من وجود تأشيرة⁽⁷⁾ اللجان المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،

بمعنى أن رقابة المراقب المالي تأتي بعد رقابة لجان الرقابة الخارجية كل حسب مجال اختصاصها. وتجدر الإشارة إلى أن هذا القيد ليس مطلقاً، حيث يمكن للمراقب المالي البلدي أن يأشر على مشروع الالتزام بالنفقة دون توفر التأشيرات السابقة في الحالات التالية:

- تعفى البلدية من التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات المختصة بالنسبة للعمليات ذات الطابع المتكرر و/أو من نفس الطبيعة، التي يشرع فيها على أساس دفتر شروط نموذجي مصادق عليه، في حدود مستوى اختصاص لجنة الصفقات الولائية المنصوص عليها في المادة 173 أو حدود مستوى اختصاص لجنة الصفقات الوطنية المنصوص عليها في المادة 184⁽¹⁾.

- تعفى البلدية من التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات المختصة بالنسبة للملحق، إذا كان موضوعه لا يعدل تسمية الأطراف المتعاقدة والضمانات التقنية والمالية وأجل التعاقد، وكان مبلغه أو المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق لا يتجاوز زيادة أو نقصاناً نسبة عشرة بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة⁽²⁾.

كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أن تأشيرة الصفقات العمومية تفرض (ملزمة) على المراقب المالي وفق مضمون نص المادة 196 من المرسوم الرئاسي 15-247، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي

92-414، أي أنه يؤشر فقط بتأشيرة الأخذ بالحسبان وليس تأشيرة المبدأ، إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام التشريعية، وفي هذه الحالة فإنه يجب على المراقب المالي أن يعلم كتابياً لجنة الصفقات العمومية المختصة، التي يتعين بعد إخطارها سحب تأشيرتها قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار.

المحور الرابع: آثار الرقابة السابقة على نفقات البلدية.

تتم دراسة وفحص الملفات المعروضة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة المراقب المالي البلدي في أجل عشرة (10) أيام⁽¹⁾، يبدأ سريان ميعادها ابتداءً من تاريخ استلام مصلحة الرقابة المالية لملف الالتزام بالنفقة⁽²⁾، غير أنه يمكن أن يمدد إلى عشرون (20) يوماً عندما يتطلب الملف دراسة معمقة⁽³⁾.

ولكن هذه الأجل مقيدة بأجل أخرى وهي إغلاق السنة المالية، حيث أن تاريخ اختتام الالتزامات بالنفقات التي تقوم بها البلدية خلافاً للقواعد العامة⁽⁴⁾، تخضع لأحكام تنظيمية خاصة بها⁽⁵⁾، التي تقضي بأن يمتد تنفيذ ميزانية البلدية إلى غاية⁽⁶⁾: 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات؛ 31 مارس بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخل وتحصيلها ودفع النفقات.

فغاية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي البلدي هي التأكيد من وجود العناصر السالف ذكرها، وهي أمور جوهرية يتعين توافرها لحماية للمال العام وترشيدها لنفقات البلدية.

- ما هي النتيجة المترتبة عن مطابقة الالتزام بنفقة البلدية للتشريع والتنظيم المعمول به؟ وما هي الآثار الناجمة عن رفض منح التأشيرة؟ وما الطبيعة القانونية للتأشيرة؟

أولاً: التحقق من مدى شرعية الالتزام بالنفقة.

بعد استلام بطاقة الالتزام يشرع المراقب المالي البلدي في دراسة الملف وفحصه، قصد التحقق من مدى توفر العناصر الشكلية والموضوعية، أي دراسة الملف من الناحية القانونية وكذا من الناحية المحاسبية، وتختلف نتيجة الرقابة على حسب ما إذا كان الالتزام النفقة مشروع، أو غير مشروع.

1- حالة شرعية الالتزام بالنفقة: بعد أن يتحقق المراقب المالي البلدي من صحة العمليات والتصرفات، التي قام

بها رئيس المجلس الشعبي البلدي محل الالتزام بالنفقة، من الناحية الشكلية والموضوعية تمنح التأشيرة، حيث تعتبر هذه الأخيرة الوسيلة القانونية التي تكسب تصرفات رئيس المجلس الشعبي البلدي المنشئة للالتزامات القوة القانونية، لتواصل مسارها نحو المحاسب العمومي للدفع، لأن بدونها تبقى تصرفاته مجرد مشاريع.

أ- منح التأشيرة: إن منح التأشيرة من طرف المراقب المالي البلدي لهو دليل على صحة النفقة وشرعيتها وسلامة إجراءاتها من الناحية القانونية، وهو ما أكدته المشرع في نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي

92-414 التي جاء في نصها: «تختتم رقابة النفقات الملتمزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام، وعند

الافتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية المذكور في المادة 09...».

وللإشارة فإن التأشيرة توضع على بطاقة الالتزام ذات اللون الأبيض التي لم يحدد القانون لون لها، نظراً لأن الأصل هو حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها، ولكن ضماناً لتوحيد الاستعمال بين مختلف مؤسسات الدولة، تلتزم البلدية باستعمال بطاقة ذات اللون الأبيض المتضمنة لمعلومات ضرورية عن العملية المبرمة⁽¹⁾.

ب- أنواع التأشيرة: إن التأشيرة التي يمنحها المراقب المالي تختلف باختلاف نتيجة الرقابة، من حيث ما إذا

كان الالتزام بالنفقة مستوفياً الشروط القانونية، أو غير مستوفى، أو يوجد فيه نقائص.

● تأشيرة المبدأ: يسعى المراقب المالي البلدي للتأكد من وجود العناصر المذكورة في المادة 09 من المرسوم

التنفيذي 92-414، وعندما يستوفي الالتزام بالنفقة الشروط القانونية والتنظيمية تتوج الرقابة بتأشيرة المبدأ⁽¹⁾

توضع على بطاقة الالتزام بالإضافة إلى ختم الوثائق الثبوتية المرفقة⁽²⁾، لتسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بعد ذلك بمواصلة إجراءات تنفيذ النفقة.

● التأشيرة مع إشعار: يقوم المراقب المالي بالتأشيرة على مشاريع الصفقات والملاحق التي يقدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي للالتزام بها، إذا توافرت العناصر التالية: توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية؛ تخصيص النفقة؛ مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة؛ صفة الأمر بالصرف.

وفي حالة ما إذا كانت هناك نقائص بعد دراسة ملف الالتزام بالنفقة والتأشير عليه، فيقوم المراقب المالي بالتبليغ عن طريق إشعار كل من⁽³⁾: الوزير المكلف بالميزانية؛ رئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة؛ ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الإجراء يطبق فقط على مشاريع الصفقات العمومية والملاحق⁽⁴⁾

● **تأشيرة الأخذ بالحسبان:** لقد منح المشرح مكنة قانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة رفض المراقب المالي منح التأشيرة، وهي إجراء التعاضي الذي سنتناوله في الفرع التالي من هذا المطلب بالتفصيل، وتنتهي هذه الحالة بإصدار المراقب المالي لتأشيرة الأخذ بالحسبان⁽¹⁾، والتي بموجبها يبرئ نفسه من أية مسؤولية تترتب عن هذا الإجراء، ويقوم بإرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التعاضي مرفقاً بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية⁽²⁾.

2- **حالة عدم شرعية الالتزام بالنفقة:** يمكن المراقب المالي البلدي بعد فحص ملف الالتزام بالنفقة أن يمتنع عن منح التأشيرة، إذا خالف رئيس المجلس الشعبي البلدي القيود القانونية والإجرائية المطلوبة في الالتزام بالنفقة، وبالتالي يرفض الالتزام بالنفقة رفضاً مؤقتاً أو نهائياً، لكن هل يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تجاوز هذا الرفض؟ وفي حال أمكنه ذلك، ما هو الإجراء المخول له قانوناً؟ وما النتائج المترتبة عن هذا التجاوز؟

ثانياً : رفض منح التأشيرة (المبدأ) .

مكن القانون المراقب المالي البلدي في حال تأكد من عدم مطابقة الالتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، أن يرفض منح التأشيرة في وثيقة تدعى مذكرة الرفض⁽³⁾، والتي تكون مؤقتة أو نهائية حسب نوع المخالفة⁽⁴⁾، ويشترط أن تكون مؤسسة ومسببة تتضمن جميع الملاحظات التي توصل إليها المراقب المالي البلدي نتيجة لمعاينة ودراسة ملف الالتزام بالنفقة.

1- الرفض المؤقت. (REJET PROVISOIRE)

يرفض المراقب المالي البلدي منح التأشيرة على الالتزام بنفقة البلدية رفضاً مؤقتاً في الحالات الآتية⁽¹⁾:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح، مثلاً إذا كان التسجيل الميزانياتي للنفقة خاطئ⁽²⁾، أو إذا كان هناك خطأ في عناوين البرامج على تفاصيل بطاقة الالتزام⁽³⁾.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة، مثلاً انعدام التقرير التقديمي أو انعدام محضر فتح العروض بالنسبة لمشاريع الصفقات العمومية.
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة، كحالة نسيان التاريخ على بطاقة الالتزام، أو ختم البلدية.
- ويجب أن يبلغ المراقب المالي البلدي رئيس المجلس الشعبي البلدي مذكرة الرفض المؤقت، التي تحتوي على كل الأسباب التي تعترض تأشيرة الملف، كما يجب أن تصدر هذه المذكرة مرة واحدة، أي لا يجب أن يتكرر إصدارها، سواء لنفس السبب أو تعدد الأسباب، إلى أنه في الواقع العملي يصدر المراقب المالي أكثر من مذكرة رفض مؤقت، بل أكثر من ذلك كل واحدة من هذه الأخيرة تحتوي على سبب واحد للرفض لنفس الملف⁽⁴⁾.
- وتعتبر مذكرة الرفض المؤقت إجراء شكلي يمنح لرئيس المجلس الشعبي فرصة لاتخاذ تدابير وتصحيح الأخطاء الواردة في الملف واستدراك الملاحظات، والالتزام بشرعية النفقة، وهنا يساهم المراقب المالي في تكوين ورفع مستوى الأداء والتسيير لرئيس المجلس الشعبي البلدي، من خلال المذكرات التي يصدرها، إذ يعتمد عليها هذا الأخير مستقبلاً كسند فعلي في عملية الالتزام.
- وتجدر الإشارة إلى أن مذكرة الرفض المؤقت يترتب عنها، إيقاف سريان ميعاد فحص ملفات الالتزام بالنفقة، كما أن عدم احترام رئيس المجلس الشعبي البلدي للملاحظات المدونة فيها تكون سبباً للرفض النهائي⁽⁵⁾.

2-الرفض النهائي.(REJET DEFINITIF)

يرفض المراقب المالي البلدي منح التأشيرة على الالتزام بنفقة البلدية رفضاً نهائياً في الحالات الآتية⁽¹⁾:

- عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب؛
- عدم احترام رئيس المجلس الشعبي البلدي للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت، تكمن أهميتها في تفادي بقاء ملفات الالتزام بالنفقة في دوامة الأخذ والرد بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والمراقب المالي؛
- النفقات غير القانونية التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي⁽²⁾.

وما يلاحظ على هذه الحالات أن طبيعتها (أسباب موضوعية) يبرر جعلها من حالات الرفض النهائي هذا من جهة، ومن جهة أخرى اشترط المشرع أن تكون مذكرة الرفض النهائي⁽³⁾ مسببة، بالإضافة إلى ذكر وتبيان الأسس القانونية المبنية عليها، كما ألزم المشرع المراقب المالي في هذه الحالة بأن يرسل نسخة من الملف مرفقاً بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية.

ويترتب عن مذكرة الرفض النهائي التي يصدرها المراقب المالي إما أن:

- يقوم الوزير المكلف بالميزانية إعادة النظر في الرفض النهائي عندما يعتبر العناصر التي بني بها الرفض غير مؤسسة⁽⁴⁾، في هذه الحالة يمارس الوزير سلطة الرقابة على أعمال المراقب المالي، بحيث إذا تأكد بأن الالتزام بالنفقة يتوفر على الشرعية يصبح الرفض النهائي عديم الأثر، أما إذا كان الالتزام مشوب بعيب لا يستوجب رفضاً نهائياً، يصدر الوزير رفضاً مؤقتاً؛
- يتراجع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن التصرف القانوني موضوع الالتزام بالنفقة، ويقوم بإعداد مشروع التزام جديد يستدرك عبره الأخطاء المتواجدة في الموضوع؛
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء التراضي.

ثالثاً : إجراء التراضي PASSE OUTRE (الاستثناء).

منح المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي مكنة قانونية في حال أصدر المراقب المالي البلدي مذكرة الرفض النهائي تمكنه من تجاوز هذا الرفض، ويسمى هذا التصرف بإجراء التراضي، حيث يكون بموجب مقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية⁽¹⁾.

ويرسل الالتزام بالنفقة مرفقاً بمقرر التراضي⁽²⁾ إلى المراقب المالي، قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان التي يبرئ نفسه بموجبها من المسؤولية التي تنتقل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾، وبعدها يقوم المراقب المالي بإرسال نسخة من ملف الالتزام موضوع التراضي مرفقاً بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية⁽⁴⁾، ليقوم هذا الأخير بإرسال نسخة من الملف موضوع التراضي إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية (مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية)⁽⁵⁾، لكن هذا لا يمنع إمكانية اللجوء إلى القضاء.

إن إجراء التراضي له أهمية كبيرة في مجال تنفيذ نفقات البلدية، بحيث يسمح بتفادي حالة الإنسداد والاحتقان التي قد تعرفها مشاريع الالتزام بالنفقات بين رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يرى ضرورة تنفيذها والمراقب المالي الذي يرى بعدم شرعيتها. وبالتالي فأين تكمن فعالية رقابة المراقب المالي إذا كانت تأشيرته بالرفض النهائي قابلة للتجاوز؟

إن الطابع التجاوزي لإجراء التراضي له تداعيات خطيرة تضع نفقات البلدية ضمن التسيير السيئ، كونه أخطر من الرفض النهائي من حيث النتائج المترتبة عنه، حيث يهدف التراضي إلى إضفاء صفة المشروعية على النفقة التي اعتبرها المراقب المالي غير مشروعة ومخالفة للنصوص القانونية.

أورد المرسوم التنفيذي 92-414 التصرفات التي يجوز فيها لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء التراضي، والتصرفات التي لا يجوز إجراء التراضي فيها.

1- التصرفات القانونية التي يجوز فيها التراضي.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بإجراء التراضي، في حالة الرفض النهائي من طرف المراقب المالي البلدي في التصرفات الآتية⁽¹⁾:

- الالتزام بنفقات التسيير ونفقات التجهيز أو الإستثمار؛ 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 ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية؛
- كل التزام متعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحق وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

وإذا كان المشرع قد أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ مقرر التراضي، إلا أنه ليس على إطلاقه، إذ يجب أن لا يطبق التراضي في التصرفات القانونية المذكورة أعلاه إذا كانت لا تتوفر على العناصر الآتية⁽²⁾:

- صفة الأمر بالصرف؛ عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها؛ انعدام التأشيرات أو الأراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به؛ انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام؛ التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوز للاعتمادات إما تعديلاً لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية في الميزانية.

2- التصرفات القانونية التي لا يجوز فيها التغاضي.

من خلال استقراء نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414، يتبين أن التصرفات القانونية التي يجوز فيها التغاضي عن مذكرة الرفض النهائي، هي تلك المنصوص عليها في نص المادة 06 والمادة 07 من نفس المرسوم، أما التصرفات القانونية الواردة في نص المادة 05 هي التي لا يجوز فيها لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإجراء التغاضي وهي كالاتي:

- مشاريع قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجة؛

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية، التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدة التي تطرأ أثناء السنة المالية؛

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

ما يمكن ملاحظته هو كيف أن المشرع رخص لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء التغاضي لكل التزام بنفقات التسيير ونفقات التجهيز أو الاستثمار، أي كل نفقات ميزانية البلدية وفق مضمون نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414، وبالرجوع إلى مضمون نص المادة 05 من نفس المرسوم نجد أن من بين التصرفات التي لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء التغاضي فيها مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، في حين أن هذه الأخيرة تعتبر وسيلة من وسائل تنفيذ ميزانية البلدية.

خاتمة:

أصبحت العقود الإدارية تحتل اليوم مكانة هامة في سلم النشاط الإداري بوجه عام، والجماعات المحلية بوجه خاص، بالنظر إلى ما توفره من فرص وامتيازات لا نظير لها، ولكونها الوسيلة الطبيعية في سبيل إنجاز الأهداف وتنفيذ المشاريع من أجل تحقيق التنمية، ولعل من أشهر العقود التي تبرمها الجماعات مع الأشخاص نجد الصفقات العمومية، وباعتبار أن هذه الأخيرة هي أهم القنوات التي تتحرك فيها الأموال العمومية، والوسيلة الأساسية للتجسيد الميداني للاستثمارات والمشاريع التنموية، أحيطت بالعديد من الوسائل الرقابية وحتى الردعية بغية حماية المال العام.

إن الرقابة المالية من بين الآليات الوقائية للرقابة الخارجية على الصفقات العمومية التي ترمي إلى ترشيد النفقات العمومية وتنفيذ البرنامج الحكومي بكفاءة وفعالية، حيث تنقسم إلى رقابة سابقة، تمارس من طرف المراقب المالي وأنية تمارس من طرف المحاسب العمومي، ورقابة لاحقة تقوم بها المفتشية العامة للمالية، بالإضافة إلى مجلس المحاسبة وغيرها.

صفوت القول في هذه الورقة البحثية، نجد أن المشرع يسعى دائماً لتوسيع مجال الرقابة المالية، سواء من الجانب الوظيفي حرصاً منه على صيانة المال العام وترشيد النفقات العمومية، بالإضافة إلى توسيعها من الجانب العضوي مساهمة منه لتطور المعيار العضوي.

ولتدعيم الاستقلالية المالية للبلدية، تتطلب حتماً رقابة مالية فعالة، وأجهزة نشطة تؤدي دورها على أحسن ما يرام، لضمان صيانة أموال البلدية وحسن استغلالها، تجسدت هيكلياً وتدرجياً على أرض الواقع، بالرغم من النقائص في وسائل التسيير المادية والبشرية.

كما أن تكريس المشرع الجزائري للحماية القانونية للمراقب المالي البلدي، التي تقيه شر ما قد يتعرض له من ضغوطات ومضايقات كيفما كان نوعها، لهو دليل على حرصه لتوفير ضمانات كافية له من أجل ممارسة المهام المنوطة به بحرية وحياد، فضلاً على استقلاليته عن رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، وأمام هذه الضمانات حمل المشرع بجملة من الالتزامات منها ما هو مقرر في القواعد العامة، ومنها ما هو منصوص عليها في القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالميزانية، ورتب عليها مسؤولية في حالة الإخلال بها.

إن تنفيذ نفقات ميزانية البلدية سواء تعلقت بقسم التسيير، وقسم التجهيز أو الاستثمار، لا بد أن تخضع إلى رقابة المراقب المالي قبل تنفيذها إلا في حالات استثنائية، ومن ثم يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال ملف كامل متعلق بالالتزام بالنفقة إلى المراقب المالي البلدي، ليتسنى لهذا الأخير في آجال معينة فحص الالتزام بالنفقة بحد ذاته، وكذا فحص العناصر المرفقة به، ليختتم رقبته بمنح التأشيرة التي تختلف باختلاف نتيجة الرقابة على كل المعاملات المالية بعد التأكد من مشروعيتها ومطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، دون المحاسبة على النتائج النهائية لتطبيق الميزانية ومدى نجاعة التسيير أو تحقيق الهدف المطلوب.

كما يمكن للمراقب المالي البلدي بعد فحص ملف الالتزام بالنفقة أن يمتنع عن منح التأشيرة، إذا خالف رئيس المجلس الشعبي البلدي القيود القانونية والإجرائية المطلوبة في الالتزام بالنفقة، وبالتالي يرفض الالتزام بالنفقة رفضاً مؤقتاً أو نهائياً على حسب نوع المخالفة، ومن أجل سيرورة مرفق البلدية بانتظام واطراد، وتقادي حالات الانسداد، منح المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي مكنة قانونية موازية، في حال أصدر المراقب المالي البلدي مذكرة الرفض النهائي، تمكنه من تجاوز هذا الرفض بشروط محددة وفي حالات خاصة وتحت مسؤوليته، ويسمى هذا التصرف بإجراء التغاضي.

ونستطيع القول بأن القرار الصادر عن المراقب المالي البلدي، وهو يباشر مهامه الرقابية على نفقات البلدية، والمتعلق بمنح أو رفض التأشيرة لا يعد قراراً إدارياً بالمفهوم الفني للقانون الإداري، إلا في حالات معينة، وهي قرار الرفض النهائي المتعلق بتسيير الموارد البشرية ومشاريع الصفقات العمومية والملاحق، ولا تعد كذلك تلك المتعلقة بالتصرفات المنصوص عليها في المادة 06 و 07 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، لإمكانية التغاضي عن الرفض النهائي، وقرارات منح التأشيرة لأنها لا تحدث أثر قانونياً بذاتها، لإمكانية العدول عن التصرف القانوني بحد ذاته محل التأشيرة.

وعلى ضوء هذه الدراسة، نجد أن المشرع الجزائري قد وفق في كثير من الجوانب، في تحقيق التوازن بين فعالية الرقابة المالية السابقة على نفقات البلدية في ترشيد نفقاتها، والحفاظ على المال العام، تقادياً لتزايد البلديات العاجزة بعد عمليات مسح الديون المتتالية، وبين عدم التدخل في التسيير المالي للبلدية تكريساً لاستقلالية هذه الأخيرة، كما أن إخضاع أي آليات قانونية للدراسة العلمية، وإبراز المثالب التي ترتبط بنماذج تطبيقها، لا يمكن أن يتوقف عند بلوغ مقصد النقد فقط، بل يجب أن تمتد الدراسة إلى هدف أبعد من ذلك، ألا وهو رصد العوامل التي تعرقل أداء الآليات الرقابية على تنفيذ النفقة للغاية المنشودة منها، وذلك بمضاعفة التركيز على نقاط قدر الباحث أهميتها لإدراجها كتوصيات لهذه الورقة البحثية:

- العناية أكثر بمسألة تكوين المنتخبين والعمل على أن يكون ذلك مستمر وجدي، فضعف العنصر البشري " المنتخب " من حيث الكفاءة والفعالية، إنعكس مباشرة على فعالية رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف، فالعنصر البشري أساس في تطبيق اللامركزية الإدارية والقوانين، فهذه الأخيرة مهما كانت متطورة ومتقدمة، تبقى مجرد حبر على ورق، إذا لم تجد من يحولها إلى الميدان، وفي هذا الصدد لما لا يتم إنشاء معهد متخصص لإدارة المحلية، يتولى تأطير المنتخبين المحليين من خلال دورات تكوينية خاصة في المجال التسيير الإداري والمالي، فإذا كان الانتخاب لا يأتي دائماً بالأعضاء القادرين على القيام بمسؤولياتهم خاصة في مجال تنفيذ نفقات البلدية، فإن التكوين يتكفل بمعالجة مثل هذه العيوب.
- نظم المشرع مصالح الرقابة المالية لدى البلدية على أساس وجود أربعة مراقبين ماليين مساعدين، لكن الواقع العملي أثبت أن بعض البلديات تحتوي على مراقب مالي مساعد مالي واحد، أمام هذه الوضعية، هل يعد تنظيم هذه المصلحة بوجود أربعة مراقبين ماليين مساعدين شرط إلزامي، أم هو الحد الأقصى؟
- فإذا كان شرط إلزامي، فلماذا يوجد مراقب مالي مساعد واحد، هل هذا يعد من مقتضيات التجسيد التدريجي الهيكلي للرقابة، فإن كان كذلك، كان على المشرع أن ينص على أحكام إنتقالية. أما إذا كان هو الحد الأقصى، فدرءاً للبس، لماذا لا ينظم المشرع هذه المصلحة على غرار تنظيمه لنفس المصلحة على مستوى الولاية، أي بناءً على الكثافة السكانية، وضخامة المبالغ المرصودة لها.
- إن مسألة تعيين المراقب المالي البلدي بقرار وزاري، يجعله غير متمتع بالاستقلال الكافي للقيام بمهامه، مما ينقص من فاعلية ونجاعة الرقابة، لذا كان من الأجدر أن يعين بموجب مرسوم رئاسي لإضفاء استقلالية أكثر في مزاولة مهامه.

- إن المشرع خصص فقرة ضمن مادة واحدة تتضمن موضوع حماية المراقب المالي، والتي جاءت عامة ومقتضبة ولم تحتوي على إحالة للتنظيم من أجل التفصيل فيها، وبالمقابل خصص ستة فصول لصلاحياته،

- وفصل كامل لمسؤوليته، لذا كان لابد من تعزيز ضمانات أكبر فيما يخص حماية المركز القانوني للمراقب المالي.
- إن الرقابة المالية على النفقات الملتزم بها، ليست رقابة غريبة في المنظومة الرقابية الجزائرية، لكن الرقابة على نفقات البلدية تحديداً هي رقابة مستحدثة، ومن أجل أن تؤدي الغاية من إحداثها، يتعين تكوين ورسكلة الموظفين المكلفين بها.
- إن رقابة المراقب المالي البلدي على نفقات البلدية هي رقابة مالية مستندية، تتطلب منه جهد مضني وعمل شاق، خاصة إذا تعلق الأمر بالالتزام بنفقات يتضمن مبالغ ضخمة، من ثم عليه التزام الحذر وهو يتعامل مع الأموال العمومية، فإذا اخطأ يعاقب وإذا أصاب لا يثاب، ومن هنا تبدو ضرورة تعزيز مكانة الموظفين المكلفين بالرقابة من الناحية المعنوية أو من الناحية القانونية أو من الناحية المادي، حتى لا يكونوا عرضة للمساومات التي تدخل في جرائم الفساد.
- نص المشرع في المرسوم التنفيذي 92-414 على أن المراقب المالي البلدي يؤشر على كل التزام مدعم بسندات الطلب أو مشاريع العقود والفاتورات الشكالية والكشوفات، وبالرجوع إلى القانون 23-18، نجد أن طلبات البلدية تبرم بطريقتين، عن طريق الصفقات العمومية، وإما عن طريق الإجراءات المكيفة، والطلبات التي تكون محل هذه الأخيرة تكون وجوباً، إما بسندات الطلب أو بعقود، وبالتالي لم يذكر الفاتورات الشكالية والكشوف، أمام هذا التعارض وجب على المشرع إزالته بتعديل أحد النصوص، وذلك إما بإضافة الفاتورات الشكالية والكشوف ضمن الإجراءات المكيفة، أو إزالتها من المرسوم التنفيذي 92-414.
- إن ميزانية البلدية ذات طابع اقتصادي واجتماعي، وهذا ما يستلزم بالضرورة أن تتطور رقابة المراقب المالي على تنفيذ نفقاتها أيضاً فتصبح ذات طابع اقتصادي كذلك، وللوصول إلى الغاية من إحداث هذه الرقابة، يجب منح المراقب المالي البلدي اختصاص مزدوج، بدءاً بالمطابقة المبنية على مشروعية الالتزام بالنفقة وعناصره للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وصولاً إلى الملائمة، المبنية على الفعالية في تحقيق الأهداف المسطرة بالنظر إلى مبدأ التسيير القائم على النتائج، وهذا يتطلب التأكد من تحقيق النتائج المنتظرة ومنع الفساد.
- على الرغم من أن هذا الطرح ليس بالسهل، إلا أن الواقع يُحتم علينا ذلك، خاصة مع التطور الحاصل في مهام البلدية وضخامة المبالغ المالية المرصودة لها، نتيجة تطور مستوى الوعي الفكري والاجتماعي للمواطن، الذي جعله أكثر طلباً وتطلّعاً لخدمات عمومية متطورة، وبأساليب حديثة مسيطرة للحداثة والعصرنة في شتى القطاعات والخدمات خاصة المرفقية منها، مع ضرورة مراعاة الحفاظ على بقاء هذه الرقابة متصفة بالمرونة وغير مكلفة في نفقاتها، سهلة الفهم غير معقدة في إجراءاتها.
- إن إخضاع جميع تصرفات رئيس المجلس الشعبي البلدي للرقابة السابقة، يؤدي إلى الحد من هامش الحرية المتاحة أمامه لتحقيق التنمية المحلية، ويتعارض مع المبادئ الأساسية للامركزية، كما يعزز هيمنة عدم التركيز، لذا من أجل تحقيق التوازن بين الغاية المرجوة من الرقابة السابقة ومبادئ اللامركزية، يجب تحديد التصرفات الواجبة التأشير وهي الإلتزامات الهامة للغاية، بدلاً من التأشير العامة التي تثقل إجراءات تنفيذ النفقة.
- إن المشرع رخص لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء التغاضي لكل التزام بنفقات التسيير ونفقات التجهيز أو الاستثمار، أي كل نفقات ميزانية البلدية، وبالمقابل نجد أن من بين التصرفات التي لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء التغاضي فيها، مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، في حين أن هذه الأخيرة تعتبر وسيلة من وسائل تنفيذ ميزانية البلدية.
- أن المراقب المالي البلدي يمارس دور الرقيب على مشروعية تصرفات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإذا أصدر قراراً بالرفض معللاً ومستنداً لنصوص قانونية، فكيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتغاضى عن هذا القرار، متجاوزاً النصوص القانونية لمجرد التعذر بالمصلحة العامة. لذا كان على المشرع تدارك الأمر.
- حتى يقوم المراقب المالي البلدي بأداء مهامه بأكمل وجه، يجب تدعيم جهوده وتكثيفها من أجل التقرب من الهيئات التي يراقبها لمعرفة المشاكل التي تعترضه أثناء الرقابة، وذلك بتفعيل دور الإعلام في هذا الشأن وتنظيم ملتقيات وأيام دراسية وتوزيع مطويات تبرز أهمية الرقابة المالية.

~ 19 ~

~ 20 ~

.247-15	18	92			(1)
			.39		(2)
			.329		(3)
			.80		(4)
			.21-90	23	(1)
		1997/07/21	268-97		(7)
.1997/07/23 :	48	.			
			.144		(8)
		.10-11	81	21-90	26
			.414-92		07
		2008/12/11		2008/1031	(2)
				.	
			.231		(3)
(		)			(4)
		.82	2014/2013		
		.2011/05/05	35	04	(5)
La Lettre N°1980/2000 du 25/06/2000, Acquisition des Véhicule, DGB,P01.					
			.414-92	09	(7)
			.247-15	195	(1)
				.139	(2)
			.414-92	14	(1)
				.15	(2)
		2014/01/16		2014263/	(3)
				.	
			.414-92	17	(4)
Instruction N°01 du 01/07/1971, Sur Les Operations Financieres des Communes, MF.					
			.10-11	187	(6)
			.234		(1)
.133	2010				(1)
			.414-92	10	(2)
				.	(3)
			2014/01/16	263	(4)
(		)			(1)
	.97	2004/2003			
			.414-92	20	(2)
				.13	(3)
				.02/10	(4)
			.414-92	11	(1)
.122				()	(2)
.123				()	(3)
			.414-92	13	(4)
				.15	(5)
			.414-92	12	(1)
		.2011/05/05	35	09	(2)
		.124		()	(3)

	.414-92	13	(4)
	.414-92	18	(1)
.125		()	(2)
	.414-92	20	(3)
		.22	(4)
		.	(5)
	.414-92	18	(1)
		.19	(2)