

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة المالية وأثرها على أداء الهيئات المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار: الحقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف:

المشرف الرئيسي: الدكتور عجيلة محمد
المشرف المساعد: الأستاذ زرباني عبد الله

إعداد الطالب:

قرباتي عبد الرزاق

نوقشت واجيزت علنا يوم 2015/05/27 من طرف لجنة المناقشة المكونة من السادة

الرقم	اللقب الاسم	الدرجة	الجامعة	الصفة
01	د. عجيلة محمد	أستاذ محاضر درجة أ	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
02	أ. زرباني عبد الله	أستاذ مساعد درجة أ	جامعة غرداية	رئيسا
03	أ. لخضاري ايمان	أستاذة مساعدة درجة ب	جامعة غرداية	عضوا مناقشا
04	أ. زرباني عبد الله	أستاذ مؤقت	جامعة غرداية	مشرف مساعد

السنة الجامعية 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"إِنِّي رَأَيْتُ أَنَّهُ لَا يَكْتُبُ إِنْسَانٌ كِتَابًا فِي
يَوْمِهِ؛ إِلَّا قَالَ فِي غَدِهِ: لَوْ غُيِّرَ هَذَا
لَكَانَ أَحْسَنَ، وَلَوْ زِيدَ كَذَا لَكَانَ
يُسْتَحْسَنُ، وَلَوْ قُدِّمَ هَذَا لَكَانَ أَفْضَلَ،
وَلَوْ تُرِكَ هَذَا لَكَانَ أَجْمَلَ. هَذَا مِنْ
أَعْظَمِ الْعِبَرِ، وَهُوَ دَلِيلٌ عَلَى اسْتِيلاءِ
النَّقْصِ عَلَى جُمْلَةِ الْبَشَرِ."

عماد الدين الأصفهاني

الشكر والعرفان

الحمد والشكر لله أوله وآخره على فضله ومنتته الواسعة في إتمام هذه المذكرة، وأسجد حمدا وشكرا أن من علي بنعمة الصحة والتوفيق إلى طريق العلم والمعرفة، وما توفيقني إلا بالله عليه توكلت وهو رب العرش العظيم.

كما أتقدم بالشكر الجزيل بعد الله سبحانه وتعالى، إلى الأستاذ المشرف والموجه الدكتور عجيبة محمد على قبوله الإشراف على هذه المذكرة دون تردد.
كما أتقدم بشكري الجزيل لكل من أستاذ سيدي اعمر محمد الذي لم يخل علي من معلومات و إلى كل من وقف إلى جانبي من أجل إعداد هذه المذكرة في وقتها المحدد داعيا الله سبحانه وتعالى أن يجازيهم خير الجزاء.

كما أتقدم بشكري الجزيل لكل الأساتذة الذين تعبوا من أجل إيصال المعلومة ولم ييخلوا بها علينا طوال مشوارنا الجامعي، داعيا المولى عز وجل أن يجازيهم وأن يلبسهم ثوب الصحة والعافية وأن يوفقهم لما فيه الخير.

والى زملاء الدراسة خاصة طلبة الماستر دفعة قسم الحقوق تخصص قانون إداري

الإهداء

إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها والتي غمرتني بعطفها

وحنانها وأنارت درب حياتي بحبها:

"أمي الغالية" حفظها الله وأطال في عمرها.

إلى الشخص الذي أنظر إليه فيطمئن قلبي

إلى الذي رباني على الفضيلة والأخلاق وكان لي درع أمان

"أبي العزيز" حفظه الله وأطال في عمره.

إلى ولي عهدي ابني محمد عبدالودود حفظه الله ورعاه وإلى زوجتي الغالية

إلى من تسري في عروقنا دماء واحدة أخواتي وإخوتي الأغزاء عبدالوهاب وزوجته فضيل كريمة خيرة

كلثوم فاطمة زهراء سيهام وابنت اختي اريج حفظها الله

إلى التي لم تبخل علي بدعاء جدتي أطال الله في عمرها وإلى روح الطاهرة جدي رحمه الله

إلى كل العائلة قرباتي وبن حديد ويحي والأصدقاء الذين تحملوا مشقة انشغالي عنهم بأعباء الدراسة

وشجعوني على الاستمرار والمواصلة.

إلى كل طلبة دفعة شهادة الماستر تخصص قانون إداري لسنة 2015/2014

أخص بالذكر منهم: مرسلي محمد أمين. برج. عبد الحميد. الربيع. جلال. عبد المالك. مصيطفى

مكشتي. الدهمة الذين كانوا عوناً وسنداً لي منذ شهادة الليسانس حتى شهادة الماستر متمنيا لهم

التوفيق والنجاح.

إلى كل من آمن بربه واهتدى... واعتز بوطنه وافتدى. وترخصت فيه المثل العليا...

وأحب العلم وأهل العلم.

إلى الدماء الزكية التي سقت ارض الجزائر الطيبة.

إلى كل من ساهم في إخراج هذا البحث من قريب أو بعيد أهدي ثمرة جهدي.

قرباتي محمد الرزاق

ملخص

إن رقابة المالية العامة هي الركيزة الأساسية التي يبنى عليها تنظيم الإنفاق الحكومي للدولة، فهي حتمية لا بد منها لحماية المال العام و ترشيد إنفاقه، كون هذا الأخير أساس استقرار الدولة على الصعيد الداخلي و حتى الدولي. ويمكن القول أن الجماعات المحلية في الجزائر تعتبر النواة الأولى في دولة المؤسسات والقانون لتفعيل النهوض بالاقتصاد والتنمية الاجتماعية من خلال الحفاظ على الأموال العمومية، لهذا اهتم المشرع الجزائري بالموضوع واعتمد أجهزة وهيئات تقوم بمراقبة التصرفات المالية لهذه الجماعات ابتداء من البلديات وصولا إلى الولايات، ومعرفة و إتباع أنجع و أحدث سبل الرقابة على المال العام بغية الوصول إلى تحقيق الأداء الأمثل في تسيير هذا المال وفق معايير اقتصادية ومحاسبية دقيقة من خلال الرقابة المالية السابقة واللاحقة الممارسة على الجماعات المحلية ابتداء من المراقب المالي بالولاية و البلدية التي تسبق صرف النفقة، إلى دفع النفقة من طرف المحاسب العمومي بحزينة الولاية و البلدية، إلى مراقبة لجان الصفقات العمومية وانتهاء بميئات خارجية عن الجماعات المحلية تكون إما جهوية أو وطنية متمثلة في مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة للمالية و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد عند الاقتضاء.

Résumé :

Le contrôle des finances publiques est le fer de lance sur laquelle sont ancrées les dépenses publiques. C'est un passage inévitable pour sauvegarder des fonds publics et rationaliser ses dépenses étant donné que ce dernier est le garant de la stabilité de l'état dans sa politique intérieure qu'extérieure.

Considérant que les collectivités locales en Algérie sont le noyau de l'état de droit et des institutions afin de promouvoir l'économie et le développement social à travers la préservation des fonds publics, le législateur algérien a adapté des organes et organismes revêtu de pouvoir de contrôle des dépenses de ces collectivités partant des communes arrivant au wilayates utilisant des méthodes de contrôle efficaces afin de concrétiser la performance typique de gestion de ces fonds sur des normes économiques et comptables minutieuses par le control en amont et en aval pratiqué sur ces collectivités commençant par le contrôleur financier de la wilaya la commune, qui devance les dépenses, au paiement par le comptable de l'état qui est le trésor publics, au contrôle soumis aux commissions des marchés publiques, à l'inspection générale des finances et en fin à l'organisme nationale pour la prévention du Conseil corruption si besoin est.

مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية في الجزائر جزءا لا يتجزأ من الدولة، باعتبارها الوحدة اللامركزية في التنظيم الإداري في الجزائر و التي بدورها تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة حيث يمكن أن تمارس نشاطاتها المختلفة عن طريق استغلال الأموال العمومية لتسيير الأمثل لمواردها المالية ، لكي تضمن وتؤمن العيش الكريم لمواطنيها وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة.

لكن هذا التسيير للأموال العمومية يمكن أن يسير عن طريق النزاهة والعقلانية، إذا اتبعنا الطرق الرقابية سواء كانت رقابة إدارية أو تشريعية أو قضائية أو مالية لتحسين الاداء الأمثل للجماعات المحلية في الجزائر ومن هنا تبرز أهمية الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة، فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام كما أن تنظيمها يعتبر من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد الوطني بوجه عام.

وبالمقابل فالبحث في موضوع الرقابة المالية من منظور التشريع الجزائري ويقدر ماله من أهمية كبيرة ويقدر ما اكتنفه من صعوبات هذا لكون الجزائر عرفت ابتداء من سنة 1962 نقضا فادحا في النصوص المتعلقة بتسيير الأموال العمومية وخاصة تلك الرقابة التي تخص الرقابة على نفقات الجماعات المحلية. وبتالي فالجماعات المحلية تخضع للرقابة المالية من خلال الأجهزة والهيئات القانونية التي رصدتها المشرع الجزائري للقيام بهذه الرقابة من خلال أنواع الرقابة المالية سواء رقابة سابقة أو رقابة لاحقة الممارسة على البلدية والولاية . فتتوزع الدولة يستوجب تقسيمه إلى أقاليم، ولاية، وبلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

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

إشكالية الموضوع:

انطلاقاً من تركيز الموضوع على الرقابة المالية على الجماعات المحلية وكذا الهيئات القانونية التي رصدتها المشرع للقيام بعملية الرقابة المالية بصورتها السابقة والرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية . للحد من الانحرافات المالية والفساد المالي الممارس من قبل الجماعات المحلية خاصة المنتخبة منها. وبناءً على المعطيات السابقة فإنّ الإشكالية الرئيسية لهذا الموضوع تتمثل فيما يلي: **مدى تأثير الرقابة المالية على أداء الهيئات الجماعات المحلية في الجزائر؟** وتدرج عن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هو الهدف من رقابة مالية على الجماعات المحلية ؟
- كيف تتم هذه الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية؟
- ما هي أنواع الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية وما هي طبيعة نشاطها؟
- ما تأثير الرقابة المالية على مردودية مالية الجماعات المحلية ؟

الفرضيات الموضوع:

للإجابة على الإشكالية والأسئلة المطروحة تستدعي ذلك وضع الفرضيات التالية:
- ميزانية الجماعات المحلية هي أهم دعائم النظام المالي والتي تسمح بتوضيح الإيرادات والنفقات للجماعات المحلية.
- تتمثل أجهزة الرقابة المالية في مختلف الهيئات الإدارية والمحاسبية التي خولتها الدولة للقيام بهذه العملية.
- لا يمكن أن تختلف الرقابة المالية على الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية من حيث المبادئ والهدف .
- إن الرقابة المالية لا تقوم فقط على التحقق من مشروعية تنفيذ العمليات المالية بل أنّها تسعى إلى تحسين أداء الجماعات المحلية .

أهمية الموضوع

تكمن أهمية موضوع الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية من قبل الأجهزة أو الهيئات المالية التي أقرها التشريع الجزائري كونها الوسيلة تقوم على حماية المال العام و تسييره للحد من وقوع انحرافات وتجاوزات وكذلك دراسة مدى فعالية أجهزة الرقابة المالية في تأدية مهامها في مجال الإنفاق العام ، وكذلك تساؤلات ما إذا كان هناك رقابة صارمة أو لا، إن لهذا الموضوع لأهمية كبيرة وجب الوقوف عليها خاصة بعد تنامي و انتشار ظاهرة الفساد المالي داخل الجماعات المحلية و الذي أدى إلى تبديد الأموال العمومية.

أهداف الموضوع

يهدف الموضوع إلى إعطاء نظرة شاملة لمختلف صور الرقابة المالية المطبقة على جميع التصرفات المالية على ميزانية الجماعات المحلية، وكذا تسليط الضوء على الاستراتيجية المتبعة لمواجهة الفساد الإداري، على ضوء النصوص القانونية المنظمة لها .

وكذلك إبراز أهم التشريعات التي تدعم نجاعة وفعالية تنفيذ العمليات المالية ورقابتها، وكذلك تسليط الضوء على قوانين نفقات البلدية من خلال المقارنة بين قانون 08-90 وقانون 10-11 وهو ما جعل المشرع يسعى إلى إعادة تعديل القوانين الخاصة بالرقابة السابقة قبل صرف النفقات وأخضعها لهذه الأخيرة كباقي غيرها من الهيئات العمومية.

أسباب اختيار الموضوع

تعود أسباب اختيار الموضوع لنوعين من الأسباب ذاتية وموضوعية، فالأسباب الذاتية تتمثل إجمالاً في رغبتنا وميولتنا الشخصية لدراسة هذا الموضوع حيث يعتبر مهم في الحياة العملية لمعرفة الأجهزة الرقابية التي يواجهها الموظف بالإضافة إلى استشعارنا لقلّة الأبحاث القانونية والدراسات الأكاديمية التي تناولت هذا الموضوع وبالتالي المساهمة ولو بجزء قليل في إثراء المكتبة القانونية، خاصة أمام ما تعيشه من نقص مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بالرقابة المالية خاصة في مجال الصفقات العمومية وآليات تطبيقها.

أما من الناحية الموضوعية فتتمثل في الإشكاليات القانونية التي يطرحها الموضوع من خلال طرحها ومناقشتها وكذا دراسة النصوص القانونية المتعلقة بذلك، وترشيد التسيير المالي أي الاطمئنان على حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية، الذي يحتم علينا مسابقة الواقع والأحداث من خلال دراسة هذا الموضوع.

الدراسات السابقة:

يعتبر موضوع الرقابة المالية من بين المواضيع المتناولة في الجامعات والمعاهد الجزائرية نذكر من بينهم :

- عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان سنة 2012/2011، ونذكر أهم بياناتها العامة :

مالية الجماعات المحمية ،آليات تحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحمية ،دراسة حالة

لنفقات العامة لولاية تلمسان مدينة منصوره.

إشكالية مطروحة : ما هي الآليات التي من شأنها تحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ؟ ومن خلال هذه الإشكالية توصل إلى أهم نتائج.

-ضعف الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية الحالية وافتقادها إلى مقياس الأداء، وبالتالي إهمالها لتحقيق فعالية النفقات العامة.

الرأي: عدم تجاوب الجماعات المحلية مع توصيات أجهزة الرقابة المالية، و عدم الاستقرار في القوانين والأنظمة المتعلقة بالرقابة المالية، هذا ما يفسر ضعف التسيير المالي وبتالي يضعف من فعالية الرقابة.

-بن ناصر عائشة، الرقابة المالية على نفقات العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة بسكرة، 2012/2013، أهم البيانات العامة:

مفاهيم حول الميزانية العامة والنفقات العامة، إطار نظري حول الرقابة المالية، دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة، إشكالية مطروحة: ما هو دور الرقابة المالية في مجال الإنفاق العام؟ نتائج المتوصل إليها:

تحاول الدولة على التركيز على الاستغلال الأمثل على مواردها المالية والبشرية في إطار القوانين واللوائح والتعليمات الجاري العمل بها من قبل الأجهزة الرقابية المالية .

الرأي: إضافة إلى تفعيل العمل بالقوانين واللوائح الخاصة بأجهزة الرقابة المالية ، يجب الحث على تطبيقها على أحسن وجه .

منهج دراسة الموضوع:

استعملنا في الموضوع استخدام المنهج الاستدلالي التحليلي عن طريق جمع المعلومات وتحليلها، ودراسة مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع دراسة تحليلية مع استعانتنا بمنهج الإحصائي، إلا أن هذا لا ينفي استعانتنا بمنهج المقارنة بين النصوص السابقة والحالية لاكتشاف أسباب التعديل ومدى ناجعتها.

صعوبات الموضوع:

تتمثل أهم الصعوبات التي اعترضت سبيلنا في إنجاز هذا البحث وإتمامه في كبر الموضوع واتساعه الأمر الذي خلق لدينا صعوبة كبيرة في الإمام بالموضوع من شتى جوانبه وكذا إعطائه حقه الكافي من الدراسة، خاصة بعد ما اضطررنا إلى استعمال فصل نظري، و آخر تطبيقي مما وجدنا صعوبة في تكرار المصطلحات لكن بمعنى واحد، هذا بالإضافة إلى نقص المراجع والكتب المتخصصة في مناقشة موضوعنا هذا، مما جعلنا نعتمد على النصوص القانونية بشكل كبير .

خطة الموضوع:

اقتضى منا موضوع الدراسة تقسيم هذا البحث إلى فصلين أحدهما نظري والآخر تطبيقي، فالأول كان مجرد دراسة نظرية عن أساسيات الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية في جزائر حيث تناولنا في مبحثين الأول خصصناه ماهية الرقابة المالية، والثاني فخصصناه لميزانية الجماعات المحلية في جزائر أما لفصل الثاني فكان مخصصاً للهيئات الرقابة المالية على جماعات محلية في الجزائر وقسمناه هو الآخر لمبحثين تناولنا في الأول أجهزة وهيئات الرقابة المالية على جماعات محلية في الجزائر، والثاني تناولنا فيه الآثار المترتبة على رقابة مالية ، و كخاتمة للموضوع أوردنا أهم النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة والتوصيات المقترحة.

الفصل الأول
الإطار العام للرقابة المالية
على ميزانية الجماعات
المحلية

تمهيد

ترتبط الرقابة المالية في نشأتها بأهمية المال العام الذي يمثل العمود الفقري لنشأة الدولة واستمرارها وتوسعها حيث نجد أن هذه الرقابة مرت بمراحل متعددة حتى وصلت إلى الحالة الراهنة التي نجدها عليها وتطور مفهومها وأهدافها وأنواعها وأساليب ممارستها بالإضافة إلى أجهزتها مع تطور النظم السياسية والمالية، وباعتبار أن النشاط المالي يسير وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقات على جماعات محلية إيراداتها التي تقررها مسبقا على العموم، وتدون إيرادات ونفقاتها في وثيقة يطلق عليها الميزانية العامة، حيث يمكن اعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حولها الرقابة المالية، لهذا سنحاول في هذا الفصل الأول إلى التطرق لدراسة الإطار العام للرقابة المالية على ميزانية جماعات المحلية من خلال المبحثين، المبحث الأول تكلمنا على ماهية الرقابة المالية من الناحية النظرية من حيث نشأتها وتعريفها، أهميتها و مبادئها، ثم أنواعها وأهم مراحلها وطرق تنفيذها، أما المبحث الثاني خصصناه لميزانية الجماعات المحلية من خلال تعرفها "ميزانية البلدية والولاية " من خلال خصائصها وأهدافها ومبادئها ثم كيفية إعداد و اعتماد وتنفيذ الميزانية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية

إن محاولة فهم معنى الرقابة يعني التعرف على مظاهرها، و آلياتها وطرق ممارستها وأيضا انعكاساتها و متمثلة في المعرفة الجيدة لتلك الرقابة حتى يمكن للمسير العمومي أن يمارس عمله بفعالية وكفاءة كبيرة، ولهذا فمن الضروري تعريف على الرقابة بشكل واسع والأخذ بعين الاعتبار كل مظاهرها وخاصة منها التقنية والمحاسبية.

وبما أن بحثنا يدور بالتحديد حول موضوع الرقابة المالية فإننا سنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على مفهوم الرقابة على المالية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها والمعايير التي تحكم ممارستها.

المطلب الأول : مفهوم الرقابة المالية :

الفرع الأول : تعريف الرقابة المالية :

أولا : **التعريف اللغوي** : هي المحافظة والانتظار ، فالرقيب يعني الحفاظ والمنتظر¹ ، والرقيب : هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء والرقيب من يلاحظ أمرا ما، والرقيب : هو الحارس والرقيب من الجيش : الطليعة وجمعه رقباء والمراقب : من يقوم بالرقابة ، والرقيب : اسم من أسماء الله الحسنى، ومعناه الحفيظ الذي لا يغفل أو الحاضر الذي لا يغيب، ومن مجموع النصوص القرآنية يتضح لنا أن معنى الرقابة : الداعية ، أو الحفظ ، أو الانتظار، ولقد استعمل فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوي فهي عندهم المحافظة والانتظار .

فمن قوله تعالى : ﴿ كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وِلَا ذِمَّةً ﴾ [سورة التوبة، الآية: 8].

وقوله تعالى: ﴿ لَا يَرْقُبُونَ فِي مُؤْمِنٍ إِلَّا وِلَا ذِمَّةً وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُعْتَدُونَ ﴾ [سورة التوبة، الآية: 10].

وفي الآيتين السابقتين تعني المراقبة الحفظ والمراعاة كما يتضح لنا هذا المعنى جليا في قوله جل شأنه : ﴿ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴾ [سورة النساء، الآية 1]، أي مطالعا حفيظا لأعمالكم كما تعني المراقبة الانتظار في قوله تعالى: ﴿ إِنَّا مُرْسَلُو النَّاقَةِ فِتْنَةً لَهُمْ فَارْتَبِعْهُمْ وَاصْطَبِرْ ﴾ [سورة القمر، الآية: 27].

وأيضا في قوله تعالى: ﴿ فَخَرَجَ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ ﴾ [سورة القصص، الآية: 21]

¹ -عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب ، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، 2006، ص:18

ثانيا : التعريف الاصطلاحي للرقابة على المال العام:

الرقابة هي إحدى جوانب العملية الإدارية وتعني قياس الأداء الحالي ومقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء والسابق تحديدها، ومن واقع هذه المقارنة يصبح من الممكن تحديد ما إذا كان الأمر يحتاج إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط والمعبر عنه بالمعايير السابق تحديدها ولذلك وظيفة الرقابة تمارس بطريقة دائمة ومستمرة واتصالها الأكبر عادة ما يكون بوظيفة التخطيط.¹

ولقد بين Henri Fayol أن الرقابة هي التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة،² وكما بينها Friedrich Taylor في عناصر وظائف الإدارة من تخطيط ، وتنظيم ومراقبة وتوجيه للأفراد داخل منظمة لتحقيق الأهداف المطلوبة.

إذن نستخلص من هذه التعريفات أنه يصعب مراقبة أي عمل لم توضع له خطة هي أساس الرقابة ولا رقابة دون تخطيط، إذ لاتعد العملية الرقابية هدفا بحد ذاتها، وإنما هي وسيلة تمكن المؤسسة من تصويب الخلل وإعادة النظر في الخطط الموضوعية أو سبل تحقيقها.

ولقد تعددت تعريف الباحثين للرقابة بشكل عام، ومنها الرقابة المالية ويرجع السبب إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها والأهداف التي يجب تحقيقها، والأجهزة التي تقوم بها.³

والملاحظ أن معظم المتخصصين يصطلح لها عدة مفاهيم كالملاحظة، الفحص، التوجيه، المقارنة، التفتيش،⁴ وخصوصية المالية العامة تدفعنا إلى استعمال مصطلح التدقيق حيث يسعى المدقق إلى التأكد من أن إدارة الأموال العامة قد تم بشكل جيد وذلك من خلال مقارنة البيانات المالية والمعطيات الميدانية وتقييم مدى مطابقتها للقوانين واللوائح التنظيمية والقواعد المحاسبية المتعارف عليها وهذا بإجراء فحوصات موضوعية مستقلة قائمة على أساس اقتفاء أثر المعطيات والمعلومات في دورة سير العمليات المالية داخل نظام الهيئة الخاضعة للرقابة.

¹ أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهينة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 18.

² عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 20.

³ محمد رسول العمري، الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية دمشق، 2005، ص 19.

⁴ هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة التخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006/2005، ص 5.

والحقيقة أن دور التدقيق أصبح يتجاوز رقابة المشروعية لقائمة على كشف الأخطاء والمخالفات إلى تحسين مستوى العمل والقضاء النهائي على النقائص من خلال تأطير المسير و توجيهه،¹ فقد بين المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد عام 1977 أن الرقابة "منهج علمي شامل يتطلب التكامل و الاندماج بين المفاهيم القانونية و الاقتصادية، والمحاسبية و الإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة و رفع كفاءة استخدامها و تحقيق الفعالية في النتائج المحققة".²

كما يقصد بها مجموع العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط و السياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات و معالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال من الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال.³

و إذا عرضناها بمدلول قانوني فالرقابة المالية هي الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة.

وإذا جمعنا كل هذه التعريفات رأينا أن فريقا من الكتاب يحدد مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف وفي نظر فريق آخر تعني الرقابة تلك المجموعة من الإجراءات والعمليات، وعند فريق ثالث تعني الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة، فمفهوم الرقابة يختلف في هذه التعاريف ولكنه يدور حول محورين أساسيين الوسيلة أو الهدف، وقد أدى هذا الأسلوب إلى أن يكون النظر في مفهوم الرقابة من واقع تطبيقاتها و هذا لأبعد الباحثين، عن البحث في أساسها من حيث أن جوهرها يمثل العلاقة و الروابط الناتجة عن الملكية العامة للأموال التي عهدت بها إدارة الشعب للدولة لتقوم نيابة عنه باستخدامها حسنا بواسطة أجهزتها المختلفة.

¹ خالد سناطور، الرقابة على النفقات العمومية دراسة حول المفتشية العامة للمالية، مذكرة التخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006/2005، ص9.

² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية للأجهزة الحكومية، مركز دار الثقافة، عمان، 1998، ص129.

³ أكرم إبراهيم حماد، مرجع سابق، ص19.

فأصبح من حق الشعب فرض الرقابة التي يراها مناسبة للتأكد من حسن استخدام هذه الأموال، كما أن الدولة تعد مسؤولة عن تنفيذ ما أسند إليها عن طريق أجهزتها لمعرفة مدى قيامها بتحقيق الانجازات المطلوبة.

ومن العرض السابق نلخص إلى أن الرقابة كما عرفها الدكتور عوف محمود الكفراوي هي "الإشراف و الفحص و المراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للوائح و التعليمات المعمول بها، و للتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة و التأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال و المراكز المالية و تحسين معدلات الأداء و للكشف عن المخالفات و الانحرافات و بحث الأسباب التي إلى حدوثها و اقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا.¹

الفرع الثاني: التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية

أولا: التطور التاريخي للرقابة المالية :

إن نشأة الرقابة المالية جاءت نتيجة تطور المنظمات وذلك من خلال اتساع إنتاجها وأعمالها المالية كما أن تطور الدول واتساع أعمالها بحيث أصبحت تتدخل فالأمور الاقتصادية في الدولة، فكان نتيجة ذلك زيادة الأموال العامة فالدولة فأصبح من الضرورة الحفاظ عليها من العبث والضياع كما كان للكوارث والأزمات المالية التي حدثت دور كبير فإنشاء الأجهزة الرقابية المالية.

و لقد كانت فرنسا وقبلها المسلمون سابقين في إيجاد أول هيئة للرقابة على الأموال العامة، ففي فرنسا مثلا أنشأ الملك سانت لويس غرنا للمحاسبة، أما في إنجلترا فقد أنشئت الرقابة المالية سنة 1866م، والو.م.أ (هيئة عليا) للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة سنة 1921، كما أنشئ أول معهد للمراقبين الماليين سنة 1938، أما في بعض الدول العربية (سوريا مثلا: ديوان المحاسبة سنة 1938) (اسم الجهاز المركزي للرقابة المالية 1967) وفي مصر أنشئ سنة 1942م وتطور ليسمى الجهاز المركزي للحسابات سنة 1964، في لبنان أنشئ ديوان المحاسبة سنة 1951م وتم تعديله سنة 1959².

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص24.

² بوزيد كبحول، الرقابة المالية، محاضرة سنة الثانية ماستر حقوق، تخصص إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014/2015 ص1.

ثانيا: التطور الوظيفي للرقابة المالية

تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمة، حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة على المحاسبة القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية. إن الرقابة المالية حديثا لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع بمراجعة الحسابات والتصرفات المالية بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها، فيمكننا القول بأن عملية الرقابة المالية انتقلت من قسم في ديوان المحاسبة إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية¹.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية والمبادئ التي تقوم عليها

إن مفهوم الرقابة المالية يرتبط ارتباطا وثيقا مفهوم الإدارة العامة ذلك أن إدارة الأموال العامة تتطلب الثقة وتمثل نوعا من المسؤولية و الرقابة المالية ليست هدفا أساسيا بحد ذاتها وإنما هي جزء أساسي من نظام الرقابة و السؤال الذي يطرح هنا هو "لماذا نراقب الأموال العامة؟" والإجابة على ذلك هو أن الرقابة على المال العام تهدف إلى تفادي الاختلاسات و الحفاظ على المال، فالرقابة التي تتم على كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي تسعى إلى ضمان مشروعية الصرف أو التحصيل، ففي كل البلدان يمكن أن نلاحظ أن الرقابة تعطي أولوية كبرى لمشروعية العمليات المالية حتى يتم اكتشاف عمليات الغش و ضمانا للتوافق مع ترخيصات الميزانية و أيضا لمعاقبة المسؤولين المتسببين في المخالفات².

الفرع الأول : أهداف الرقابة المالية:

لقد تطورت أهداف الرقابة وفق التطور الحاصل في أي دولة من دول العالم، ويمكن تقسيم الأهداف إلى أهداف تقليدية (كلاسيكية) وأخرى أهداف حديثة أهداف حديثة ومتطورة .

¹ بوزيد كيجول، مرجع سابق، ص2

² سامية شوخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص44

أ- الأهداف التقليدية (الكلاسيكية):

تتمثل هذه الأهداف حول الانتظام والتقييد، وهي من أقدم الأهداف التي سطرت للرقابة، و يمكن حصرها فيما يلي :

-التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات

-التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية وحدود الاعتمادات المقرر مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد

-عملية التفتيش المالي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية¹

-التحقق من أن الإنفاق تم وفقا ما هو مقرر له طبقا للخطة الموضوعية.

-أن الموارد حصلت كما هو مقرر وأنها استخدمت أفضل استخدام.²

ب : الأهداف الحديثة والمتطورة:

-التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة

-مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة

-بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته

-الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ³.

- مراقبة الخطط المالية ومتابعة تنفيذها والتعرف على ما تم تحقيقه من الأهداف، وما لم يتم تحقيقه وأسباب ذلك.

-تقييم أداء الوحدات الإدارية التي تتكفل بالأموال المالية ومقارنة أدائها الفعلي بالأداء المقارن وحصر الانحرافات وأسباب وقوعها وإمكانية معالجتها.

¹ - كريمة ربحي، -زهية بركان وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، مراقبة ميزانية جماعات محلية ، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول مراقبة وتسير وتمويل جماعات محلية ، كلية العلوم الاقتصادية والتسير ، جامعة سعد دحلب البليلة سنة 2006 ص5

² عوف محمود الكفراوي ، مرجع سابق ، ص26

³ كريمة ربحي ، -زهية بركان ، مرجع نفسه ، ص9

-المساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للدولة.¹

ويمكننا أن نستنتج الأهداف المنتظرة من خلال ممارسة الرقابة على الأموال العمومية في الجزائر ابتداء من التعرف على مواقع الخلل لإصلاحها دون ترك الأخطاء تتعدد وتنتشر، وكما تسمح في نفس الوقت بتعميم الخبرات الجيدة من خلال:

-التحقق من التزام الأمر بالصرف بالقوانين والتنظيمات المتعلقة بالمحاسبة العمومية والمالية العمومية ولاسيما

*القانون 17/84 المؤرخ في :1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم .

*القانون رقم 21/90 المؤرخ في : 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

-الامتثال لقواعد التسيير السليم والمحافظة على الأموال الموضوعة تحت تصرف الأمر بالصرف.

-الحرص على استفتاء حقوق الدولة وحقوق الأشخاص العامة المعتمدين.

كما أن الرقابة على مالية تكتسي خصوصية بارزة من الناحية السياسية، إذ تمكن ممثلي البرلمان بغرفته (المجلس الشعبي الوطني ، ومجلس الأمة) من متابعة أعمال الحكومة وأعمال الجماعات المحلية (الولاية، البلدية) من خلال فرق ولجان التحقيق المختصة للاطلاع على كيفية استخدام المال العام².

الفرع الثاني: المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الرقابة المالية:

إن الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية، تخضع لجملة من المبادئ والمعايير متعدد تؤثر بصورة مباشرة على أنشطة الرقابة وتوجيهها وهي تتمثل في توافق أنشطة الرقابة على المال العام ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:

-الاتجاه السياسي للدولة : الذي يمثل مبادئ وأفكار يسعى الحكام لتحقيقها وعدم تبني المراقب المالي لتلك المبادئ سيؤدي إلى تعثر الأنشطة الرقابية.

-الأحكام والتشريعات النافذة: فيجب على المراقب أن يكون مطلعاً عليها ويسعى إلى توافق الرقابة معها.

¹ حسام الحجاوي، الأصول العلمية في المحاسبة الحكومية، دار حامد، عمان، 2004، ص234.

² عبداللطيف لوني، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012-2013، ص13

-مبدأ الاقتصادية وترشيده الإنفاق: وذلك بالتحقيق من أن الوحدة تحقق أهدافها بأقل تكلفة ممكنة وأنها كذلك تتخذ القرارات الرشيدة التي تخدم في نفس الاتجاه.

الحالة المستندية لأن التدقيق يجري على مستندات الثبوتية، فيتأكد المراقب من اكتمال التوقيع والبيانات التي يتطلبها كل مستند¹.

ومن بين المبادئ التي تتحكم في مسؤوليات المراقب المهنية مايلي :

1. الاستقامة و الموضوعية أن يكون نزيها، مخلصا عادلا في ممارسة لعمله المهني ولا يسمح لتحيزه مسبق أن يتغلب على موضوعيته.

2. الاستقلالية: عدم الخضوع لضغوطات من مستويات إدارية مختلفة.

3. القدرة والكفاءة : أن يكون ملما بتدقيق الوحدات الحكومية وعلى معرفة بخصوصية الوحدة هذا بالإضافة إلى التدريب والتأهيل للإطلاع على التطورات المهنية في مجال الرقابة المالية.

4. الكتمان: احترام سرية المعلومات التي يحصل عليها خلال قيامه بعمله.

5. الحذر المهني : وذلك عند تنفيذ مهام التدقيق وعند إعداد التقارير.²

حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها من إجراءات .

المطلب الثالث: أنواع ومراحل الرقابة المالية وطرق ممارستها.

تقسم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة إلى عدة أنواع، تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها

الباحث ، كما تختلف أساليب ممارسة الرقابة تبعا لظروف ممارستها .

الفرع الأول : أنواع الرقابة المالية

تتعدد أنواع الرقابة بشكل عام، ومنها الرقابة المالية، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها

دون أن يؤثر ذلك على طبيعة الرقابة أو الهدف منها.

¹ سامية شوخي، مرجع سابق، ص46

² اسماعيل حسين أحمر، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة ، دار المسيرة، عمان، 2003، ص ص 222- 227.

أولاً - أنواع الرقابة من حيث التوقيت الزمني :

يقوم هذا التقسيم على أساس توقيت حدوث عملية الرقابة فهي إما أن تتم قبل اتخاذ التصرفات المالية فتسمى بالرقابة السابقة، أو ترافق اتخاذها فتسمى بالرقابة الآنية أو المرافقة، أو تقع بعد ذلك فتسمى بالرقابة للاحقة.¹

أ - الرقابة السابقة: وهي تتخذ صورة الموافقة السابقة وهي حق يخوله القانون لشخص عام وهذا النوع من الرقابة يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها.

فالرقابة هنا تحمل معنى الوصايا من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي لحسن توزيع الموارد الاقتصادية ولترشيد الإنفاق العام ولتحقيق الأهداف السياسية العامة للدولة، فإن العمليات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة المعتمدة أو المملوكة للوحدات الخاضعة لأحكام الرقابة المالية الحكومية تتخذ صورة الموافقة السابقة على أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال، ومن الطبيعي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات حيث لا يتصور أن تتم الرقابة المسبقة على تحصيل الإيرادات ولكنها تعني هنا الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، وهذا النوع من الرقابة مانع لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان ولذلك يطلق عليها الرقابة المانعة، فهي بذلك تحول دون تبديد الموارد العامة وتحقيق وفرة في الإنفاق العام وتتخذ الرقابة عدة أشكال:

- اعتماد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
 - اعتماد الموازنة العامة للدولة والموازنات التخطيطية للسنة المالية القادمة.
 - الإقرار المبدئي بصحة عمليات معينة من الناحية القانونية.
 - الإقرار بأن الارتباطات المطلوبة في حدود الاعتمادات المقررة دون تجاوز.
 - فحص مستندات دفع الالتزام والتأكد من سلامتها قبل الترخيص للجهة الإدارية بالصرف.²
- تشير إلى اتخاذ كافة الاستعدادات والاحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المداخلات وتوجيهها لإنجاز الأهداف المرغوبة.
- الرقابة المسبقة هي رقابة وقائية من حيث الزمن.

¹ محمد رسول العموري ، مرجع سابق ، ص 29

² عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية النظرية والتطبيق ، مطبعة الإبصار للطباعة الأوفست ، الطبعة الثالثة ، الإسكندرية ، 2005 ، ص 25

ب - الرقابة الآنية:

تمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة، على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العانة والإيرادات العامة الواردة بميزانية الدولة، وعادة ما يمارس الرقابة الآنية (المرافقة للتنفيذ) اللجان البرلمانية المختصة المنبثقة عن السلطة التشريعية، بالإضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية، ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار و الشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويسير ويتابع خطوات التنفيذ، ومن أهم ميزاته القدرة على اكتشاف الخطأ والإهمال فور وقوعه فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحه، ولا يوجه كثير من النقد لهذا النوع من الرقابة، وإن كان يوجه النقد للقائمين به إذا انحرفوا عن الطريق الرقابي السليم وتحكمت فيهم أغراض أخرى، أو كانوا غير قادرين على القيام من الناحية الفنية بأعباء الرقابة أثناء التنفيذ¹.

ج - الرقابة اللاحقة

هي فحص ومراجعة العمليات المالية التي تمت فعلا للكشف عما وقع من مخالفات مالية ويتسم هذا النوع من الرقابة بالشمول حيث أنه يشمل فحص الحسابات فهي مجموعها ويتاح لهذا النوع للإمام بالعمليات المالية كاملة، وإجراء المقارنات بين الحسابات والأنظمة ذات الطابع الواحد وعقد المقارنات بين المصروفات والتكاليف في السنوات المختلفة للتعرف على أسباب الزيادة أو النقص، فالرقابة اللاحقة تكشف وتحسم كثيرا من الأخطاء التي قد يعتبر كشفها ولا تظهر حقيقتها إذا تمت إعادة مراجعة المستندات منفردة، وتتضح بعد تجميعها. وهذا النوع من الرقابة لا ينتقص من سلطة القائمين على أمر الإدارة في الوحدات بعكس الرقابة المسبقة، التي قد تتدخل في مسؤوليات الوحدات الإدارية وتسلب هذه الأخيرة بعض اختصاصاتها مما قد يترتب عليه بطء في الإجراءات وتأخير إنجاز الأعمال وترمي إلى اكتشاف الانحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والاستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل².

¹ - محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 34.

² عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 31

ثانيا : أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة و تتمثل في:

أ - الرقابة الداخلية : هي تلك التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين، وهي في هذا شبيهة بمهمة أقسام المراجعة في الشركات التجارية والصناعية، ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومدير والوحدات الحكومية من رقابة على مرؤوسيه، كذلك ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى، وهي لذلك تسمى رقابة ذاتية أو رقابة إدارية

ب - الرقابة الخارجية : هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية، وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة، وتنقسم بدورها إلى:

ب-1- قضائية : حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية فهي تلك التي تتولاها أجهزة إدارية ذات طابع قضائي، وهي تتبع عادة السلطة التشريعية.

وينحصر عادة الاختصاص القضائي للأجهزة الرقابة المالية القضائية في الحكم على الحسابات العامة والحكم بالغرامة على المخالفين في التصرفات المالية الخاصة بالأموال العامة، وتحكم هذه الرقابة على الأعمال المالية بعد انتهاءها، فهي لا تكون سابقة أو مرافقة ويشمل نطاق السلطة الرقابة القضائية باعتبارها قاضي الحسابات العامة جميع الأموال التي تعد من الأموال العامة، ما لم يرد نص يستثنيها من هذا الشمول، أما في حال عدم صراحة النص أو غموضه يكون لجهة الرقابة المالية القضائية صلاحية إقرار صفة الأموال العامة التي تخضع لرقابتها القضائية.

أما موقع حكمها فهو على الحسابات العامة، وتمتد آثارها لتشمل المحاسبين العموميين الذين يتولون أعمال هذه الحسابات، وتعد المستندات والوثائق والدفاتر و هي الأسس التي تصدر الأحكام بموجبها، وتعد هذه الرقابة من أفضل أنواع الرقابة المالية، لكونها تمارس من قبل قضاة يتمتعون بمزايا وحصانات القضاة العاديين ويتوخون العدالة في الحكم على الحسابات العامة.¹

¹ محمد رسول العموري، مرجع سابق ، ص ص 44- 45

كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية، وما تقدمه من اقتراحاتها لتقليل من هذه المخالفات و منعها في المستقبل.

ب-2- رقابة تشريعية : وهي تلك التي تتولاها الهيئة التشريعية لما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية ، وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة، فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الاستجواب والسؤال للوزراء كممثلين للسلطة التنفيذية¹.

ثالثا :أنواع الرقابة المالية من حيث موضوعها.

أ-رقابة المشروعية : يتم بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون بمفهومه العام والواسع، وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه، وبذلك يمكننا القول أنه إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف ما أو موقف ما، وبين قاعدة موضوعية مسبقا فإنها (الرقابة) تكون مهمته بنواحي المشروعة².

ب- الرقابة المحاسبية: هذا النوع من الرقابة على أثر تطور المفاهيم المحاسبية كنتيجة لتطور مفهوم الموازنة وتقسيماتها، وقد تطور هذا النوع من مجرد رقابة حسابية على الحسابات الختامية، إلى رقابة على جميع المعاملات المالية وتفاصيلها.

ج- الرقابة الاقتصادية : يهدف هذا النوع من الرقابة، إلى مراجعة نشاط السلطات العامة، من حيث المشروعات والبرامج التي تقوم بتنفيذها، للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال، وتكلفة إنجازها، وتشمل الرقابة الاقتصادية على رقابة الكفاءة، وهي تعني تحقيق أكبر النتائج بأقل ما يمكن من التكاليف، ورقابة الفعالية ، وهي الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة .

د- الرقابة على البرامج: يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط و البرامج والأهداف المحددة لكل جهة عامة³.

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق ،ص37.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق ، ص 35-36

³ محمد رسول العموري، مرجع نفسه ، ص 37

الفرع الثاني: مراحل عملية الرقابة المالية:

أولاً: -مرحلة الإعداد والتحضير:

قبل القيام بعملية الرقابة يجب تحضير فريق العمل (عملية الرقابة) وتعد هذه المرحلة من المراحل المهمة لأن اختيار أفراد العمل الأكفاء سوف ينعكس بصورة جيدة على باقي المراحل لذلك على المراقب المالي أن يتمتع بعدد من الخصائص منها:

- قدرة المراقب المالي على توفير المعلومات دقيقة على أوجه المنشأة المالي .
- الإلمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة .
- قدرة المراقب المالي على الاتصال مع جميع الإدارات المنشأة .
- اكتساب ثقة الآخرين وهو الأمر الذي يؤدي مهمته في الرقابة من خلال تقديم المساعدة
- القدرة على تحليل البيانات المتوفرة وتحويلها إلى معلومات ذات فائدة، أن يتسم بالموضوعية والمرونة ويتعد عن التحيز.

ثانياً: مرحلة جمع البيانات:

يقوم الفريق بجمع البيانات المالية من مصادرها سواء كانت محفوظة في المحاسبية أو محفوظة على أجهزة الحواسيب واستخراج هذه البيانات وجدولتها للقيام بالعملية التي ستليها.

ثالثاً: مرحلة الفحص:

يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي حصل عليها مع ما هو مخطط له وهنا يستعين بأدوات المراقبة المالية وهي:

الموازنة التخطيطية: تعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة وهي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات المنشأة خلال مدة معينة، فهي تحتوي على معايير من أجل مقارنة الإنجاز الفعلي وقياس الأداء¹

¹ بوزيد كيجول ، مرجع سابق ، ص2

التحليل المالي: يعتبر الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعية ومستوى تنفيذها والمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين المنشآت المتماثلة وتتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال :

أ- تحليل القوائم المالية وذلك من خلال الميزانية العمومية وحساب الأجل

ب- التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة مثل نسب السيولة والربحية والعائد على الاستثمار

رابعاً: التقارير المالية: بعد الانتهاء من العمليات السابقة يأتي رئيس الفريق عملية الرقابة لإعداد تقرير مالي للمدير لكي يصبح على علم بكل العمليات المالية أثناء تنفيذ الخطة المالية. ومن هذه التقارير يجب أن تكون مختصرة وذلك من خلال إما عرضها على شكل رسوم بيانية أو بأشكال أخرى تظهر مدى التغيرات المالية التي تحدث في المنشأة وتعرض أسباب المشاكل المالية¹.

الفرع الثالث: أساليب تنفيذ الرقابة المالية

تقوم جهات الرقابة المالية بتنفيذ مهامها بطرق مختلفة، وغالبا ما تحدد الأنظمة الرقابية نوعا من هذه الأساليب، لإتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة²، فقد يعتمد أسلوب الرقابة الشاملة، أو بشكل دوري، أو بشكل مفاجئ.

أولاً: الرقابة الشاملة والرقابة الانتقائية:

أ- الرقابة الشاملة: وفقا لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة، وقد تطبق الرقابة الشاملة في مجال نوعي من مجالات الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة.

ب- الرقابة الانتقائية : وفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها، وفحص تلك العينة كنموذج قياسي للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة، ويتم استخدام أسلوب الرقابة الانتقائية بطرق متعددة³.

¹ بوزيد كيجول ، مرجع سابق ،ص2

² بوزيد كيجول ،مرجع نفسه،ص4

³ محمد رسول العموري، مرجع سابق،ص49

ب-1 العينة العشوائية : حيث يتم اختيار عينة أو مجموعة من العينات من بين المعاملات المراد فحصها بطريقة عشوائية من قبل الشخص الذي يقوم بالرقابة .

ب-2 العينة الإحصائية: وفقا لهذه الطريقة يتم تقسيم المعاملات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة إلى طبقات متشابهة ومتجانسة من ناحية الحجم والنوع، ثم يتم اختيار عينة مستقلة من كل طبقة على حدة.

ب-3 العينة العنقودية : يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختبار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها، بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة ومتكاملة أو ذات الصلة بموضوع العينة المختارة .

ثانيا : الرقابة المستمرة والرقابة الدورية والرقابة المفاجئة:

أ-الرقابة المستمرة: يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية الخاضعة للرقابة طوال العام.

ب-الرقابة الدورية :وهنا تتم الرقابة على فترات دورية خلال السنة، كأن تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعة دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة، أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة أو تحددها جهة الرقابة أو حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي .

ج- الرقابة المفاجئة : حيث تتولى إجراء مباغته تستهدف موضوعا أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفات مالية، أو بناء على طلب من جهات مسؤولة وقد تتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة بين فترات وأخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية .

مما تقدم نجد أنه لكل أسلوب من أساليب تنفيذ الرقابة المالية عيوب معينة يمكن الإشارة إليها.

-الرقابة المستمرة: لا يمكن القيام بها إلا من قبل الجهة الداخلية.

-الرقابة الدورية: لا تشمل جميع المعاملات وبالتالي قد تحصل بعض الأخطاء بعيدا عن أعين المراقبين.

-الرقابة الشاملة: من الصعب تطبيقها بسبب كثرة المعاملات المالية

-الرقابة الانتقائية : عدم الدقة والموضوعية لكون الإنتقاء عشوائي ونتائج الرقابة لا تدل بشكل واضح على وضع المعاملات المالية¹.

¹محمد رسول العموري ، مرجع سابق، ص، 49-50

المبحث الثاني: ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة لنشاط الجماعة وسياستها المنتهجة باعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الإنفاق من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر طبقا لأحكام المادة 15 من الدستور 1996 تتمثل في البلدية والولاية التي متعها التشريع بالاستقلالية المالية، و هي تعكس بذلك الخطط و الاتجاهات التنموية التي تحقيقها الجماعات المحلية، و بالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جدا و يعبر في ذات الوقت عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقات و كذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها، وهذا من خلال المبادئ والخصائص ومراحل إعداد وتنفيذ الميزانية.

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

من الطبيعي أن نبدأ تعريفها للموازنة العامة ثم ننتقل إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية باعتبار أن هذه الأخيرة محتواة في الأولى وستناول لفظ "ميزانية الجماعات المحلية" بدلا من "ميزانية البلدية وميزانية الولاية". وهناك عدة تعاريف تتعلق بالموازنة العامة وتختلف من باحث إلى آخر، وذلك باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث في هذا المجال ومن هذه التعاريف ما يلي :

* وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية¹.

* تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة، معتمد من السلطة التشريعية المختصة ، يمثل تعبيرا ماليا الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها.

* وثيقة تشريعية سنوية، تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها، من أجل تسيير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي ونفقات برأسمال².

¹ Jean Longatte, Pasaal Vanhov, Chritophe, Viprey ,Economie Générale.3édition,Paris,Dunod,2002,p90

² سعيد عبد العزيز عثمان ، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر ، الدار الجامعية الإسكندرية 2003، ص555.

الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية

أ- ميزانية الولاية : هي وثيقة مالية تظهر في جانبيها التقديرات الخاصة بمصروفات ومداخل الولاية بمعنى إنها بيان تفصيلي لمجموعة ما تنفقه الولاية وما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة.

كما عرفت المادة 157 من قانون الولاية 07-12 على أن "ميزانية الولاية هي جداول التقديرات و الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي عقد ترخيص للإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار"¹.

ب- ميزانية البلدية

في التنظيم الإداري الجزائري تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وعلى السلطات المحلية إعداد وتنفيذ ميزانيتها السنوية التي تختلف تماما عن ميزانية الدولة إلا أن هذه الجماعات المحلية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار عند إعداد ميزانيتها كل التوجيهات الحكومية لإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تتماشى والخطة التنموية الشاملة للبلاد.

ولقد عرف المشرع ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أن "الميزانية البلدية هي جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار"².

ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري عن العبارة الواردة في المادة 49 من القانون 08/40 المتعلق بالبلدية والتي تنص على فكرة الأمر بالإذن والإدارة لتمكين حسن سير المصالح العمومية واستبدالها بعقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية، وهذا أن دل على شيء فإنه يدل على أن المشرع قد أدرك حجم الرقابة الصارمة المفروضة على البلدية سابقا، وبالتالي حاول التخفيف من هذه الرقابة حتى تستطيع هذه الهيئات القيام بدورها على المستوى المحلي .

¹ قانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ، العدد 12.

² قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية ، العدد 37

وتنقسم ميزانية كل من الولاية والبلدية إلى قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما:

قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

1- قسم التسيير: ويقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات وأجور الموظفين والمستخدمين وشراء لوازم التسيير وتسديد الديون وتقديم المساعدات الاجتماعية .

2- قسم التجهيز والاستثمار: يراد به المبالغ المالية المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية وإنجاز المشاريع المختلفة وتمويل قسم التجهيز والاستثمار يجب أن يكون ذاتيا و اجباريا، حيث أنه يتم اقتطاع مبلغ مالي من داخل قسم التسيير وتخصيصه لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، ويجب أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات¹.

الفرع الثاني: خصائص ميزانية جماعات محلية

*هي عملية تقديرية: تعتبر من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بما تتضمنه من تقديرات لحجم والنفقات والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة، وعليه تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات خلال سنة كاملة بالاعتماد على نتائج السنة المالية السابقة نظرا لأن نتائج السنة الجارية غير معروفة .

*هي عملية ترخيص: الميزانية هي رخصة مقدمة من المجلس للرئيس (الأمر بالصرف)، القيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات في إطار تنفيذ الميزانية، فالمجلس المنتخب هو الذي ييث في وسائل النفقات والإيرادات وهو الذي يقضي بما يراه مناسبا.

وليس للترخيص نفس الأهمية بالنسبة للنفقات والإيرادات الجبائية فالنفقات يمكن أن ينفق جزء منها أو كلها، ولكن ليس له الحق في تجاوزها، أما الإيرادات فيجب أن يستوفي جميع ما هو متوقع، أو بتجاوزها².

¹ عمر عتموت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار الهومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 273

² ياقوت قديد، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص ص 69-70

*الميزانية هي عمل ذو طابع إداري : الميزانية هي وثيقة تتضمن الإيرادات والنفقات وهي ذو طابع إداري يسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعة المحلية، حيث أن الميزانية تقدم معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الإداري والمالي، والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فبدون هذه المعلومات لا تستطيع الجماعات المحلية الوصول إلى وضعيتها الحقيقية .

*الميزانية هي عمل دوري: إن إعداد الميزانية بناء على تنظيمات وقوانين معمول بها بمعنى أن هناك ميزانية واحدة كل فترة (غالبا سنة) تعد بشكل دوري.

وكذلك لمالية الجماعات المحلية خصائص تميزها عن مالية الدولة نوجز ذكرها في ما يلي:

*موارد مالية ذات مرونة محدودة: ويقصد بمرونة الموارد المالية قابليتها للزيادة في التوسع في الانفاق، و هذه المرونة تتوفر بالنسبة لموارد الحكومة المركزية نظرا لما تتمتع من سلطات مالية و نقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بشتى الوسائل.

فمثلا في استطاعت الحكومة المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يجد من سلطتها في هذا الصدد، سوى ما تخشى وقوعه من آثار اقتصادية او اجتماعية ضارة نتيجة زيادة العبء الضريبي.

*موارد مالية ذات طابع محلي: يغلب على الموارد المالية المحلية الطابع المحلي، بحيث لا يتجاوز وعاءها الوحدة المحلية لأن تجاوز الموارد نطاق الوحدة المحلية في يؤدي بها إلى أن تختلط بموارد الحكومة المركزية فضلا عن احتمال ازدواج الضرائب أو تعددها على المكلف¹.

*الموارد المالية المحدودة تحد من إنفاق المحلي: أن القاعدة العامة المعمول بها بالنسبة للمالية العامة للدولة وكذا المالية العامة المحلية، قاعدة تحديد النفقات قبل الإيرادات و تسمى هذه القاعدة بمبدأ الأسبقية، أي هناك نفقات يجب العمل على إيرادات تغطيتها، لكن بالرغم من وجود هذا المبدأ إلا انه صعب التطبيق بالنسبة للمالية المحلية، ذلك أن الدولة تتمتع بإمكانيات واسعة في الانفاق لما تملكه من سيادة تجعلها قادرة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها، في حين أن الهيئات لا تملك هذه الامكانيات.

¹ ياقوت قديد،مرجع سابق ، ص ص63-64

*خضوع المالية المحلية للرقابة المركزية: لا يمكن القول أن استقلالية مالية أولا مركزية إدارية بدون تحقيق الاستقلالية المالية، فالاعتراف للهيئات المحلية باختصاصات معينة يعتبر عدم القيمة، إذ لم يقترن بمنحها سلطة تمويل الخطوات التطبيعية اللازمة لمزاولة هذه الاختصاصات.

المطلب الثاني: أهداف و مبادئ ميزانية جماعات محلية

الفرع الأول: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية

من خلال تعريف ميزانية جماعات محلية يمكن اعتبار أن ميزانية لها مجموعة من مبادئ، تخضع الميزانية العامة المحلية مثلها مثل الميزانية العامة للدولة إلى أسس وقواعد تحكمها، وفي ما يلي سنوضح هذه المبادئ .

*مبدأ السنوية : يعني هذا المبدأ استغلال كل دورة محاسبية على الأخرى والمتمثلة في سنة حيث أن إيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة لأن فترة سنة معقولة لتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات وإذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية، وتنص المادة 3 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي :

"يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بحمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة عمل ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمالية".

*مبدأ وحدة الميزانية : تستوجب هذه القاعدة أن تندرج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة ، والغرض من ذلك هو عرض الميزانية في أبسط صورة حتى يتسنى لمن يريد الإطلاع على الوضع المالي للدولة وحدة الميزانية يعني وضع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة بهذا يمكن تفسيره على أساس¹ :

- أ- زاوية مادية: وتعني أن جميع العمليات المادية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان.
- ب- زاوية شكلية: خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية ومن هنا تظهر أهمية مبدأ الوحدة من حيث الرقابة البرلمانية.

¹-محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2003 ، ص 93

و احترام مبدأ الوحدة من الزاوية المادية يعني عدم القدرة على إخفاء العجز بطريقة تقدم الميزانية المتوازنة في الشكل العادي، ثم تقدم موازنة أو مجموعة موازنات تكميلية غير متوازنة تماما.

ومن ناحية أخرى يمنع مبدأ الوحدة ظهور العمليات المالية المطابقة للنفقات النهائية ضمن حسابات خارج الشكل للميزانية الاساسية .

و احترام مبدأ الوحدة من الزاوية الشكلية يسمح للبرلمان بإعطاء الرأي حول أولية النفقات، والقاعدة العامة أن يتم تسجيل النفقات في ميزانيات خاصة متوازنة وتمويلها بطرق خاصة كفرض الضرائب الإضافية أو لإحداث تغييرات نقدية.

وكما أن المادة 44 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقانون مالية يسمح بإنشاء ميزانيات ملحقة حينما نصت على ما يلي : "يجوز أن تكون موضوع ميزانيات ملحقة، العمليات المالية الدولية التي لم يضاف عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن، يقرر إنشاء أو إلغاء ميزانيات ملحقة بموجب قوانين المالية"¹.

*مبدأ عمومية الميزانية : يعني أن تظهر في الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات، دون أية مقاصة بين الاثنين، وهذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية .

إذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة للميزانية العامة، فإن مبدأ العمومية يهدف إلى ملء هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين.²

*مبدأ توازن الميزانية : يجب على الجماعات المحلية أن تتبنى ميزانية متوازنة، والتي تعني أن جملة النفقات المسجلة تقديرا يمكن تغطيتها بمجموع مختلف الإيرادات التي ستحصل عليها الجماعات المحلية، وحسب المادة 136 من القانون الولائي والمادة 151 من القانون البلدي، و لا يمكن لمجالس المحلية الشعبية المصادقة على ميزانية غير متوازنة .

¹ -محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء ، مرجع سابق، ص: 94

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2003، ص410.

و تأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية.

وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور 1996 حينما نصت على ما يلي¹: "لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوق بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على أقل المبالغ المقترحة إنفاقها".

* مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يقصد بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي هو أنه لا يمكن أن يقوم الأمر بالصرف بالأعمال والهام المنوط بالمحاسب العمومي، هذا الأخير الذي يتم تعيينه بمعرفة الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته وفي نفس الوقت حمايته.

وعلى اعتبار أن المحاسب يقوم بمراقبة الأوامر بالصرف، ومنه فإنه يجب أن يكون الأمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصين متميزين، بحيث يقوم المحاسب بمراقبة العمليات المحاسبية والمالية التي يقوم بها الأمر بالصرف ومنه فإنه لا يمكن إخضاع المحاسب العمومي لسلطة الأمر بالصرف الوظيفية.

ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي و أمين الخزينة (أو المحصل) هذا الأخير الذي يعتبر محاسب البلدية وهذا ما يمكن أن يكون المحاسب تحت سلطة الأمر بالصرف الإداري بل وهذا شائع كالعلاقة بين الوالي وأمين الخزينة جعل القانون يمنع الأمر بالصرف من تعيين محاسبة ويجول هذه السلطة للوزير المكلف بالمالية أو على الأقل لموافقتة.

¹المادة 121، دستور 1996

الفرع الثاني: أهداف ميزانية الجماعات المحلية

تتلخص الأهداف التي تحققها الميزانية الجماعات المحلية في ثلاث أهداف رئيسية:¹

أولاً: أهداف تخطيطية و البرمجة : وتمثل في تحديد احتياجات خلال الفترة القادمة وتحديد الوسائل اللازمة لتنفيذ هذه الاحتياجات، وتكون بصفة شاملة ومتكاملة، وتهدف إلى تحقيق الاستخدام الأمثل والرشد للموارد العامة بأفضل صورة ممكنة إذ يفترض فيمن يظلمون بإعداد الميزانية معرفة كافة البدائل الممكنة للإنفاق العام، والقيام بالمقارنة بين تكلفة ومنفعة كل بديل والآخر لكي يتمكنوا من تحقيق هدف الرشد الاقتصادية للمواد العامة، إذ يمثل التخطيط الأهداف التي تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيقها إلى مدى الطويل.

أما البرمجة فهي تتعلق بالبدايل المختلفة بتحقيق هذه الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي لكل بديل ، والأسباب الأكثر ملائمة لتحقيق هذه الأهداف، لكي تصل في نهاية المطاف إلى وضع برامج متكاملة بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وأساليب تنفيذ كل من منها وكيفية تمويل هذا التنفيذ وأخيراً الموازنة التي هي عبارة عن ترجمة الشرائح السنوية من البرامج في صورة اعتمادات مالية سنوية مع مراعاة حدود التمويل المالي في المدى القصير، أي أنها تقوم بالتوفيق بين اعتبارات المدى القصير وخطط المدى الطويل.²

ثانياً: أهداف إدارية : حيث تتم ترجمة الأهداف التخطيطية إلى مشروعات وأنشطة محددة وتصميم الوحدات الإدارية التي ستولى تنفيذ تلك البرامج، والتي تتطلب أن يتم تخصيص اعتمادات الميزانية وفقاً للأهداف الفرعية التي تسعى كل إدارة لتحقيقها أي أن ذلك يستوجب أن يقوم كل مرفق بتحديد أهدافه الفرعية التي يعتمد تحقيقها خلال العام المالي القادم.

ثالثاً: أهداف رقابية : تمكن الميزانية العامة الجهات الرقابية المختلفة، والجهات ذات العلاقة من الرقابة على تحصيل الإيرادات المقدر، وانفاق التخصيصات المعتمدة على الأهداف المحددة لها ضمن المدة والوصف المحددين.

¹ بن ناصر عائشة، الرقابة المالية على نفقات العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة بسكرة، 2013، ص5.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009، ص322.

المطلب الثالث: مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية جماعات محلية

تمر ميزانية الجماعات المحلية بعدة مراحل وستتطرق إلى كل مرحلة منها ابتداء من مرحلة الاعتماد إلى مرحلة التنفيذ، بداية لا بد من التطرق إلى وثائق الميزانية والتي تتكون من الميزانية الأولية، والميزانية الإضافية، والحساب الإداري.

أ-الميزانية الأولية : وتعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة، فكل سنة مالية تؤدي إلى إعداد تقديرات مالية تسجل كشف إجمالي يسمى الميزانية الأولية، وتمثل رخصة لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي للإنفاق في حدود الاعتمادات المصوت عليها .

ب-الميزانية الإضافية: وهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة المادة 177 من القانون 10-11.

والميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقى الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيليه لأنها تتضمن:

- كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة.

- كل ترحيلات الإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة.

وتعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة المعنية، يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة¹ خلالها وبصفة إلزامية على أساس التوازن من قبل المجلس الشعبي البلدي، وإذا كانت هناك نفقات تعديلية بعد المصادقة على الميزانية الإضافية فإنها تتم عن طريق مداولة يجري من خلالها هذا التعديل ويتم تسويتها في الحساب الإداري.

¹المادة 181، القانون 10-11

محتوى الميزانية: تحتوي ميزانية البلدية على شقين (فرعين) هما: قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار المادة

179 من قانون البلدية 10-11، كل قسم يحتوي على النفقات و الإيرادات و يكون متوازن إجباريا.

وتشمل: الإيرادات "المادة 195 ق البلدية" النفقات "المادة 198 من ق البلدية"

- محاصيل الموارد الجبائية.
 - نفقات أجور وتكاليف موظفي البلدية.
 - المساهمات التي تمنحها الدولة.
 - المساهمات المقررة على الأملاك ومداحيل البلدية.
 - رسوم وحقوق مقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات.
 - نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية.
 - الحصص والأقساط المترتبة على البلدية.
 - نواتج الاستغلال.
 - نفقات تسيير المصالح .
 - الاقتطاع لنفقات التجهيز.
 - الاقتطاع لنفقات الاستثمار.
- حيث أن نفقات التسيير مقسمة إلى ثلاث أقسام:
- * النفقات الإجبارية مثل الأجور.
 - * النفقات الضرورية للمصالح مثل الهاتف و أدوات المكتب.
 - * النفقات الاختيارية مثل الإعانات¹.

¹المادة 195-198، قانون البلدية 10-11، ص26

2- قسم التجهيز والاستثمار:

هو الفرع الذي يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالحفاظ على أملاك البلدية العمومية على حالها سواء المنقولة أو العقارية.

وهناك صلة بين الفرعين السابق ذكرهما وهذا من خلال التمويل الذاتي، الاقتطاع من أجل نفقات التجهيز يمكن للبلدية بذل مجهود ادخاري في إيرادات التسيير لصالح التجهيز والاستثمار (المادة 179 من ق البلدية).

ويشمل فرع التجهيز والاستثمار: المادة 198 من القانون 10-11

-الإيرادات والنفقات

- نفقات التجهيز العمومي.

- نفقات المساهمة برأس مال على سبيل الاستثمار.

- تسديد رأسمال بعنوان القروض

-نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم

ج- الحساب الإداري : يعرف الحساب الإداري بأنه حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل بعد انتهاء السنة المالية، وتقبل وثيقة المحاسبية في شهر أكتوبر من السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها، فيعتبر الحساب الإداري نتيجة السنة المالية حيث يقدم لنا كل المصاريف الحقيقية التي صرفت والإيرادات التي تحصلت فعلا أثناء السنة المالية وكل البواقي التي سجلت سواء بالنسبة لقسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار¹.

¹مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي ، دار بلقيس للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010 ، ص 288.

ويقوم بدراسة الحساب الإداري كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ومحددان بمداولة الإيرادات والنفقات وبالتالي نتائج السنة المالية التي قد يترتب عنها عجز أو فائض .

يلزم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد حسابيهما الإداريين وفق نص المادة 166 الفقرة 1 من قانون الولاية رقم 07/12 والمادة 188 الفقرة 1 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية¹.

الفرع الأول: مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية

يتم تحضير ميزانية الجماعات المحلية وفق تقنيات ومراحل محددة لإنجازها وإعدادها إعدادا صحيحا من خلال لأخذ بعين الاعتبار المخططات الإنمائية والأهداف المسطرة والبرامج السنوية .

1-مرحلة الإعداد مشروع الميزانية:

يتعين إعداد مشروع ميزانية الجماعة المحلية من قبل الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية، كما يتولى الأمين العام القيام بدور محوري في مجال إعداد الميزانية لاسيما بالنسبة للبلديات ذات الميزانيات ويتجسم دوره تحت سلطة الأمر بالصرف خصوصا في الممارسة الفعلية لعملية الإعداد وتنسيق سيرها بين مختلف المصالح الادارية والمالية والفنية بما في ذلك التحكيم بشأن الطلبات المعروضة وذلك علاوة عن اسهامه في تسيير شؤون الجماعة المحلية .

*فالنسبة لإعداد مشروع ميزانية الولاية، فتقع مهمتها على عاتق الوالي والذي يعرضها على المجلس الشعبي الولائي²، ليصوت ويصادق عليها كما نصت المادة 160 من قانون الولاية 07/12 وهذا بخلاف ما كانت عليه في قانون الولاية 09/90 حيث كانت تتولى إعداد الميزانية إدارة الولاية .

*أما فيما يخص مشروع إعداد البلدية فيتولى مهمتها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من قانون رقم 10/11.

ونظر ا لأهمية البالغة للميزانية في الحياة الاقتصادية، فإن إعدادها يتطلب الدقة في اتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة بمجدية، لتكون التقديرات قريبة من الواقع، وتولي السلطات البلدية لعملية إعداد الميزانية الأهمية

¹مولود ديدان، مرجع سابق، ص 289.

²المادة 160، قانون الولاية 07-12

البالغة وهذا لانعكاسها على التنمية المحلية والوطنية، لذا يجب أن تكون عملية التحضير مبنية على أسس ثابتة وحجج مقبولة لجعل الموارد المحلية في خدمة المواطنين، وعند تحضير الميزانية لا بد أن نراعي الأمور التالية:

- الخطوط العريضة للخطة الإنمائية.

- التعليمات و المقررات الصادرة عن وزارة الداخلية و الحكومة المتعلقة بالسياسة العامة و المحلية .

- وضعية الموارد في حوزة كل مجموعة، إذا اقتضى الأمر أن يخضع هذا التحضير إلى شروط أساسية لضمان الفعالية و نذكر أهمها:

- يجب دراسة ومناقشة التقديرات الأولية قبل تقديمها إلى السلطة الوصية لمراقبتها و المصادقة عليها.

- أن يكون توازن الميزانية حقيقيا وليس خياليا.

- احترام أجال إعداد الميزانية.

- استعمال البطاقة الحسابية، والمتضمنة تقديرات الإيرادات الجبائية.

2-مرحلة التصويت على الميزانية جماعات المحلية:

بعد التعرف على مرحلة إعداد الميزانية المحلية تليها مرحلة مناقشتها من طرف اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولايتي بعد عرض مشروع الميزانية.

جاء في نص المادة 107 من قانون الولاية على أن الوالي يعد مشروع الميزانية، يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.

ويتم تقدير الإيرادات ونفقات الميزانية مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج السنوات السابقة وتطور الاستثمار مع مراعاة ما استجد في القوانين خصوصا منها ما يتعلق بالجانب الضريبي بعد إعداد مشروع الميزانية.¹

¹مولود ديدان ، ، مرجع سابق، ص ص191-192

بعد أن يتم مناقشة مشروع ميزانية الولاية يتم التصويت عليها بابا بابا ويتم فضلا عن ذلك توزيع النفقات والإيرادات على شكل فصول فرعية ومواد.

أما فيما يخص البلدية فمرحلة التصويت والمناقشة للميزانية لا تختلف عن سابقتها (الولاية) غير أنه لا بد من ترخيص مسبق لمجلس الشعبي البلدي لتنفيذها وهو ما يعرف بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ.

كما يرفق بهذه الميزانية دفتر الملاحظات الذي يتضمن ملخص حسب ترتيب مواد الميزانية، وتفصيل توجيه كاعتماد وطبيعة وأسباب الاقتراحات المسجلة بهذه الميزانية، ويدرس المجلس هذه الميزانية دراسة معمقة مع مراعاة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، ثم يصوت عليها بابا بابا ومادة بمادة بالنسبة للنفقات والإيرادات وعلى أساس التوازن بينهما وهذا طبقا للأحكام المادة 182 من قانون 10/11، وبعد ذلك يقوم بالمداولة على الميزانية، وبالتالي لا يجوز للسلطة التنفيذية تحويل الاعتمادات إلا بموافقة المجلس الشعبي البلدي إلا في حدود ما يسوغ لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة داخل نفس الباب غير انه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات¹.

يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة التنفيذ، ويتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها، المادة 181 من قانون 10/11.

3-مرحلة المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية :

إن المصادقة على الميزانية الولائية تقع على عاتق المجلس الشعبي الولائي وفي حال لم يتم المصادقة على ميزانية الولاية يجوز للوالي أن يعقد دورة غير عادية ويستدعي فيها المجلس للمصادقة عليها، وإذا لم يتوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

أما بالنسبة للمصادقة على ميزانية البلدية فيقوم المجلس الشعبي البلدي بتحويلها إلى الجهة الوصية للمصادقة عليها، ويعتبر الوالي هو المختص بهذه العملية، إلا إذا كان سكان البلدية أقل من 50.000 نسمة فإن المصادقة تصبح من اختصاص رئيس الدائرة.

¹ http://www.barikanet.com بتاريخ 04-03-2015، 15:18.

لا يمكن المصادقة على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال الخمسة عشر يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة أيام .

يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية.

وإذا صوت المجلس على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 من قانون البلدية 10/11 خلال أجل ثمانية أيام التي تلي تاريخ الإعداد فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي¹ .

" إن السلطة التي تضبط ميزانية البلدية يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات والمداحيل المقيدة فيها"، وعلى العموم يؤخذ بعين الاعتبار عند مراقبة أي ميزانية الأموال الخاصة، والنفقات القانونية و الإجبارية، واحترام القوانين والتعليمات المسطرة في هذا المجال، مراقبة التوازن المالي، احترام القواعد الأساسية في تقييد الاعتمادات طبقا للتعليمات الوزارية الخاصة بالعمليات المالية للبلديات.

وبعد المراقبة النهائية لها واستخراج الملاحظات الضرورية والمسجلة فيها يمكن إرجاعها إذا كانت هذه الملاحظات تنعكس سلبا على تنفيذ الميزانية وخاصة إذا ما كان هناك عجز، لإعادة التوازن وتصحيح كل الأخطاء المسجلة أو قبولها والمصادقة عليها إذا لم تكن هناك ملاحظات.

بعد الإحراز على المصادقة تسلم نسخة من الميزانية إلى المحاسب العمومي و كذلك السلطة الوصية قبل الشروع في الإنجاز من قبل الأعوان التنفيذيين للجماعات المحلية.

¹ المادة 183 من القانون 10/11

الفرع الثاني : تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

تحد الميزانية من حرية النشاط المالي للجماعة المحلية، لان عدم التقيد بما ورد يجعل هذه الأخيرة تفقد الغاية التي أنجزت من أجلها، لذا وضعت قواعد عديدة تحكم وتنظم العمليات المالية من إنفاق وجباية، كما وضعت آليات تضمن احترام هذه القواعد¹.

وتتولى الجماعات المحلية بواسطة أعضائها وتحت إشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية، بمعنى جباية الإيرادات المحلية التي ينتظر الحصول عليها وفق التقديرات الأولية التي تم وضعها في الميزانية الأولية، وصرف النفقات التي أيضا تقديرها في ذات الميزانية، والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية، فمرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية مرحلة جديدة تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس، وإخراج محتواها إلى حيز التنفيذ، وتعد هذه المرحلة من أهم المراحل الميزانية أي أكثرها أهمية فهي تمس نشاط أفراد الجماعة، سواء من حيث استفادتهم من النفقات المحلية الموجهة إليهم لإشباع حاجياتهم المختلفة، أو مساهمتهم في سد وتحمل أعباء هذه النفقات من خلال دفعهم مختلف الضرائب والرسوم.

ويبدأ التنفيذ الفعلي بالنسبة لكل من ميزانية الولاية والبلدية من شهر جانفي وتمتد أجال تنفيذها إلى غاية شهر مارس من السنة الموالية بالنسبة لعملية التصفية ودفع النفقات .

وفي حال حدوث عجز في الميزانية الولاية والبلدية ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية وتقع هذه المهمة على عاتق المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، وفي حال لم يتم اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية لميزانية البلدية، يجدر للوالي أن يتخذ من خلال الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر.

أما بالنسبة للولاية وفي حال عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدت سنوات مالية.

¹ بن ناصر عائشة، مرجع سابق، ص11

1- أعوان المكلفون بالتنفيذ ميزانية :

أ- لأمرون بالصرف

ب- لمحاسبون العموميون

أ- لأمرون بالصرف: حسب المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العامة " يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات¹.

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة وأمر بصرف النفقات ، وفي هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية².

***الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية** : الوالي هو الهيئة الأولى في الولاية فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية وهو صاحب القرار فيها فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية .

حيث يقوم بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها كما له أن يفوض إمضائه لأحد أعوان المصالح التابعة له، والوالي مكلف بتحقيق العمليات الخاصة بتنفيذ الميزانية، والتي تدخل في المرحلة الإدارية، وهي من حيث النفقات الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بدفعها " ومن جهة الإيرادات "إثبات الإيرادات، التصفية، والأمر بتحصيلها".

***رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف بالنسبة للبلدية** : إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمر بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي :

◀ الحفاظ على أموال البلدية وإرادتها.

◀ تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية .

¹ المادة 23 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 35 ، 1990، ص1134 .

² علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006 ، ص 131.

- ◀ عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار.
 - ◀ تمثيل البلدية أمام القضاء.
 - ◀ القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني .
 - ◀ منح سندات المداخيل و حوالات الدفع .
 - ◀ كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات .
 - ◀ ويقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.
- ب- المحاسبون العموميون :** حسب المادة 33 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية "يعد محاسبا في مفهوم هذه الأحكام ، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية :

- ◀ تحصيل الإيرادات ودفع النفقات .
 - ◀ ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم.
 - ◀ تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
 - ◀ حركة حسابات الموجودات¹.
- * بالنسبة أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية: يعتبر محاسبا رئيسيا بصفته رئيسا على تحصيل الموارد وصرفها .

* بالنسبة للمحاسب البلدي بالنسبة للبلدية : يمارس المحاسب البلدي مهامه كمحاسب عمومي طبقا للتنظيم المعمول به، استخلاص جميع المداخيل البلدية وجمع المبلغ التي يتم تحصيلها من الخواص وممتلكات البلدية وكذا الوفاء بالنفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها وذلك إلى غاية الاعتماد المصادق عليها.

¹ المادة 33 من قانون 21-90، ص 1134

2-عملية تنفيذ ميزانية

وتسمى هذه المرحلة بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات، بالمرحلة المحاسبية لتنفيذ الميزانية، وتمركز عملية سواء كانت تسديد النفقات أو تحصيل الإيرادات بمرحلتين هما:

-مرحلة تنفيذ النفقات : تعد مسألة تسديد النفقات وتقديرها في الميزانية من مهام البلدية في حين تتم المصادقة عليها من قبل الوصاية، وتنفذ هذه النفقة يستلزم اتباع عدة إجراءات قانونية وتنظيمية والمتمثلة أساسا في الالتزام من ثم التصفية وفي الأخير صرفها بتحرير حوالة الدفع.

-مرحلة تنفيذ الإيرادات :تبدأ هذه العملية بإصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي جميع الكشوفات، الرسوم التوزيعات الفرعية والإيرادات إلى القابض قصد التحصيل .

خلاصة الفصل:

لقد تطرقنا من خلال هذا الفصل إلى دراسة أساسيات الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية، حيث أفردنا مبحثاً كاملاً لدراسة النظرية لماهية الرقابة المالية، من خلال تعدد التعريفات من طرف الباحثين والفقهاء بشكل عام، مروراً بتطور التاريخي والوظيفي لرقابة المالية، وذلك بدراسة الأهداف والمبادئ التي تقوم عليها عملية الرقابة للحد من الأخطاء والانحرافات وتحديد مواطن هدر الأموال وفق الخطط المرسومة والموضوعة، كذلك دراسة أنواع الرقابة المالية وهذا من حيث الزمن وهو أساس توقيت الرقابة سواء كانت رقابة سابقة أو آنية (مرافقة) أو لاحقة، وكذلك من حيث موضوعها سواء كانت محاسبية أو اقتصادية، وكذلك من حيث الجهة التي تقوم بعملية الرقابة، إما كانت داخلية والتي تقوم بها السلطة التنفيذية أو خارجية والتي تقوم بها جهات خارجية مستقلة تتمثل في سلطة قضائية والتشريعية، بإضافة إلى أهم المراحل الرقابة المالية ابتداءً بمرحلة إعداد وتحضير وجمع البيانات وعملية الفحص نهاية بتقارير المالية، كذلك التطرق إلى أهم أساليب تنفيذ الرقابة، وغالباً ما تحدد سير عمل هذه الأنظمة الرقابية، أما المبحث الثاني فكان موضوعه هو ميزانية الجماعات المحلية، لأن عملية الرقابة تقوم على الجانب المالي للجماعات المحلية، وهذا من خلال التطرق إلى قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 المتعلقان بميزانية الجماعات المحلية، سواء كانت ميزانية أولية أو إضافية أو فيما يخص الحساب الإداري .

وهذا بدراسة الأهداف والقواعد الأساسية لمبادئ ميزانية الجماعات المحلية وكذلك التقسيمات الميزانية بقسميها التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وأخذ ميزانية إضافية كمثال بما تحويه من إيرادات ونفقات، وكذلك تطرقنا إلى أهم مرحلة وهي الإعداد والتنفيذ لميزانية الجماعات المحلية .

كما لا يفوتنا أن ننوه بأن ميزانية البلدية والولاية متشابهتان من حيث التقسيمات والأنواع والبنود.

الفصل الثاني
رقابة الهيئات المالية على
أداء الجماعات المحلية في
الجزائر

تمهيد

في إطار استراتيجية المشرع الجزائري لبناء دولة مؤسسات تقوم على تطبيق القانون والمراسيم التنفيذية واللوائح التشريعية وعلى اعتبار اتساع مجالات استخدام المالية العمومية وتعددتها فإنها تمارس مراقبتها من طرف أجهزة متنوعة المهام ومتباينة الطبيعة و لكنها تشترك في الهدف وهو ضمان استخدام الجيد وقانوني للاعتمادات المالية، وتبرز أنواع الرقابة المالية بنوعيتها السابقة واللاحقة من خلال الأجهزة والهيئات الرقابية المتخصصة مهمتها رقابة المال العام والحد من ممارسة الفساد المالي من طرف المؤسسات العمومية، وكذلك تتدخل المجالس المحلية المنتخبة في مراقبة الأموال العمومية، بحيث تطرقنا في هذا الفصل إلى دراسة الهيئات القانونية المكلفة بتطبيق الرقابة المالية وآثار المترتبة عليها على أداء الجماعات المحلية في الجزائر ولقد قسمنا هذا الفصل العملي إلى مبحثين، المبحث الأول تكلمنا على الهيئات الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية من خلال الرقابة المالية السابقة واللاحقة الممارسة على جماعات محلية بإضافة إلى رقابة مجالس المحلية المنتخبة، أما المبحث الثاني خصصناه لدراسة الآثار المترتبة على هذه الهيئات الرقابية.

المبحث الأول: أجهزة وهيئات الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية

للرقابة المالية صورتين أساسيتين تقوم بعملية مراقبة الاموال قبل صرفها وتسمى الرقابة السابقة وتمثلة في رقابة مراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية البلدية والولاية ورقابة محاسب العمومي والصورة الثانية تقوم بعد صرف الأموال وتسمى الرقابة اللاحقة و المتمثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد إذا اقتضى الأمر، بإضافة إلى رقابة المجالس المنتخبة على ميزانية البلدية والولاية والتي أعطاها المشرع صفة القانونية للرقابة من خلال قانون البلدية والولاية الجديدين.

المطلب الأول : الرقابة المالية السابقة الممارسة على جماعات المحلية

الفرع الأول : الرقابة السابقة للمراقب المالي

أولا :تعريف بالمراقب المالي: المراقب المالي هو كل موظف يعين قانون لقيام بعملية رقابة ويكون تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بموجب قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية تشمل اختصاصه، أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة معينة، أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المسبقة للنفقات الملتزم بها، وكذلك المصالح المركزية للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري¹.

ثانيا :مجال تطبيق الرقابة المالية المسبقة للالتزام بالنفقات

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية والولايات دون البلديات، حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها².

إلا أنه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم: 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المعدل والمتتم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة، وهذا وفقا لما نصت عليه المادة الثانية، من المرسوم رقم 09-374، على أنه يتم وفقا لنفس المادة تنفيذ إجراء توسيع

¹ - محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى الجزائر ، 2003، ص137.

² -المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد، 82.

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة.
- تقديم النصائح للآمر بالصرف في المجال المالي¹.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات

المفتوحة والنفقات الموظفة.

ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، أن يرسل المراقب المالي، إلى الوزير المكلف بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانيات، كما يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض² تعد المصالح المختصة للوزير المكلفة بالميزانية على أساس التقارير السنوية المنصوص عليها تقريرا ملخصا عاما، حيث تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة على وجه الخصوص .

لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليها الأمر بالصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، غير أنه يجب عليه أن يرسل في كل الحالات، تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالميزانية .

ب - المراقب المالي المساعد : يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد بما يلي :

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، له حسب الشروط و الكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية. كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، المهام 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:الرفض النهائي - الإشعار -التقرير المفصل³.

¹ المادة 15 من مرسوم تنفيذي 09-374 المعدلة ومتممة لأحكام المادة 23 من المرسوم تنفيذي 92-414، ص5

² المادة 17 من مرسوم تنفيذي 09-374 المعدلة ومتممة لأحكام المادة 25 من المرسوم تنفيذي 92-414، ص6

³ ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014 ص67.

وكذلك هناك المهام الموكلة للمراقبين الماليين نذكر منها :

*مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية و مستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

*مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

*مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتماد وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

*مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق.

*الالتزام بنفقات التسيير و التجهيز أو الاستثمار.

رابعاً:مسؤولية المراقب المالي : يعتبر المراقب المالي مسؤولاً شخصياً عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها¹ .

أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فيكون مسؤولاً عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلمها وهذا في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي .

ويتعين عليه الاكتفاء برقابة المشروعية، دون رقابة ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف، وبذلك فهو لا يحتمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، وكذلك عليه الالتزام بالسير المهني عند دراسة الملفات والقرارات بمناسبة أدائه لمهامه على أن توفر له الحماية أثناء ممارستهم لمهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنه أن يضر بأدائه لمهامه.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

أولاً: تعريف المحاسب العمومي: تعتبر رقابة المحاسب العمومي مجموعة من التحقيقات و الفحوصات التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقة، وذلك من أجل التأكد من شرعيتها لهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية، كما تعتبر مكملة لرقابة المراقب المالي، وكذلك يعرف المحاسب العمومي بأنه كل موظف يعين قانوناً للقيام

¹المادة 22 من المرسوم 09-374 ، المعدلة وتمتم لاحكام المادة 31 من المرسوم تنفيذي 92-414 ص6.

بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، وتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد وحركة حسابات الموجودات.¹

كما عرفه جاك مانبي المحاسب العمومي "بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال الخاصة للمنظمة"².

ويتم تعيينه من طرف وزير المالية الذي يخضع لسلطته جميع المحاسبين العموميين كما يمكن أن يعتمد محاسبين عموميين آخرين، على أن تحدد كفاءات تعيين المحاسبين العموميين عن طريق التنظيم ويتعين على المحاسب العمومي أن يكتب تأمينا على مسؤولية المالية قبل مباشرة وظيفته.

و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 313-91 المؤرخ في 07-09-1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها حيث جاء في نص المادة 9 منه على أنه: "يكون المحاسبون إما رئيسيين أو ثانويين و يتصرفون بصفة مخصص أو مفوض" وحددت المادة 10 من نفس المرسوم فئة المحاسبون الرئيسيون بنصها "، كذلك المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في إطار المادة 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 المذكور أعلاه".

أما فئة المحاسبين الثانويين فحدده المادة 11 من نفس المرسوم بأنهم "المحاسبون الثانويين الذين يتولون بجميع عملياتهم محاسب رئيسي"³.

وعليه فإن المحاسب العمومي الرئيسي هو الشخص الذي يقدم حساباته مباشرة للتصفية و المراجعة أو للتقاضي للأجهزة المكلفة بذلك قانونا، أما المحاسب العمومي الثانوي، فهو الذي تركز حساباته و عملياته من قبل محاسب عمومي رئيسي.

¹ المادة 33 من المرسوم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 35، ص 1134

² محمد مسعي ، مرجع سابق ، ص 44

³ المرسوم التنفيذي رقم 313-91 ، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الذي يحد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكفاءاتها ومحتواها ، الجريدة الرسمية ، العدد 74

يعتبر أمين خزانة الولاية المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية، كما يعتبر قابض الضرائب المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية، و بصفتهم تلك يعد كل منهم حسابا للتسيير عند قفل السنة المالية، يشمل فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية .

ثانيا: محاسبة المحاسب العمومي:

يمارس مهام أمين الخزانة البلدية محاسب عمومي¹ وهو محاسب رئيسي بالنسبة لميزانية البلدية حيث يتولى تحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية، و بالإضافة إلى ذلك فهو مكلف بمتابعة تحصيل مدا خيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات المأمور بصرفها.

أما بالنسبة للعمليات المالية للدولة أو الولاية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فهو محاسب ثانوي، و لذلك فهو ملزم بتحويل جميع هذه العمليات إما إلى المحاسب المركزي لهذه العمليات وإما إلى خزانة الولاية أو بواسطته إلى أمين الخزانة الرئيسية².

ورغم أن للبلدية محاسبة مستقلة، إلا أنها مجبرة على وضع أموالها في الخزانة و لهذا فإن القابض البلدي ملزم بمسك محاسبة تخضع إلى مبادئ المحاسبة العمومية و التي تظهر من خلالها النتائج الإجمالية المحاسبية للمصالح البلدية المعهود تسييرها لهذا المحاسب و تسجل هذه النتائج في حساب الخزانة الذي يشمل على النفقات و الإيرادات البلدية في آن واحد .

ويقوم القابض البلدي بمسك محاسبة الإيرادات و النفقات و ينجز دوريا بيانات عن الوضع المالي للبلدية و بعد نهاية كل سنة يعد بيانا ماليا عن باقي التحصيلات، و بيانا عن باقي المدفوعات، و عند غلق السنة المالية يعد بيانا عن قائمة مداخيل البلدية، التي يمكن تحصيلها .

¹ المادة 205 من القانون 10-11 .

² الشيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص5.

ثالثا: مسؤولية المحاسب العمومي:

تقوم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين على جميع العمليات الموكلة إليهم وتطبق على جميع عمليات القسم الذي يدير من تاريخ تنصيبهم فيه إلى غاية انتهاء مهامهم، ولا يمكن إقحام هذه المسؤولية بسبب تسير أسلافه إلا في العمليات التي يتكفل بها بعد التحقيق دون تحفظ أو اعتراض منه عند تسليم المصلحة¹.

وتكون المسؤولية مالية عندما يثبت نقص في الأموال أو القيم، وشخصية عند ارتكاب مخالفات في تنفيذ العمليات المشار إليها في كل من المادة 35 و36 من القانون 90-21، وتقوم مسؤولية المحاسبين العموميين شخصيا وماليا عن مسك المحاسبة والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات المبينة في المادة 35 و36 من نفس القانون.

غير أنه لا يكون المحاسبون العموميون مسؤولين عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق، والأخطاء المرتكبة عند تصفية الحقوق التي يتولون تحصيلها²، كما تنتفي مسؤوليتهم إذا امتثلوا للتسخير وتبرأ ذمتهم، وعليهم إرسال تقرير إلى الوزير المالية خلال خمسة عشر يوما (15) التي تلي عملية التسخير.

وفي جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين إلا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة³.

الفرع الثالث: رقابة لجان الصفقات العمومية للجماعات المحلية

حظيت الرقابة الممارسة من قبل لجان الصفقات العمومية باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري، وهو ما يلمس من خلال تلك التعديلات من طرف المشرع إثراء الرقابة بها بما يجعلها أكثر فعالية في ضمان شفافية الصفقات العمومية.

¹ المادة 41 من قانون 90-21 ص 1135

² المادة 44 من قانون 90-21 ص 1135

³ <http://www.ouargla30.com> تم الإطلاع يوم 20-04-2015، على الساعة 12:30.

إن الصفقات العمومية المحلية من خلالها تمكن الجماعة المحلية من تحقيق جزء كبير من برامج التنمية المحلية من جهة ومن جهة أخرى تمثل رهان مالي بالنسبة للجماعات المحلية لأهمية للنفقات العامة المحلية الخاصة بهذا البرنامج وهذا ما أدى بتوسيعها وتنوعها¹.

فالرقابة المسبقة على الصفقات العمومية تعني مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول به فهذه الرقابة تمارس من طرف هيئة تسمى لجنة الصفقات العمومية إذ تمتد إلى جميع المستويات اللجنة الوطنية للجنة الوزارية اللجنة الولائية اللجنة البلدية للصفقات العمومية، ومراحل مختلفة سواء قبل التنفيذ الصفقة أثناء وبعد التنفيذ.

أولاً: تشكيلة اللجنة البلدية والولائية للصفقات العمومية

أ- اللجنة البلدية للصفقات العمومية : تختص هذه اللجنة في الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتشكل اللجنة البلدية من :

رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسياً ممثل المصلحة المتعاقدة منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية "مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة"، وكذا ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة، ويسجل على تشكيلة اللجنة احتفاظ المشرع بنفس التشكيلة المتنوعة التي جاءت في المرسوم رقم 250/02².

ب- اللجنة الولائية للصفقات العمومية : تختص هذه اللجنة في مراقبة الصفقات التي تبرمها الولاية و مؤسسات العمومية تحت الوصاية والتي يدخل مبلغها ضمن اختصاص الولائي وتتكون للجنة الولائية من :

الوالي أو ممثله رئيسياً، ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية "مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة"، إضافة للمدراء الولائيين لقطاعات التخطيط وهيئة الإقليم الري، الأشغال العمومية، التجارة، السكن والتجهيزات العمومية، المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

¹ عبد الحفيظ عباس ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ،دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة ،مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراء في العلوم الاقتصادية تخصص تسير المالية العامة ، جامعة تلمسان 2012/2011 ،ص66.

² المادة 122 من المرسوم الرئاسي 02-250 ،المؤرخ في 24-07-2002 ،المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ،الجريدة الرسمية ،العدد 52.

ثانيا- اختصاصات للجان البلدية والولائية للصفقات العمومية

أ- اختصاصات اللجنة البلدية للصفقات : تمارس اللجنة البلدية رقابتها على الصفقات التي تبرمها كل من

اللجنة البلدية و المؤسسات العمومية المحلية الموضوعة تحت سلطتها ولكن المشرع حدد مبلغ معين تختص به اللجنة البلدية، وتختص اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع الصفقات العمومية أي قبل ابرام الصفقة، وهذا ما جاء في المادة 136 من المرسوم 12-23 من المرسوم الرئاسي الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹. بالنسبة لصفقات انجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم، فان مبلغ الصفقة يجب أن يكون أقل من 200.000.000 دج، مئتين مليون دينار.

بالنسبة لصفقات الدراسات مبلغ الصفقة يكون أقل من 20.000.000 دج أي عشرون مليون دينار جزائري أما صفقات الخدمات مبلغها يكون أقل من 50.000.000 دج أي خمسون مليون دينار جزائري.

ب- اختصاصات اللجنة الولائية للصفقات : تختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة مشاريع الصفقات و الرقابة القبليّة عليها التي تبرمها الولاية والمصالح الغير ممرّكة للدولة أي المديریات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري ذات اختصاص محلي.

بالنسبة لصفقت الاشغال العامة كل صفقة تساوي مبلغها أو يقل عن 1000.000.000 دج أي مليار دينار جزائري، وكل ملحق بها، حسب ما جاء في المادة 146 : من المرسوم الرئاسي 12-23. بالنسبة لصفقات الخدمات يساوي مبلغها أو يقل عن 200.000.000 دج أي مئتين مليون دينار جزائري. بالنسبة للصفقات وكل ملحق بها، حسب ما جاء في المادة 148 من المرسوم الرئاسي 12-23. بالنسبة لصفقات اقتناء اللوازم كل صفقة تساوي أو تقل عن 300.000.000 دج أي ثلاثة مئة مليون دينار جزائري، وكل ملحق بماته الصفقة، وهذا حسب ما جاء في المادة 147 من المرسوم الرئاسي 12-23. بالنسبة لصفقات الدراسة يساوي مبلغها أو يقل عن 60.000.000 دج أي ستون مليون دينار وكل ملحق حسب ما جاء في المادة 148 : مكرر من المرسوم الرئاسي 12-23

الملحق كما جاء في قانون الصفقات العمومية وهو : وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة تبرم اذا كان هدفه زيادة أو التقليل من خدمة، أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية للصفقة².

¹ المرسوم الرئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 يناير 2012، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 4، 2012.

² لطيفة بعي، آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013 ص 199

ثالثا: موضوع رقابة لجان الصفقات العمومية

تقوم المصلحة المتعاقدة بجملة من الإجراءات في إبرامها للصفقة، وذلك وفقا للقواعد والكيفيات التي حددها تنظيم الصفقات العمومية¹، وتأتي رقابة اللجان لتتأكد من مدى احترام لهذه القواعد والأطر حيث تراقب موضوعية الشروط التقنية التي وضعتها المصلحة المتعاقدة كعدم تحريرها للبطاقة التقنية الخاصة بالصفقة بطريقة مدققة جدا تحدم بعض المترشحين، كذلك تراقب صيغة الإبرام وذلك بالتأكد من عدم وجود ممارسات تخل بمبدأ المنافسة كالجوء إلى صيغة التراضي بأحد نوعيه بشأن مواضيع صفقات يكون إجراء المنافسة فيها واجب.

كما تتحقق اللحنة من احترام المصلحة المتعاقدة والتزامها بكيفيات وقواعد الإعلان عن الصفقة وهذا بتأكدها من احتواء الإعلان للمعلومات اللازمة، وعدم التمييز الجغرافي بالقيام بالنشر في الجرائد المحلية إلا ما يسمح به التنظيم بخصوص الصفقات.

تتأكد لجان الصفقات في إطار ممارستها لرقابتها على دفتر الشروط من عدم طبع عدد محدود من دفاتر الشروط، تعديل محتوى دفتر الشروط أما في مرحلة فتح وتقييم فتتأكد اللجان من شفافيتها ومشروعيتها.

يشار هنا كذلك إلى أن اللجان الوطنية توجه رقابتها لأهداف أخرى تترجم مكانتها مقارنة بباقي اللجان، كمراقبة شرعية إبرام الصفقات العمومية ذات الأهمية الوطنية، وإصدار أية توصيات تسمح باستعمال الطاقات الوطنية في الإنتاج والخدمات والجانب التنظيمي للصفقات².

رابعا: تقنيات رقابة لجان الصفقات العمومية

تخضع لجان الصفقات لقواعد عامة ومشتركة فيما يتعلق بتسييرها حيث ينعقد اجتماعها بناء على مبادرة من رئيسها في جلستها ليست علنية³، ولا تصبح إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها وفي حال عدم اكتمال النصاب بالنسبة لجدول معين يجمع الرئيس للجنة من جديد في غضون 8 أيام الموالية حول نفس الجدول وتكون المداوات بعد هذا الاستدعاء صحيحة أيا كان عدد الحاضرين .

¹ قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص:8.

² فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس 2009، ص:122.

³ -محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص:62.

يحضر رئيس اللجنة وأعضائها اجتماعاتها بصوت تداولي كما يجتمع نائب الرئيس ويشارك في التصويت ضمن نفس الشروط المطبقة على العضو الدائم وتكون التدخلات في اللجنة بمجرد طلب يوجه للرئيس أثناء الجلسة حيث يعطي هذا الأخير الكلمة لكل متدخل وبعد انتهاء المناقشات يقوم الرئيس بصياغة اقتراحات التي يتم تداولها عند الاقتضاء لتتم المصادقة بعد ذلك على الرأي المتعلق بكل ملف بعد عملية التصويت وتعتمد نتيجة عملية التصويت بالأغلبية البسيطة وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، وفي الأخير يتم تسجيل المداولات من قبل جميع الأعضاء في الجلسة وفي غياب ذلك يذكر السبب الذي منعهم من الإمضاء¹.

تؤدي اللجان رقابتها على مشاريع الصفقات في أجل عشرين يوما يبدأ بحسابها من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة اللجنة، أما فيما يخص دفاتر الشروط فتراقب في أجل خمس وأربعين يوما يبدأ بحسابها من تاريخ إيداع الملف لدى كتابة اللجنة ويشار هنا إلى أن المرسوم الرئاسي رقم 236/10 خص اللجان الوطنية واللجان القطاعية بأجل ممدد مقارنة بباقي اللجان مقداره خمس وأربعين يوما عند دراسة الملفات المعروضة عليها، وتبقى تأشيرتها هذه صالحة لمدة ثلاثة أشهر فإذا انقضت هذه المدة صبحت التأشيرة لاغية واستوجب على المصلحة المتقاعدة تقديم الصفقة للجنة المختصة لحصول على تأشيرة جديدة لتتوج في الأخير كل جلسة بمحضر يعتبر هو الأصل ويسجل في سجل للمداولات لتتخذ اللجنة قرارها وتمنح باعتبارها مركز اتخاذ قرار وذلك إما بـ:

أ: منح التأشيرة

باعتبارها مركز اتخاذ قرار تمنح اللجان تأشيرة شاملة أو مرفقة بتحفظات قد تكون:

1-1تحفظات موقفة : وذلك عندما يتصل الخلل الملاحظ بموضوع الصفقة العمومية، ويتعين هنا على الأمانة الدائمة متابعة رفعها بالاتصال مع المقرر الذي كلف بدراسة الملف إذ لا يمكن للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد تصحيح العيب وإزالته ويشار هنا إلى أن هذه التحفظات الموقفة لا توقف سريان آجال صلاحية التأشيرة².

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص62

² منال حلمي، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012/2013، ص18.

أ- 2 تحفظات غير موقفة : تمنح التأشير بتحفظات غير الموقفة عندما ترتبط العيوب بشكل الصفقة، وعلى العكس من التحفظات الموقفة يمكن للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ لكن مع ذلك يجب رفع التحفظات الشكلية بالتنسيق بين المسؤول المكلف بالأمانة الدائمة للجنة والمقرر الذي كلف بإعداد التقرير .

أ- 3 تأجيل مشروع الصفقة لاستكمال الملف: يحدث هذا عند وجود نقص في بعض الوثائق الهامة والضرورية في ملف الصفقة التي تحول دون تمكن اللجنة من دراسة الملف كاملا في هذه الحالة يتم التوقف عن حساب الآجال وكأن الملف لم يعرض إطلاقا ولا تعود الآجال للسريان إلا ابتداء من يوم تقديم المعلومات المطلوبة¹.

ب: رفض التأشير

يمكن للجنة رفض التأشير على الصفقات العمومية في حالة وجود مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لإبرام الصفقات العمومية كعدم احترام قواعد الإعلان عن المنافسة².

ج: مقرر التجاوز

في حالة رفض التأشير من قبل اللجنة المختصة يمكن للوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي كل حسب اختصاصه، وبناء على تقرير من المصلحة المتقاعدة تجاوز ذلك بموجب مقرر معلل ومسبب يذكر فيه السبب المبرر لعدم الاعتداد بقرار اللجنة والانتقال لتنفيذ الصفقة .

يجب إعلام الجهات المعنية بمقرر التجاوز هذا فعندما يصدر الوالي مثلا مقرر التجاوز عليه إعلام وزير الداخلية والجماعات المحلية وكذا وزير المالية وفي جميع الحالات لا بد أن تسلم نسخة من مقرر التجاوز إلى الوزير المكلف بالمالية وللجنة المعنية بمراقبة الصفقات وكذا مجلس المحاسبة³، ويكون للسلطات المعنية مهلة 90 يوما لاتخاذ مقرر التجاوز يبدأ بحسابها من تاريخ التبليغ برفض منح التأشير .

إذا كانت هذه هي آلية إخضاع الصفقات العمومية لرقابة لجان الصفقات القبلية التي ظهرت متميزة بأصنافها مختلفة من حيث تشكيلاتها البشرية، والاختصاصات المنعقدة لها ممارسة لمهمتها الرقابية وفق أطر محددة قانونا

¹ منال حلمي، مرجع سابق، ص18

² المادة 22 من المرسوم الرئاسي 12-23 المعدل والمتمم لأحكام المادة 166 من المرسوم الرئاسي 10-236، ص23

³ المادة 22 من المرسوم الرئاسي 12-23 المعدل والمتمم لأحكام المادة 171 من المرسوم الرئاسي 10-236، ص23

متوجة إياها بقرار منح تأشيرة كاملة أو مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة، أو رفض منح التأشيرة حسب الحالة بطبيعة الحال.

المطلب الثاني : الرقابة المالية اللاحقة الممارسة على جماعات المحلية

تباشر الرقابة المالية اللاحقة مهامها بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرارات بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، عكس ما هو الحال بالنسبة لرقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي، وبهذا تكون هذه الرقابة لاحقة سارية العمل بعد استفاء الإجراءات القانونية اللازمة، و متمثلة في رقابة المفتشية العامة للمالية، و رقابة مجلس المحاسبة إضافة إلى هيئة خارجية والمتمثلة في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

الفرع الأول : رقابة المفتشية العامة للمالية على جماعات المحلية

أولاً: تعريف بالمفتشية العامة للمالية : تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابيا دائما يمارس رقابة لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية أي أن تدخلها يكون بعد صرف نفقات وتحصيل الإيرادات، ولقد أحدث هذه الهيئة بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980¹، والذي ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22-02-1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06-09-2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث حدد الفقرة الأولى من المادة الثانية منه، هدف ومجال تطبيق التدخلات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية.

"تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على تسيير المالي والمحاسبي لمصلحة الدولة، والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية"، وعليه فإن مختلف الصفقات التي تبرمها هذه الهيئات تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية، وتنص المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 "تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات الأغواط وتلمسان وتيزي وزو وسطيف وسيدي بلعباس وعنابة وقسنطينة ومستغانم و ورقلة ووهران.

يحدد الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية بقرار من الوزير المكلف بالمالية، يمكن تعبئة الوحدات العملية للمفتشيات الجهوية للقيام بمهام خارج الدوائر الإقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها"².

¹ المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01-03-1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد: 10، 1980، ص 349.

² المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06-09-2008 يتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد: 50، ص 16.

كما تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية، في برنامج سنوي يعرض على وزير المالية، خلال الشهرين الأولين من كل سنة حسب الاهداف المحددة .

ثانيا: الاختصاصات العامة للمفتشية العامة للمالية : تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو الجماعات المحلية أو الهيئة العمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبق أو ضمان¹ ، كما تتولى المفتشية العامة للمالية بالعديد من المهام والتدخلات في إطار الاختصاصات العامة ومنها القيام بما يلي :

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.
 - التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي .
 - التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.
 - تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية مهما كان نظامها.
- يمكن أيضا للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج وبهذه الصفة تكلف خصوصا بما يأتي :

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى .
- إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو مابين قطاعات .
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة.
- تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، وتحليل أسباب ذلك².

¹ المادة رقم 3 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06-09-2008، الذي يحدد صلاحيات مفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية، العدد، 50، ص 09.

² المادة رقم 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08

ثالثا: مجال رقابة المفتشية العامة للمالية على الجماعات المحلية: تكون عملية والمراقبة التي تجريه المفتشية العامة للمالية على الجماعات المحلية بالانتقال إلى مقر البلديات أو الولايات المبرمجة للقيام بعملية الرقابة وتتم إما بطريقة فجائية بالنسبة للفحوصات والتحقيقات وإما عن طريق التبليغ المسبق بالنسبة للدراسات والتقييمات أو الخبرات.

ويتعين على مستوى المصالح الجماعات المحلية بضمان شروط العمل الضرورية لوحدات المفتشية العامة للمالية وذلك بقيام بما يلي :

-السماح لوحدات المفتشية العامة للمالية بالدخول إلى جميع المجالات التي تستعملها أو تشغيلها الهيئات والمصالح المعنية بالمراقبة .

-تقييم الأموال والقيم التي بحوزتهم وإطلاعهم على كل الدفاتر أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة¹.

بالمقابل يجب على مسؤولي الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها أن يقوموا بالتدخل لتوفير ظروف العمل اللازمة لأداء المفتشين مهامهم، كذلك الإجابة على المطالب المقدمة في شأن المعلومات دون تأخير ولا يمكن لمسؤولي

الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها أن يتخلصوا من التزامات المذكورة سابقا بدافع احترام الطريق السلمي والسير المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الاطلاع عليها أو العمليات التي تجرى عليها المراقبة².

الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة على الجماعات المحلية

أولا:تعريف بالمجلس المحاسبة: يعد مجلس المحاسبة مؤسسة للرقابة المالية اللاحقة، ولقد عرف منذ إنشائه العديد من التعديلات والتغيرات وهو ما يبين الأهمية الكبيرة التي يحظى بها والدور الهام الذي يقوم به في المجال حماية المال العام³.

أحدث لأول مرة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01-03-1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ثم تمت مراجعته بموجب القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيوره، والذي تمت مراجعته هو الآخر، بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995

¹الشيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 17

²عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 73

³الشيخ عبد الصديق، مرجع نفسه، ص 20.

المتعلق بمجلس المحاسبة قبل أن يتم تعديله مؤخرا بموجب الأمر رقم 10- 02 المؤرخ في 26-08-2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

ولقد أشار الدستور 1996 إلى مجلس المحاسبة في الفصل الأول من الباب الثالث المعنون بالرقابة والمؤسسات الاستشارية، حيث جاء في المادة 170 "يؤسس مجلس محاسبة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"¹

وللمجلس بصفته الهيئة التي يخول لها القانون رقابة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية عدة صلاحيات في مجال الرقابة ويساعده في ذلك الحسابات الختامية الحساب الإداري، وحساب التسيير المودعة من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين التابعين للجماعات المحلية .

باعتبار مجلس المحاسبة هيئة ذات كفاءة قضائية وإدارية فإنها تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، يتولى الرقابة اللاحقة أو البعدية على الجماعات المحلية، أو ما يعرف كذلك بالرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على الجماعات المحلية، وتهدف هذه الرقابة التي يمارسها من خلال النتائج التي يتوصل إليها تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، و إجبارية تقديم الحسابات، وتطور شفافية تسيير المالية المحلية².

ثانيا: الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة: مجلس المحاسبة طبقا لنص المادة من الأمر 59-20 ثلاثة أطر أو طرائق لممارسة عمله الرقابي وهي تتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري وكذا رقابة نوعية التسيير وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وأيضا مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف³.

أ- حق الاطلاع وسلطة التحري: وهنا يمكن لمجلس المحاسبة الاطلاع والتحري على ما يلي :

يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية وكذا لتقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعية تحت رقابته، وله سلطة التحري بغية الإطلاع على الأعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام، كما لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعاينة لكل الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس، كما له أيضا سلطة الاطلاع على نصوص المرسلات إليه ذات الطابع

¹ المادة 170 من الدستور 1996.

² عباس عبد الحفيظ ، مرجع سابق،ص75.

³ عبدالله زباني ،عمر نسييل ،دور مجلس المحاسبة الجزائري في الرقابة على نفقات العامة ،ملتقى دولي الثاني حول متطلبات مهنة المحاسبة والتدقيق ودورها في الإصلاح المحاسبي ،الواقع ،المعوقات ،الحلول_،كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،جامعة غرداية ، 2014 ،ص06.

التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة والتي تتعلق بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسير الأموال العمومية، ويحق له الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إن اقتضى الأمر ذلك.

ومن جهة أخرى نجد أنه يستوجب على كل محاسب عمومي أن يودع لدى كتابة الضبط لمجلس حسابه عن التسيير رفقة المستندات في الآجال القانونية، كما أنه يتعين على كل آمر بالصرف في الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الآجال القانونية وإلا تتم معاقبته، كما يستوجب على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن ترسل إليه وبطلب منه وفق الآجال التي يحددها الحسابات والوثائق الضرورية في ذلك ونفس الالتزام يقع على مسيري الأسهم العمومية للجماعات المحلية والهيئات العمومية .

ب- رقابة نوعية التسيير : إن مجلس المحاسبة يعمل بمراقبة نوعية التسيير للجماعات المحلية، فهو يقوم بتقويم شروط استعمال الجماعات المحلية الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها كما يقيم فعالية النظام الرقابة الداخلية موثقة ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية¹ كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكيد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح الإعانات والمساعدات التي تمنحها للجماعات المحلية .

تهدف كذلك رقابة مجلس المحاسبة على الموارد التي جمعها الجماعات المحلية إلى التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها انطلاقا من موارد التي جمعها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية²، يترتب على هذه الأشغال التقييمية التي يقوم مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على المعايير والملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات التابعة للجماعات المحلية ويضبط مجلس المحاسبة تقيمه النهائي ويصدر كل توصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها وكذلك إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية .

ج- رقابة الانضباط في مجال تسير الميزانية والمالية : يسهر مجلس المحاسبة على مراقبة إحترام قواعد الانضباط تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للجماعات المحلية، إذا شكلت مخالفة أو خطأ أو خرقا صريحا للأحكام التشريعية التي تسري على استعمال أموال الجماعات المحلية أو الوسائل المادية، وتلحق ضررا بخزينة العمومية، فهنا مجلس المحاسبة الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للبلدية أو الولاية المسؤولة عن هذا الخطأ المرتكب

¹ المادة 69 من أمر 59-20 مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد، 39 ص 11.

² المادة 71 من أمر 95-20، ص 11.

ومن هنا فلمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الاجمالي الذي يتقاضاه العون عند ارتكاب للخطأ المعاقب عنه .

د- مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين : تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 96-56 على أنه " يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة".

ومن هذا نرى أن الأمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة الضبط مجلس محاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص التنظيمية المعمول بها¹.

الفرع الثالث : الرقابة الممارسة من قبل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

ومن خلال هذا القانون فإن جاء لكي يجد من الرشوة والفساد الإداري في الإدارة الجزائرية وكذا الإدارة المحلية بأحرى، وجعل الموظف العمومي يعمل بصفة قانونية ويلزمه على العمل وفق النصوص والتشريع المعمول بها، ولا يستعمل منصبه لاستغلال الخاص على الحساب الصالح العام .

باستقراء أحكام المادة 17 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 التي نصت على أنه " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"²، وبالتالي تدخل عملية إنشاء الهيئة الوطنية ضمن الإجراءات والأدوات القانونية الرامية إلى الوقاية من ظاهرة انتشار الفساد من جهة، وضرورة القيام بكل ما من شأنه تبيان الأسباب والدوافع المؤدية إليه من جهة أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة الوطنية ليست الهيئة الوحيدة التي منحت لها مهمة تقصي وتتبع الفساد وتخفيف منابعه، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها الذي كان سنة 1996

¹ عبدالله زرباني، عمر نسيل، مرجع سابق، ص08.

² القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتمم، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14.

بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96/233، والذي تم حله نظرا لفشله الفادح في مكافحة هذه الظاهرة السلبية سنة 2000 غير أن السبب في ذلك يكمن في عدم استقلالية المرصد في أداء صلاحياته الخطيرة .

أولا : النظام القانوني للهيئة

لقد تم تخصيص الباب الثالث من القانون رقم 06/01 المتمم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 06/413 المعدل و المتمم والذي يحدد تشكيلة الهيئة، وعلى غرار باقي التشريعات المقارنة أسس المشرع الجزائري لهيئة متخصصة لمواجهة الفساد بموجب القانون المذكور، والذي نص في المادة 18 منه فقرة 01 " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية وبالتالي نلاحظ أن الهيئة تتميز بعدة خصائص يمكن إجمالها في ما يلي :

أ- **الهيئة سلطة إدارية مستقلة** : في هذا الإطار نجد أن المشرع قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة

الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا في معاملة الأعوان العموميون والمنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية.¹

ب- **تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي** : لقد تم منح الهيئة بموجب المادة 18 فقرة 01 الشخصية المعنوية، إضافة إلى الاعتراف لها بالاستقلال المالي وهذا إن دل فإنما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على الاستقلالية لهذه الهيئة، التنفيذية إلا أنه لا يعد عاملا حاسما لإثبات استقلالية الهيئة بصفة مطلقة، كما تخضع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية و لرقابة المراقب المالي الذي يتكفل وزير المالية بتعيينه، بالاستقلال المالي إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة .

ج - **تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية** : من خلال استقراء أحكام المادة 18 فقرة 02 من القانون رقم 06/01

المتمم نجد أن الهيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية، وبالتالي نلاحظ أن المشرع وقع في تناقض بين الفقرة 01 من المادة 18 والفقرة 02 فكيف تكون الهيئة سلطة إدارية مستقلة، وفي المقابل تخضع لرئيس الجمهورية ويرى البعض

¹ رمزي حوحو ليلي دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الخامس، جامعة بسكرة، 2009، ص73

أن سبب هذا التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الدولة الجزائرية من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث هذه الهيئة ومن جهة ثانية رغبة المشرع في ترك الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر إرادة سياسية¹.

أما عن تشكيلة الهيئة توضح المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06/413 الفساد بصورة جدية وفعالية

المعدل والمتمم أن الهيئة تتشكل من رئيس و 06 أعضاء، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات وهو ما أكدته المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 06/413 المعدل والمتمم في المادة 02 منه المتعلق بتشكيلة الهيئة الوطنية، قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهى مهامهم بنفس الإشكال ، وبالتالي نجد أن تشكيلة الهيئة وتنظيمها لم يتم تحديدها ضمن قانون الوقاية من الفساد رقم 06/01 وإنما تم إحالتها على التنظيم، ذلك أن النص على النظام القانوني لرئيس الهيئة وأعضائها في القانون نفسه يشكل ضمانة أساسية لاستقلالية الهيئة وأعضائها وتمكينهم من أداء مهامهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته بعيدا عن القيود والضغوط الممارسة من قبل السلطة المعينة والشيء الملاحظ أن هناك نوع من التخبط وعدم الاستقرار في التشريع الجزائري فيما يخص هذه الهيئة إذ تم النص على إنشائها سنة 2006 ، إلا أن تشكيلة الهيئة لم تنصب فعليا إلا بعد أداء اليمين القانونية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في جانفي 2011، أي طوال أكثر من 05 سنوات كانت الهيئة حبر على ورق وبعد إنشائها، وبالرجوع لتشكيلة الهيئة نجد على رأسها : - رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي ولقد حددت المادة 09 من المرسوم المذكور مهامه.

د- مجلس اليقظة والتقييم : إذ يتكون من رئيس الهيئة و06 أعضاء ، ويتم إختيارهم من بين الشخصيات الوطنية، ولقد منحت وفقا لنص المادة 11 من المرسوم رقم 06/413، كما يجتمع كل 03 أشهر بطلب من رئيس الهيئة وما يلاحظ على صلاحيات التي منحت لهذا المجلس جاءت على سبيل الحصر، وبالرجوع لنص المادة 06 المعدلة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12/64 نجد أنها نصت على أنه تزود الهيئة بأمانة عامة وتوضع تحت سلطة الأمين العام الذي يتم تعيينه بمرسوم رئاسي ومن مهامه السهر على التسيير الإداري والمالي للهيئة، وذلك تحت سلطة رئيس الهيئة².

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ،أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق ،تخصص قانون عام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر،بسكرة، 2012/2013،ص486.

² المرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 07 فيفري 2012 ،المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها ،الجريدة الرسمية، العدد 08 ، 2012.

أما عن أقسام الهيئة فنجد قسما مكلفا بالوثائق والتحليل والتحسيس، عهد المشرع بموجب المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 12/64 لهذا القسم بعدة مهام من بينها مايلي :

القيام بكل الدراسات والتحقيقات الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ودراسة الجوانب التي تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها إلى غير ذلك من المهام والصلاحيات، وما يلاحظ على هذا القسم أنه يلعب دورا كبيرا ومهما في مجال الوقاية من الفساد غير أن المرسوم رقم 12/64 لم يحدد تشكيلته .

و- **قسما مكلفا بمعالجة التصريح بالامتلاكات** : لم يخصص قسما لمسألة تلقي ومعالجة التصريح بالامتلاكات، وإنما منحت هذه المهمة لمديرية التحليل والتحقيقات ، غير أنه بصدور المرسوم رقم 12/64 المعدل و المتمم قام بتخصيص قسما مستقلا لهذه المسألة وذلك لأهمية هذه الآلية في مكافحة أشكال الفساد، لأنه عن طريقها يتم التحقق من مدى تضخم الثروة من عدمه وبالتالي تفعيل وكشف جريمة الإثراء غير المشروع.

- **قسما مكلفا بالتنسيق والتعاون الدولي** : بالرجوع لأحكام المرسوم رقم 06/413 المعدل والمتمم نجد أن المشرع لم يشر إلى هذا القسم ، وإنما تم خلقه واستحداثه في ظل التعديل الذي جاء به المرسوم رقم 12/64 وما يلاحظ عليه أن المشرع لم يحدد تشكيلة القسم، غير أنه أنيطت له عدة مهام وردت في أحكام المادة 13 مكرر من نفس المرسوم .

ثانيا: مهام الهيئة وصلاحياتها: لقد زود المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمهام جد واسعة وتنقسم إلى مهام ذات طابع توجيهي وتحسيبي ومهام ذات طابع ردعي .

أ. المهام ذات الطابع التوجيهي التحسيبي : لقد حددت المادة 20 من القانون رقم 06/01 المتمم هذه

المهام وهي اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية¹، تقدم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي وتنظيمي وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة، إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد، التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد والنظر لمدى

¹ المادة 20 من القانون 06-01 ص 09

فعاليتها نلاحظ أن هذه المهام كلها ذات طابع وقائي محض¹.

ب. المهام ذات الطابع الردعي : وتتمثل في جمع واستغلال جميع المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية لأجل تقديم توصيات لإزالتها، تلقي التصريحات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية و الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد، ضمان التنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والسهر على تعزيز التنسيق مابين القطاعات والتعاون مع هيئات مكافحة الفساد وطنيا ودوليا إضافة إلى الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد وتقييمها، ولأجل مباشرة هذه الهيئة الوظائف المسندة لها نص القانون على القنوات التي تمدها بالمعلومات التي تراها ضرورية للكشف عن أفعال الفساد، غير أن كل رفض متعمد يشكل جريمة إعاقاة السير الحسن للعدالة من خلال ما تم عرضه نجد أن المشرع الجزائري حول الهيئة الوطنية مهام وصلاحيات وقائية تترجم على المستوى الوطني وعلى مستوى التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، غير أن جانب الردع والمواجهة فقد خلق له آلية أخرى وهو الديوان المركزي لقمع الفساد .

المطلب الثالث: رقابة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على الجماعات المحلية

الفرع الأول: رقابة المجالس الشعبية :

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك الإشراف عليها من أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إدارة المجتمع، بحيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم، أي تقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثله، وبالتالي فاللامركزية التي تتمثل في المجالس المحلية المنتخبة و المتمثلة في البلدية و الولاية، والتي تعتبر تجسيدا للديمقراطية تسمح للمواطنين في تسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، كما أنها تعتبر نمطا من أنماط الإدارة، و بالتالي فالمجالس المحلية المنتخبة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية من أجل إصدار و تنفيذ القرارات التي تتخذها في مختلف الجوانب من أجل تحقيق المصلحة العامة و بالتالي إشباع حاجات المواطنين و محاولة تحقيق الاكتفاء الذاتي المحلي وتحقيق التنمية المحلية².

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص493

² -كريمة ربحي -زهية بركاني، مرجع سابق، ص:14.

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

و من المعلوم أن البلدية تدار من طرف مجلس منتخب يتمثل في المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية تتشكل هذه الأخيرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر، ويعتبر هذا الأخير الجهاز الأساسي في البلدية إضافة إلى أنه يعتبر الأمر بصرف النفقات، وموقع العقود، يقوم بإعداد الميزانية بمساعدة أعضاء الجهاز التنفيذي¹.

و تصبح تصرفات و أعمال المجلس الشعبي البلدي سارية و نافذة منذ المصادقة و التصويت عليها من الأعضاء و الرئيس و بعد فوات 15 يوما من إيداعها لدى المصالح الولائية، و تعتبر البلدية الإطار للتعبير عن الديمقراطية فهي مسؤولة على تسيير المالية الخاصة و المتمثلة فيما يلي :

- حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم مدا خيل ممتلكاتها والإعانات.

- الافتراضات .

إضافة إلى ذلك فهي مسؤولة على تعبئة حصيلة هذه الإيرادات، كما أن العمليات المالية المترتبة حسب طبيعتها (خدمات أو مشاريع) تسمح في أي وقت للمجلس الشعبي البلدي و كذا المصالح البلدية من معرفة الوضعية المالية لكل مصلحة أو مشروع أو تجهيز، و قد أوكلت لرئيس المجلس الشعبي مهمة تمثيل البلدية و الولاية فبالنسبة لتمثيل البلدية يقوم باسمها و تحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و إيراداتها الخاصة، إذ يقوم بما يلي² :

- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالاتفاق و متابعة تطور مالية البلدية .

- إبرام عقود اقتناء الأملاك و بيعها و قبول الهبات و الوصايا و الصفقات أو الإيجارات .

¹ سعد طي، الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 61.

² كريمة ربحي، زهية بركاني، مرجع سابق، ص 14.

- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها .
- اتخاذ كل القرارات الموفقة للتقادم و الإسقاط .
- رفع الدعاوى أمام القضاء باسم البلدية و لفائدتها .
- المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة التي تمتلكها البلدية بما فيها حق الشفعة .
- توظيف عمال البلدية و تعيينهم و تسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين التنظيمات المعمول بها .
- اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية.
- السهر على صيانة المحفوظات .

و الحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هو أنا ميزانية البلدية يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسها و تضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون، إذ يتم التصويت على الإعتمادات بابا بابا و مادة مادة، كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات، و بالرجوع إلى دستور 23 فيفري 1989 نجده قد نص على هذا النوع من الرقابة في المادة 149 قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة لما له من أهمية بالغة، و على الهيئة التنفيذية للجباية و الإنفاق التحقق من مطابقة النتائج المتحصل عليها مع التقديرات التي وضعت في و وثيقة الميزانية لتدارك الاختلاف في إعداد الميزانية الإضافية للسنة الجارية، لأن الميزانية الابتدائية لا تعطي فرصة لمناقشتها بشكل واسع و فعال و بناء، على عكس الميزانية الإضافية أثناء تقديمها للمصادقة تفتح لأعضاء المجالس المحلية مجال واسع للمناقشة، و يعتبر الحساب الإداري وسيلة مراقبة يسمح للجماعات المحلية تقويم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية¹.

و هكذا نستنتج أن الرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات و النفقات و مقارنة المجموع المالي لقسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، و في حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها أما في حالة و جود أخطاء فإن تصحيحها يكون على مستوى مصلحة القباضة البلدية

¹ كريمة ربحي، زهية بركاني، مرجع سابق، ص 15.

الفرع الثاني: رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ و تطبيق الميزانية، و باعتبار أن الوصاية الإدارية، هي مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية و أعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، لا تمارس إلا في الحالات و الأوضاع المنصوص عليها في القانون، وبالتالي مصداقية السلطة الوصية تجرى ضمن إدارة مركزية بين سلطات الوصاية و سلطة لامركزية، فبعض القرارات الأشخاص الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية، إلا أن الطابع التنفيذي متوقف على إذن موافقة الجهاز الأعلى المختص، وتتدخل السلطة الوصية بإلغاء الأعمال إذا ما إتضح أنها غير شرعية كما أن المراقبة هي صلاحية من صلاحيات الدولة، فهي من اختصاصات الحكومة المركزية تمارسها على الهيئة اللامركزية، كما يجوز للهيئة اللامركزية ممارسة الرقابة على هيئة اللامركزية الأخرى كما هو الحال بالنسبة للبلديات و الولايات التي تمارس الرقابة على المرافق الإدارية العامة التابعة لها، فالسلطات الإدارية الوصائية تستخدم امتيازات من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية، و هكذا تقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريرا مرفقا بالاعتمادات المالية للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، إضافة إلى حق الاطلاع الدائم على الأعمال و التصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية اللامركزية الخاضعة لها، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات و المداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الاطلاع عليها و بالتالي مراقبة مدى صحتها و عدم مخالفتها لمقتضيات القوانين و التنظيمات المعمول بها، و تلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نظرا لأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية، هذه الرقابة التي أسندت إلى موظفي الإدارة من أجل التأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة و عدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية، و الأشخاص الموكله لهم ممارسة هذه الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هم¹:

- الوالي.

- رئيس الدائرة .

¹ سعاد طي، مرجع سابق، ص68.

- المجلس الشعبي الولائي .

أن هدف الوصاية الإدارية تكمن فيما يلي :

- أهداف إدارية تتمثل في ضمان حسن سير الإدارة و المرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الإنتاجية .

- أهداف سياسية تكمن في صيانة وحدة الدولة و ضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحاءها و حماية مصلحة الدولة .

كما أنها تعمل على جعل الأشخاص الخاضعين لها يحترمون الشرعية، واحترام الشرعية و التزام بها لا بد أن تجري تصرفات هؤلاء الأشخاص في ظل القواعد القانونية و ضمن حدودها .

المبحث الثاني : الآثار المترتبة على أداء الهيئات الرقابة المالية على الجماعات المحلية

يمكن تقييم العمل الرقابي على أداء الجماعات المحلية، من خلال الآثار المترتبة على الأجهزة والهيئات الرقابية المالية المختصة في ذلك سواء كانت قبل القيام بعملية الرقابة على تنفيذ الميزانية أو بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وهذا من خلال العمل الوظيفي للأجهزة الرقابية، ومدى نجاحها في تحقيق أهداف المرجوة من مالية جماعات محلية، إضافة إلى مدى فعالية رقابة المجلس المنتخبة والآثار المترتبة عنها.

المطلب الأول :آثار المترتبة على الرقابة المالية السابقة

حظيت الرقابة المالية السابقة الممارسة على الجماعات المحلية، باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري، هذا ما أدى من خلال المهام الموكلة لها ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، القيام بعملها من خلال النتائج وآثار المترتبة عن عملها من تقارير والتزامات خولة لها.

الفرع الأول :آثار المترتبة على رقابة مراقب المالي

يجب على الأمر بالصرف قبل إحالة النفقة للتأشير عليها من طرف المراقب المالي إعداد استمارة الالتزام الملائمة والتي يحدد نوعها الوزير المالية، ويجب أن ترفق هذه الاستمارة بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات¹. هذا ويجب أن تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف والخاضعة للرقابة السابقة في أجل أقصاه عشرة أيام (المادة 14 من المرسوم رقم 09/374).

وتسري هذه الآجال ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام "المادة 15 من المرسوم

" 347-92

لقد الغية الفقرة الثانية من المادة 14 بموجب التعديل الجديد 09-374 والمتعلقة بإمكانية تمديد آجال فحص ودراسة ملفات الالتزام إلى عشرين يوما في حالة تعقيدها الأمر الذي كان يتسبب في بطء الإجراءات وتعطيل العمليات الإدارية بسبب تأخر المراقب المالي في فحص الالتزام.

¹ المادة 08 من مرسوم التنفيذي رقم 92-414.

ويحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها تنفيذ ميزانية، غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا تمديد هذا التاريخ بمقرر من وزير المالية¹.

غير أنه تبقى تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي تقوم بها الولاية والبلدية خاضعة للأحكام التنظيمية التي تسيروها (المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374).

هذا وتحتّم وفقا للمادة 10 من المرسوم رقم: 09-374 رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية الواردة في المادة 09 المذكورة أعلاه.

وتكون الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به حسب كل حالة موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي.

ويترتب على الرفض المؤقت الصريح والمعلل إيقاف سريان الآجال المنصوص عليها في المادة 14 أعلاه (آجال دراسة وفحص الالتزام).

هذا وتعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي، و تحتّم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في هذا إطار، وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة بتأشيرة تضمن:

1- توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية

2- تخصيص النفقة.

3- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.

4- صفة الأمر بالصرف.

غير انه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد تأشيرته على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من وزير المالية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار (المادة 10 من المرسوم 09-374) ويبلغ الرفض المؤقت وفقا للمادة 11 من المرسوم 92/414 في الحالات التالية:

1- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح

2- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة

3- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة

¹ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

أما الرفض النهائي فيعمل وفقا للمادة 12 من المرسوم 92-414 بما يلي:

- 1- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - 2- عدم توافر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - 3- عدم اقتراح الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- هذا ويجب أن يطلع الأمر بالصرف في حالات الرفض المؤقت أو النهائي في مرة واحدة على كل الأسباب التي تعارض تأشيرة الملف.

ويجب أن تحتوي مذكرة الرفض المؤقت التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمر بالصرف على كل الملاحظات التي عاينها، وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشيرة. كما لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكررا، ويجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفق بتقرير مفصل إلى وزير المالية ويمكن لهذا الأخير إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة.¹

والجدير بالإشارة في هذا المجال أنه وفقا للمادة 18 من المرسوم رقم: 09-374 يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، وأن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معل يعلم به وزير المالية، ويرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة حسب كل حالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.

ولما كان التغاضي فيه إضعاف للرقابة المالية فإن المشرع لم يسمح بإعماله في حالة الرفض النهائي المبني على

الأسباب التالية:

- 1- صفة الأمر بالصرف
- 2- عدم توافر الاعتمادات المالية أو انعدامها.
- 3- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- 4- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.

¹ المادة 13 من الرسوم 09-374.

5-التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

وفي حالة التغاضي يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي و تاريخه(المادة 20 من المرسوم 09-414) ويجب على المراقب المالي بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي مرفقا بتقرير مفصل إلى وزير المالية (المادة 21 من المرسوم 09-374) والذي يرسل نسخة من الملف الذي كان موضوع التغاضي إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية(المادة 22 من المرسوم 09-374).

الفرع الثاني: آثار المترتبة على رقابة مالية من طرف المحاسب العمومي

بعد الانتهاء من الرقابة على شرعية وقانونية الأمور بدفعها، يقوم أمين الخزينة بتصنيفها، والتي تسمح له بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة، بعد التأكد من أن الوضعية المالية تسمح بدفع النفقة من خلال توفر الاعتمادات المالية وهذا وفق الاجراءات المحاسبية الآتية¹.

أ- دفع النفقة : حسب المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"²، فهذه العملية بموجبها يتم إبراء ديون البلدية والولاية، و هي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات العامة غير أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمر بالصرف بل تتعداها بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته.

ب-آجال الدفع

يقوم الآمرون بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف و الحوالات و إرسالها إلى المحاسبين العموميين بين اليوم الأول و اليوم العشرين من كل شهر، يحول المحاسبون العموميون الحوالات الدفع في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ استلامها، و يتم حسابها ابتداء من شهر إصدارها، في حالة عدم مطابقة الحوالة للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها يقوم المحاسبون العموميون بإبلاغ الآمرين بالصرف كتابيا رفضهم القانوني للدفع و ذلك في أجل أقصاه عشرون يوما ابتداء من تاريخ استلامهم للأمر بالصرف أو الحوالة.

¹عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص48

²المادة 22 من القانون 90-21، ص1133

ج- رفض الدفع:

إذا لاحظ أمين الخزينة، أثناء معالجة و تصفية النفقات أن أوامر و حوالات الدفع، الصادرة من طرف الأمر بالصرف، مخالفة للشروط المتعلقة بصحة قبول النفقات العمومية يقوم بما يلي:

الرفض المؤقت

يكون الرفض المؤقت الذي يصدره أمين الخزينة بواسطة مذكرة الرفض ويكون مخصص للحالات الخاطئة ويكون موضوع إرسال واحد يشمل كل الأخطاء ومبرراتها و يرسله إلى الأمر بالصرف المعني لتصحيح و تدارك الأخطاء و إعادة الحوالات قصد التكفل بها من جديد.

الرفض النهائي

إذا لاحظ أمين الخزينة أن الحوالات تتضمن أخطاء أو أنها مخالفة للقوانين و الأنظمة المعمول بها في مجال المحاسبة العمومية، أو الأنظمة المعمول بها في مجال المحاسبة العمومية، أو أن الملاحظات المدونة بمذكرة الرفض لم تؤخذ بعين الاعتبار يقوم أمين الخزينة بإصدار مذكرة الرفض النهائية، تكون مرفقة بالحوالات موضوع الرفض النهائي و يبلغها إلى الأمر بالصرف.

د - التصفية: حسب المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية "تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"¹، و يقصد بهذا تحديد المبلغ الذي تلتزم الجماعات المحلية بدفعه نتيجة النفقة السابق الالتزام بها، فلا يمكن صرف النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها، أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن و مطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات فلا تدفع النفقة للمستفيد إلا بعد الإنجاز الفعلي للخدمة .

ج- الإثبات : تتعلق بنشأة الحقوق و معابقتها، و يكون ذلك على عاتق إدارة البلدية والولاية أو من قبل إدارة الدولة، و تتم عن طريق إجراءات الإثبات حسب المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية " يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي " .

و- تسخير المحاسب العمومي : إن التسخير هي وسيلة قانونية اختصها المشرع للأمر بالصرف قصد صرف نظر المحاسب عن رفضه للدفع حسب نص المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية " إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف بعد تلقيه لقرار الرفض بالكتابة إلى المحاسب طالبا منه التنازل و صرف النظر عن قرار رفضه الدفع، وذلك تحت المسؤولية الكاملة للأمر بالصرف"².

¹ المادة 20 من القانون 90-21 ص 1133

² المادة 47 من القانون 90-21 ص 1135

و دور المحاسب العمومي في هذه الحالة بعد تلقيه لقرار التسخير، حيث يوضح فيه الأسباب التي أدت إلى رفض الدفع و يرفق ذلك بالوثائق المحاسبية، و حسب المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية "فإن على كل محاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يأتي :

-عدم توفر الاعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة .

-عدم توفر أموال في الخزينة .

-انعدام إثبات أداء الخدمة .

-طابع النفقة غير الإجرائي .

-انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة ، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوبا عليه في التنظيم المعمول به "

ه-التحصيل : هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية عملية لتحصيل المبلغ المحدد في السند، إلا أن هناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند و يتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات، يعد التحصيل للإيراد الذي يتم بموجبه إيراد الديون العمومية و تعد عملية التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي، فبعد وصول سند التحصيل إلى مكتبه يتحقق من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون و الأنظمة للتحصيل ثم يقوم بتسجيل هذا السند و يلتزم بمتابعة السندات والمداخيل و جميع المبالغ التي ترجع إلى البلديات، كما يثبت إرسال للآمر بالصرف السند إلى المحاسب العمومي، و بهذا تقع المسؤولية التامة على عاتق المحاسب العمومي بتحصيل المبلغ، و يجب على المحاسب العمومي كذلك مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات و التسويات على الصعيد المادي¹.

من خلال مبادئ ميزانية الجماعات المحلية و بالتحديد مبدأ السنوية و مضمون هذا المبدأ فإنه يتبدأ تنفيذ الميزانية من الفاتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة، مع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية و الأمر بصرف خاص بنفقات تناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة وكذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوقا مكتسبة إلى غاية 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة و بالنسبة لتغطية سندات المداخيل المحررة .

¹عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص54.

المطلب الثاني : آثار المترتبة على رقابة اللاحقة

الفرع الأول: آثار المترتبة على لمجلس المحاسبة:

إن الآثار المترتبة على رقابة مجلس المحاسبة لها وظيفتين وإدارية وأخرى قضائية.

أولاً: وظيفة إدارية

يختص مجلس المحاسبة في مجال عمل الرقابية التي يقوم بها بوضع مجموعة من تقارير وتمثل في:

أ: مذكرة تقييم: بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير التي يقوم بها بإعداد تقييم نهائي، و من ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، و لا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات و التوجيهات من أجل تصحيح الوضع و تحسين مردودية، تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة.¹

و قد تكشف عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها و التكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، و إنما تقتضي استعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية و هي متدرجة من حيث أهميتها و طبيعة القضايا التي

تتناولها و الجهات التي ترسل إليها وهي كالتالي:

- رسالة رئيس الغرفة.

و هي رسالة يطلع بها رئيس الغرفة المختصة الهيئات و المصالح التي خضعت للرقابة و كذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم و التسيير الداخلي و التي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات و هذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع.

ولقد حدد المشرع الجزائري في حالات وقوع مخالفات تلحق ضرراً بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية، المادة 24 من الأمر 95-20 وفي حالات حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو لجماعة محلية أو لمرافق عام من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها.

¹ المادة 73 من الأمر 20-95

المذكرة الاستعجالية.

تعتبر المذكرات الاستعجالية من أول مظاهر ممارسة مجلس المحاسبة في القانون الجزائري حيث نصت الفقرة الثانية للمادة 47 من المرسوم 95-377، على استعمال هذا الإجراء المستعجل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة، و الفرق الموجود بينهما هو أن مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها، بينما المذكرة الاستعجالية تكتسي أهمية أكثر من الأولى فهي توقع من طرف رئيس المجلس و توجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين و ليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة. و من خلال الاجراء المستعجل يقومون بإخطار رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطات معينة إذا ما تطلب ذلك.¹

ج المذكرة المبدئية.

و هي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال و تسيير و مراقبة أموال الهيئات العمومية، و يقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذا الصلاحية أقرتها المادة 26 من الأمر 95-20 وتضمنها كذلك المرسوم 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة في المادة 48 منه، و يتعين على السلطات المعنية أن تعلم مجلس المحاسبة بالنتائج التي تخصصها لمذكراته.

د التقرير المفصل: يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين و هما :

الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات، تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل تدون فيه جميع الوقائع و يتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة و المقرر و كاتب الضبط و يرسل رفقة عناصر الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة و الذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة المادتان 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر 95-20 تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة و المقرر و كاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة قصد إحالته على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المادتان 44 و 46 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

¹ زرباني عبدالله، نسيل عمر، مرجع سابق، ص 09

هـ التقرير السنوي:

يعد التقرير السنوي من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه فهو يعتبر من جهة وسيلة لتمكين السلطة تنفيذية من الوقوف على حقيقة النقائص، التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية و العمل على تصحيحها و تفاديها في تنفيذ الميزانية المقبلة، و من جهة ثانية فهو يعتبر وسيلة هامة كذلك لتمكين الهيئة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للجماعات المحلية و تقدير مستوى أدائها.

ثانيا: الوظيفة القضائية

إذا ثبت أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاحظت مخالفات أو وقائع، يمكن وصفها وصفا جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك.

يشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها "المادة 27 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

وتعتبر آلية تحريك الدعوى العمومية من أهم الآليات الردعية التي منحها المشرع لمجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد الإداري والمالي الذي قد يرتكب داخل الهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا تدعيما لصلاحياته الرقابية، وفي هذا يختلف مجلس المحاسبة عن المفتشية العامة للمالية وباقي الهيئات الرقابية الأخرى والتي لم يمنحها المشرع مثل هذه الآلية.

ويمكن تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول أو العون التابع لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابته، إذا لاحظ هذا الأخير أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر قيام الدعوى التأديبية وتحريكها، يتم إبلاغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية¹.

وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما دعم مجلس المحاسبة بآلية تحريك الدعوى التأديبية ضد العون المرتكب لإحدى المخالفات التأديبية، وفي هذا تفعيل لدوره في مكافحة الفساد، لأنه ليس كل المخالفات المرتكبة داخل نطاق الهيئات والمؤسسات العمومية هي مخالفات ذات وصف جزائي، فالكثير منها قد لا يحمل مثل هذا التكييف ولكن يمكن إدخالها ضمن الأخطاء أو مخالفات الفساد الإداري التي تقيم المسؤولية التأديبية.

¹ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، 2006.

وعليه فان لمجلس المحاسبة بمناسبة أداء مهامه الرقابية وفي حالة اكتشافه لأخطاء ومخالفات مهما كان طبيعتها، حق تحريك إما الدعوى الجزائية وان كان بصفة غير مباشرة قد تقيد سلطته في هذا المجال، وإما حق تحريك الدعوى التأديبية وهذا بحسب الحالة، وقد يحمل نفس الفعل في بعض الحالات وصفا مزدوجا كما هو حال أغلب أفعال الفساد الإداري، الأمر الذي يسمح بإقامة المسؤوليتين التأديبية والجزائية معا كما في حالة اختلاس أموال عمومية من قبل موظف عمومي.

وفي الأخير ومما يجدر التذكير به أن مجلس المحاسبة يحتتم رقابته بإصدار تقرير يوجه إلى مسؤولي الهيئات التي كانت محل رقابته وكذلك إلى السلطات المعنية، كما له سلطة إصدار قرارات قضائية نظرا لتمتعه بالاختصاص القضائي ولكن أقصى ما يمكن إصداره في هذا المجال هو عقوبات مالية "غرامات مالية" في حق المسؤول أو العون المدان.

ويتضح لنا مما سبق مدى أهمية الدور الرقابي الذي يؤديه مجلس المحاسبة وخاصة في مجال كشف وضبط المخالفات وجرائم الفساد المالي والإداري، وذلك بما له من سلطات وصلاحيات رقابية والتي تدعمت بصورة واضحة وجليّة في اتجاه تفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد .

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على مهام رقابة المفتشية العامة للمالية

وفقا للمادة 07 من المرسوم 272-08 عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة يطلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخير بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها.

وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخرا أو اختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون ، محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة.¹

وفي هذه الحالة الأخيرة على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد².

ونفس الأحكام والآثار تسري في حالة عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بها، والذي من شأنه أن يجعل الرقابة والفحوص المنصوص عليها مستحيلا (المادة 08 من المرسوم 272-08)

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 539.

² المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 .

هذا وعند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة، وعلى أي حال يجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد. (المادة 09 من المرسوم 08-272).

ومن خلال دراستنا للمفتشية العامة للمالية إلا أنه بالرغم من كونها هيئة رقابية خارجية ولاحقة إلا أنها مجردة من أي وسيلة أو آلية من آليات التأثير أو الضغط كالتأشير أو إحالة الملف إلى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي كما في حالة جرائم الفساد الإداري والمالي، لأن نتائج رقابتها لا تتجاوز ولا تتعدى إصدار التقارير التي تتضمن اقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة، إذ السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب يعود لها وحدها دون سواها سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي أثارها التقرير المبلغ لها.

ولهذا فإننا ندعو المشرع الجزائري إلى التدخل عاجلا في هذا المجال لتوسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية لتسهيل سلطة تحريك الدعوى العمومية في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي أو على الأقل سلطة إحطار وزير العدل بذلك.

المطلب الثالث: آثار المترتبة على رقابة مجالس المنتخبة

تمارس المجالس المنتخبة رقابتها على ميزانية الجماعات المحلية في إطار الرقابة البعدية التي تمارسها، مدعمة رقابة الأجهزة الرقابية الأخرى، هذه الدعامة لكأن أكثر فعالية لو خلت من العيوب وسلبات¹.

الفرع الأول : الرقابة الشعبية

درج عموما اعتبار رقابة المجالس المنتخبة المحلية رقابة شعبية، باعتبارها أكثر قربا من المواطنين مبدئيا و نظريا تدعمها الرقابة الممارسة من قبل الإعلام باعتبار هذا الأخير يعني بتوضيح الحقائق للشعب وتمكينهم قدر الإمكان من معرفة الحقائق الجارية واقعا ومثل باقي أشكال الرقابة الأخرى لحقت بهاتين الرقابتين سلبيات وثغرات عديدة تتجلى أساسا في :

للمجالس الشعبية البلدية و الولائية صلاحية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف (رؤساء البلديات والولاية)، وذلك من خلال آليات أطر في القوانين والأنظمة المتعلقة في الجماعات الإقليمية تتمثل أساسا في إنشاء لجان التحقيق في قضايا مالية معينة، مطالبة الأمرين بالصرف بتقارير دورية عن تنفيذ الميزانية

¹ حلمي منال، مرجع سابق، ص56

وكذا مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية لتحقيق من توافق العمليات المالية المنفذة في إطار الميزانية، وكذا مطابقتها للتخصيصات الميزانية وإجراء التسويات الأزمة عند الاقتضاء¹، لكن هذه الأمر يبقى مسألة نظرية لا فعلية وذلك لوجود العديد من العقبات أبرزها :

1- افتقاد المجالس المنتخبة المحلية للاستقلالية:

تعد استقلالية أجهزة الرقابة الميكانيكية الرئيس الذي بإمكانه ضمان فعالية الرقابة²، باعتباره محررها من الضغوطات التي يمكن أن تعترضها من قبل السلطة التنفيذية خاصة، هذه الاستقلالية تعتبر حلقة مفقودة في رقابة المجالس المحلية على تنفيذ الميزانية نظرا لعدم تمكينها من هامش استقلالية واسع يسمح لها بمواجهة الأمرين بالصرف بالرقابة خاصة بعد صدور قانوني الولاية والبلدية حديثا القانون رقم 11-10 والقانون 12-07 الذي اثر أيضا تأثير في استقلالية المجالس المحلية المنتخبة من خلال إعطاء هامش واسع من سلطة الرقابة للجهة الوصية على نحو تثبط به وتشل حركة المجالس المحلية في وظائفها الحيوية فمثلا بالرجوع لقانون الولاية لا نجد أية ضمانات تفعل الرقابي للمجلس الشعبي الولائي فيما يخص رقابته على المال العام وبتعبير أدق رقابته اللاحقة على تنفيذ الميزانية، حيث جاء نص المادة 167 من قانون الولاية غامضا وعماما إذ نص "إذا لم تضبط ميزانية الولاية نهائيا لسبب ما، قبل بداية السنة المالية، فإنه يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على ميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر (12-1) المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة السابقة"³.

وبالرجوع للمادة 55 من نفس القانون نلاحظ أن المداولات المجلس الشعبي الولائي التي يكون من بين مواضعها الميزانيات والحسابات لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية، بمعنى أن الكلمة الأخيرة تعود للجهة الوصية .

¹ مسعي محمد، مرجع سابق، ص 159

² حلمي منال، مرجع سابق، ص 59.

³ المادة 167 من القانون 12-07 .

إذن ما قد يؤهل المجلس الشعبي الولائي لمواجهة الوالي بالرقابة اللاحقة المفقودة ولم يمكن منه الأمر الذي يشكل عائقا أمام هذا الأخير في حماية المال العام على المستوى المحلي .

2- نقص الجانب التكويني لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة

إن نقص الجانب التكويني للأعضاء في المجالس المنتخبة، هو الآخر يشكل عقبة أمام فعالية هؤلاء وإدراكهم لمهامهم وصلاحياتهم الرقابية، ونظرا للنظام الانتخابي المعتمد في الجزائر الذي لا يشترط توفر مؤهلات وكفاءات معينة أو بلوغ مستوى تعليمي معين للعضوية في المجالس المنتخبة، يلاحظ أن أغلبية الأعضاء في المجالس المنتخبة المحلية يعانون من نقص كبير في الجانب التكويني خاصة من زاوية المسائل المالية والصلاحيات الرقابية لجهله بها . وبالتالي كيف ينتظر من أشخاص أحيانا يصل بهم أمر إلى حد الجهل بحقوقهم التي مكنتها بقوة القانون أن يؤمنوا رقابة لحماية المال العام من التبديل على المستوى المحلي وفرض رقابة حقيقية على الصفقات العمومية، بل كيف نتظر منهم أن يراقبوا وهم مجهلون في الغالب ماهية الرقابة التي يمارسونها.

الفرع الثاني: واقع الفساد في المجالس المحلية المنتخبة

يعتبر الفساد من أكثر الظواهر الإنسانية خطورة على المجتمعات والدول نظرا للآثار السلبية التي يخلفها في شتى المجالات وعلى مختلف المستويات، فكون الفساد سلوكا شبيكيا ينتج من تفاعلات تنشأ بين عدة أطراف في المجتمع، جعل منه ظاهرة متعددة الأبعاد فهو ينتشر أفقيا في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعموديا عبر المستويات المتعددة التي يتكون منها البناء السياسي والاجتماعي لأي دولة¹.

و يؤثر الفساد على المنظومات المختلفة التي يتفشى فيها بما يشوه طبيعة العلاقات التي تربط بين مكوناته داخليا و يجعل تفاعلاتها في محيطها العام تتم بشكل سيء، ويرتبط انتشار الفساد بالبيئة العامة التي تتفاعل فيها المنظومة التي يستشري فيها، فإذا ما كانت مشجعة زاد مستوى انتشاره وإذا كانت مثبطة تقلص هذا الانتشار، ورغم إقرار مختلف النصوص القانونية بضرورة تفعيل دور الجماعات المحلية في الجزائر في تقديم الخدمات العامة المحلية و

¹ بلال خروفي، الفساد في مجالس المنتخبة تعاقب في وجه التنمية في الجزائر، موقع المجلة الإفريقية للعلوم السياسية عبر الرابط <http://www.maspolitiques.com> تم إطلاع عليها يوم 28-04-2015 على الساعة 15:30.

تحفيز المسار التنموي عبر استغلال الإمكانيات المادية المتاحة، إلا أن أداء الجماعات المحلية بسبب عوامل مختلفة اقتصادية وسياسية و اجتماعية .

و كما تم توضيحه، فالبينة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بالجزائر تشجع على تورط المسؤول والمواطن معا في الممارسات الفاسد، لكن في نفس الوقت هناك بعض العوامل الأخرى التي تشجع المنتخبين المحليين خصوصا على القيام بسلوكيات فاسدة أهمها¹:

- ضخامة وتعدد وتعقد الاختصاصات الموكلة للمنتخبين المحليين.
- إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة لجميع المواطنين، حيث أن الدستور والقانون العضوي للانتخابات سمح لأي مواطن جزائري بالترشح لعضوية المجالس البلدية والولائية بدون شروط تتعلق بالمعرفة بقواعد التسيير ونظمه .
- نقص تجربة المنتخبين المحليين فعلى سبيل المثال، من بين 1541 بلدية بالجزائر، هناك فقط 62 رئيسا للبلدية ينتخب للمرة الثانية على التوالي و 256 منهم يشغلون المنصب لعهدا ثانية غير متتالية.
- نقص الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون .
- ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، حيث أنه يوجد 39 فقط من المنتخبين المحليين يتمتعون بمستوى تعليمي عال، وهو ما يؤدي إلى تورطهم في قضايا الفساد بفعل الجهل بالقوانين المنظمة .
- ضعف الأجور الموجهة للمنتخبين المحليين مع ضخامة المبالغ المالية التي يشرفون على إنفاقها .
- ولعل أن المتابعات القضائية لها دور في الرقابة على المنتخبين المحليين² بحيث أنها تتابع نحو 1423 منتخب محلي بتهم مختلفة متعلقة بمشاكل سوء التسيير وتبديد الأموال العمومية والأخطاء المهنية، وقد أدين 532 منتخب من بين هؤلاء بعد أن صدرت في حقهم أحكام قضائية، بينما ينتظر آخرون أن تنظر المحاكم في قضاياهم التي لا تزال قيد التحقيق كما يوجد 65 "مير" على المستوى الوطني في السجن .

¹ بلال خروفي، مرجع سابق

² جريدة الخبر، 04-05-2015 العدد: 2980 http://www.elkhabar.com 15:30

ثلاث سنوات كاملة كانت كافية لعدد من المنتخبين المحليين ببعض ولايات الوطن للتورط في قضايا فساد، فقد حوّل بعضهم البلديات التي وضع فيها مواطنو هذه البلديات ثقتهم للدفاع عن مصالحهم والتكفل بانشغالهم، إلى مرتع حقيقي لتحقيق أهداف شخصية بحتة بل أكثر من ذلك تشير التقارير الأمنية لملفات بعض "الأميار" المتابعين قضائيا وحتى بعض المنتخبين¹، إلى الاستيلاء على عقارات بطرق ملتوية وخطيرة، بعض هذه العقارات تابعة لمناطق التوسع السياحي، نهيك على عدم تصريح منتخبين الذين يشكلون المجالس الشعبية البلدية والولائية لم يصرحوا بأموالهم، بالرغم من إلحاح قانون مكافحة الفساد في مادته رقم 06-01 على ضرورة تصريح جميع المنتخبين بممتلكاتهم .

¹ جريدة الخبر، مرجع سابق.

خلاصة الفصل :

نخلص في ختام هذا الفصل أن المشرع الجزائري من خلال إنشاء هيئات قانونية تقوم بعملية الرقابة المالية على الجماعات المحلية لها تأثير وفعالية على أداء هذه الجماعات من خلال الحد من الأخطاء والانحرافات وتحديد مواطن هدر الاموال، انطلاقا من رقابة المالية السابقة والمتمثلة في رقابة المراقب المالي وتسمى أيضا رقابة نفقات الملتزم بما كما جاء في المرسوم 09-414 ، الذي أعطاه سلطة التأشيرة على الالتزامات النفقات وإما رفضها مؤقتا أو رفض نهائي مصحوب بتقرير معلل يقدم إلى وزير المالية، ورقابة المحاسب العمومي المنصوص عليها في المادة 34 من قانون 90-21 من خلال التأشيرة الدفع النفقة للمدنيين سواء عموميين أو خواص ، إضافة إلى رقابة لجنة الصفقات العمومية الولائية والبلدية التي تراقب عملية التقنية للصفقات من فتح للأظرف ومبلغ الصفقة من خلال التأشيرة على الصفقة إذا موافقة للنصوص القانونية .

وكذلك الرقابة اللاحقة والمتمثلة في المفتشية للمالية ورقابة المجلس المحاسبة التي لها وظيفتين وظيفية إدارية من خلال التقارير ووظيفة قضائية التي تجعلها مختلفة عن المفتشية العامة للمالية من خلال تحريك الدعوة العمومية ، لتسليط العقوبة الجزائية أو التأديبية، كل هذه الرقابة لم تكن لتحصد من ظاهرة الفساد الإداري فأنشئه هيئة أخرى للوقاية من الفساد الإداري هذا بموجب القانون 06-01 بإضافة إلى رقابة المجالس الشعبية المحلية التي تراقب ميزانية الجماعات المحلية من خلال المصادقة على المداورات على ميزانية، وكذلك الرقابة الوصائية لهذه الجماعات ، لكن هذه الرقابة يبقى يشوبها بعض السلبيات والثغرات من طرف المنتخبين المحليين ، لأنها سلطة سياسية شعبية تخضع بطريقة أو أخرى للمجتمع ، لذلك فإنها تتورط في الفساد الإداري مقنن .

خاتمة

إن موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر، له أهمية كبيرة من حيث الإنفاق العام للموارد المالية على مستوى المحلي وكذلك الوطني ، فقد وضع المشرع رقابة مضاعفة يضمنها المراقب المالي ، والمحاسب العمومي قبل تنفيذ النفقة، ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية بعد الانتهاء منها، والحد من الفساد الإداري هذا كله لضمان فعالية أكبر وخصوصا تفادي أي تلاعب أو اختلاس للأموال العمومية.

ومن خلال دراستنا في هذا الموضوع انطلاقا من الإشكالية التي طرحت في هذا قد تم الإجابة عنها في بحثنا هذا إبتداء من الرقابة المالية من ناحية النظرية مروراً برقابة على ميزانية الجماعات المحلية، والتي تعتبر وثيقة يتم توقيع على السنة المالية من خلال مجمل الإيرادات والنفقات للجماعات المحلية بإضافة إلى إنشاء الأجهزة الرقابية القانونية للقيام بعملية الرقابة المالية متمثلة في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجنة الصفقات الولائية والبلدية والمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد كلها أجهزة حول لها القانون من خلال المراسيم والقوانين والأوامر بقيام بعملية الرقابة .

أما فيما يخص الرقابة المالية من قبل المنتخبين المحليين فهي رقابة حول لها المشرع من خلال قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 على المصادقة على ميزانية وبتالي أعطاهما صفة قانونية لرقابة، إن عملية الرقابة من قبل هذه الأجهزة لا تقتصر على العمليات المراقبة بل تتعداها وهذا من خلال تحقيق الأداء العملي للجماعات المحلية للحفاظ على المال العام وصرفه على أحسن وجه .

وإجمالاً لذلك يمكن تلخيص أبرز ما توصلنا إليه من نتائج خلال هذه الدراسة فيما يلي:

- مدى الفعالية التي تتميز بها الرقابة المالية السابقة من خلال تجنب في الوقوع الانحرافات والأخطاء المالية .
- تجديد القوانين المتعلقة بالرقابة السابقة واللاحقة بين لنا مدى تطور الأجهزة الرقابية .
- وجود فرق بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية باعتبار الأولى تختص بالجانب المالي بحيث تقوم على مراقبة الميزانية العمومية للجماعات المحلية لما لها من دور أساسي لعملية الرقابة المالية ، و الرقابة الإدارية تقوم برقابة على الأعمال والأشخاص المكونين للجماعات المحلية.
- اعتبار عدد كبير من رؤساء المجالس الشعبية أن توسع مجال الرقابة السابقة للنفقات التي يلزم بها لتشمل مراقبة البلديات بمثابة تدخل في تسيير المالي لهذه الأخيرة وخطوة بيروقراطية مقننة، لكنه في الحقيقة يعطيهم أكثر حماية وهم بذلك يتساءلون عن طبيعة دور مهام المجالس الشعبية المنتخبة في ظل هذا الوضع الجديد.

- تضيق الخناق على صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية قبل صدور قانون البلدية 10-11 جعلهم تحت سلطة المراقبين الماليين، الذين لا يكثرثون بالحالات المستعجلة والاستثنائية والتي تتطلب نفقات غير مدرجة في ميزانية البلدية ورقابة إضافية على كاهلهم، والذين كانوا يطالبون بمزيد من صلاحيات وتخفيف الرقابة المركزية الشديدة التي تعاني منها الجماعات المحلية .

-تحاول الدولة التركيز على الاستغلال الأمثل لمواردها المالية والبشرية والمادية في إطار القوانين واللوائح والتعليمات الجاري العمل بها من قبل أجهزة الرقابة المالية .

-تحسين الأداء المالي للجماعات المحلية من خلال تطبيق القوانين يجعلها أكثر فعالية وأكثر نزاهة في الاستغلال الأموال العمومية .

-عدم تجاوب الجماعات المحلية مع توصيات أجهزة الرقابة المالية، والمماطلة والتأخر في الرد على مراسلات هذه الأجهزة مما يعيق عملها ويضعف من عمل الرقابة .

-وأهم ما يعاب على الرقابة المالية في بلادنا هو عدم تمتع أجهزتها بميزة الاستقلال بمعناه الحقيقي عن مختلف السلطات، وهذا ما يحد من دور الرقابة المالية في متابعة المال العام خاصة إذا لم يتمتع أعوان الرقابة المالية بالحصانة والحماية الكافية.

بعد العرض السابق لمجموع النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة، ننتقل إلى أبرز التوصيات والمقترحات التي خرجنا بها خلال هذه الدراسة من شأنها أن تساهم في تحسين وترقية الرقابة المالية في بلادنا، وهي كالآتي:

-يجب أن لا تقتصر تشريعات الأجهزة الرقابية على التأكد من تحقيق المؤسسات العمومية لأهدافها واكتشاف المعوقات والمخالفات ولكن يجب أن تعني هذا التشريعات بوسائل العلاج وسبل الإصلاح لذلك يجب إعطاء صلاحيات كافية للأجهزة الرقابية وتمكينها من تصويب المخالفات والأوضاع الخاطئة

-تمثل الأهداف الاجتماعية أحد أبرز عناصر الرقابة المالية وتركز على الجوانب السلوكية للأداء وهي أقوى أنواع الرقابة ويصعب قياسها وضبطها، وبالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحوافز الداخلية أو الذاتية للعاملين وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز والاتصال المباشر بين المسؤول وموظفيه وغرس الرقابة الذاتية والقيم الروحية في الأفراد التي حثنا عليها ديننا الإسلام.

-تعديل في قانون العضوي لانتخابات، قصد إعطاء أولوية للفئة الذين يتمتعون بمستوى تعليمي عالي، لعضوية مجالس البلدية والولاية.

-
- تفعيل الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبين المحليين.
 - النص في التشريعات أجهزة الرقابة المالية على ما يجب أن يتمتع به موظفوها من حصانات تكفل لهم الحرية التامة في عملهم والحوافز التي يجوز منحها لهم، وكذلك النص على العقوبات لمن خالف قوانين العمل.
 - عدم التدخل في أعمال أي من أجهزة الرقابة المالية من قبل السلطات العليا وبأي صفة كانت.
 - إدخال نظام الإعلام الآلي ووسائل الاتصال الحديثة وتعميمهم في مختلف مجالات التنفيذ والرقابة لتسهيل العمل.

الملاحق

قائمة الملاحق

الصفحة	قائمة الملاحق	الرقم
92	مذكرة رفض مؤقت	01
93	مذكرة رفض نهائي	02
94	موضوع مداولة تتضمن التصويت على ميزانية الإضافية للبلدية	03

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

.....في.....20

.....السيد(الأمر بالصرف).....

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

المديرية الجهوية للميزانية ورقلة

المراقبة المالية لدى

مذكرة رفض مؤقت

رقم.....

الموضوع :

ميزانية.....السنة.....

ب أ رقم.....في.....المبلغ.....

طبيعة العملية.....

إسناد فصل.....المادة.....

المرجع: (المرسوم التنفيذي 414/92 في 14/11/1992) معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي 374/09 في 16/11/2009

يشرفني أن أحيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى بتأشيرتي لأسباب التالية :

.....
.....
.....
.....

(1) تذكير بالنصوص : (2)

.....
.....
.....

(2) ملاحظات أخرى :

.....
.....

المراقب المالي

رفقتها يعاد الملف بدون تأشيرة :

.....نسخة مرسله إلى.....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

.....في.....20
السيد(الأمر بالصرف).....

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية ورقلة
المراقبة المالية لدى

مذكرة رفض نهائي

رقم.....

الموضوع :

ميزانية.....السنة.....
ب أ رقم.....في.....المبلغ.....
طبيعة العملية.....
إسناد فصل.....المادة.....

المرجع: (المرسوم التنفيذي 414/92 في 14/11/1992) معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي 374/09 في 16/11/2009

يشرفني أن أحيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى بتأشيرتي لأسباب التالية :

.....
.....
.....
.....

(1) تذكير بالنصوص : (2)

.....
.....
.....

(2) ملاحظات أخرى :

.....
.....

المراقب المالي

رفقتها يعاد الملف بدون تأشيرة :

نسخة مرسلة إلى.....

مداولة رقم: 2012/

موضوع المداولة: تتضمن التصويت على الميزانية الإضافية لسنة 2012

العرض التمهيدي:

قدم السيد: رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء الحاضرين الميزانية الإضافية لسنة 2012 مبينا لهم أن هذه الوثيقة تحتوي على إتمادات الميزانية الإضافية لسنة 2012 بقسميها التسيير والتجهيز مقدما الاقتراحات المراد تسجيلها ضمن هذه الميزانية مع كل الشروط والوثائق المرفقة. وطلب منهم التداول والمناقشة وإبداء الرأي في الموضوع.

عرض المصادقة :

إن المجلس الشعبي البلدي

- بعد الاستماع إلى عرض الرئيس المذكور أعلاه.
- بناء على القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية
- وبعد التداول والأخذ بالرد وبعد المناقشة المستفيضة ما بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين شرعوا بمعية الرئيس بالتصويت باب باب ومادة بمادة على وثيقة الميزانية الإضافية لسنة 2012 كما يلي:

الموازنة العامة للميزانية الإضافية لسنة 2012

565.420.551,00	الإيرادات
565.420.551,00	النفقات

كما خول المجلس لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ كافة الإجراءات وإمضاء جميع الوثائق المتعلقة بهذا الشأن.

- يطلب من الوصاية المصادقة على المداولة.
- تداولت ب..... في اليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه.

حرر قي :

نسخة مطابقة للأصل من سجل المداولات

رئيس المجلس الشعبي البلدي

قائمة المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية :

I. قائمة الكتب

01. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، الطبعة الثالثة الإسكندرية، 2006
02. اسماعيل حسين أحمر، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة، عمان، 2003
03. أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهينة للنشر والتوزيع، عمان 2004
04. حسام الحجاوي، الأصول العلمية في المحاسبة الحكومية، دار حامد، عمان، 2004
05. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية للأجهزة الحكومية، مركز دار الثقافة عمان، 1998
06. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الإقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية الإسكندرية 2003
07. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان 2009
08. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006
09. عمر عتموت، قاموس المصطلحات القانونية في تسير شؤون الجماعات المحلية، دار الهومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009
10. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الإبصار للطباعة الأوفست، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، 2005
11. قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008

12. محمد الصغير بعلي ،العقود الإدارية ،الطبعة الأولى،دار العلوم للنشر والتوزيع ،عناية الجزائر
2004

13. محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء ، المالية العامة ،دار العلوم للنشر والتوزيع ، عناية
الجزائر ،سنة 2003

14. محمد رسول العمري ، الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة ،الطبعة الأولى، منشورات الحلبي
الحقوقية دمشق، 2005

15. محمد عباس محززي ،اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر2003

16. محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى الجزائر ،سنة 2003

17. مولود ديدان،أبحاث في الإصلاح المالي ، دار بلقيس للنشر والتوزيع ، الجزائر سنة 2010

II. المصادر والقوانين

18.دستور 1996

19. قانون 21/90 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية
العدد 35، 1990

20. قانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21
فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية. العدد12

21. قانون رقم 11- 10 مؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية العدد37

22.القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ،المتمم ،والمتعلق بالوقاية من الفساد
ومكافحته ،الجريدة الرسمية ،العدد 14

III. المراسم الرئاسية والتنفيذية

23. المرسوم الرئاسي 02-250 ،المؤرخ في 24-07-2002 ،المتضمن تنظيم الصفقات
العمومية الجريدة الرسمية ،العدد 52.

24. المرسوم الرئاسي رقم 12-23 ،مؤرخ في 18 يناير 2012 ،يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي
رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 ،الجريدة الرسمية ،العدد 4 ،سنة 2012.

25. المرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 07 فيفري 2012، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية، العدد 08، 2012،
26. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 8،
27. المرسوم التنفيذي رقم : 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم : 92-414 الجريدة الرسمية، العدد 67
28. المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الذي يحد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون و كيفية سيرها ومحتواها، الجريدة الرسمية، العدد:74
29. المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، العدد : 10 ، 1980
30. المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06-09-2008 يتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها ، الجريدة الرسمية ، العدد 50
31. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008، الجريدة الرسمية العدد،50

IV. الأوامر

32. أمر 59-20 مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية العدد ، 39
33. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46، 2006،

V. المذكرات الجامعية

34. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012
35. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراء في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان سنة 2012/2011
36. سامية شوحي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2011-2010
37. سعاد طي، الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2002
38. ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارة، جامعة تلمسان، 2011-2010
39. هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة التخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006/2005
40. سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية دراسة حول المفتشية العامة للمالية، مذكرة التخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006/2005
41. عبداللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013-2012،
42. بن ناصر عائشة، الرقابة المالية على نفقات العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة بسكرة، 2013
43. حلمي منال، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013/2012
44. ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014

VI. الملتقيات العلمية

45. ربحي كريمة، -بركان زهيه وضع ديناميكية جديدة لتنفيذ دور الجماعات المحلية في التنمية، مراقبة ميزانية جماعات محلية ، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول مراقبة وتسيير وتمويل جماعات المحلية ، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير ، جامعة سعد دحلب البلدة 2006

46. شيخ عبد الصديق ،رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية ،الملتقى الوطني

السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام ،جامعة المدية ،2013

47. زرباني عبد الله ،نسيل عمر ،دور مجلس المحاسبة الجزائري في الرقابة على نفقات العامة ،ملتقى

دولي الثاني حول متطلبات مهنة المحاسبة والتدقيق ودورها في الإصلاح المحاسبي ،الواقع ،المعوقات

،الحلول ،كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،جامعة غرداية ،سنة 2014.

VII. المحاضرات :

48. كيهول بوزيد ،الرقابة المالية ،محاضرة السنة الثانية حقوق ،تخصص إداري ،كلية الحقوق والعلوم

السياسية ،جامعة غرداية 2014/2015.

VIII. المجلات والجرائد

49. لطيفة بهي ،آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر ،مجلة الندوة للدراسات

القانونية ،العدد الأول ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الوادي، سنة 2013

50. نسيغة فيصل ،النظام القانوني للصفقات لعمومية ،مجلة الإجتهد القضائي ،كلية الحقوق والعلوم

السياسية ،جامعة بسكرة ،العدد الخامس 2009

51. رمزي حوحو ودنش ليلي ،الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ،مجلة الإجتهد

القضائي ،العدد الخامس ،جامعة بسكرة

52. جريدة الخبر، الجزائر ،العدد 6106 الصادرة بتاريخ 08 أكتوبر 2010

53. جريدة الخبر، العدد 2980 الصادرة بتاريخ 04 ماي 2015

المواقع الإلكترونية

54. <http://www.barikanet.com>. بتاريخ 04-03-2015، 15:18

55. <http://www.dajzairess.com>. تم الأطلاع عليه يوم 03-03-2015

على الساعة 10:15

56. <http://www.ouargla30.com>. تم الإطلاع يوم 20-04-2015، على

الساعة 12:30

57. بلال خروفي، الفساد في مجالس المنتخبة تعاقب في وجه التنمية في الجزائر، موقع المجلة

الإفريقية للعلوم السياسية عبر الرابط

<http://www.maspolitiques.com> تم إطلاع عليها يوم 28-04-2015 على

الساعة 15.30

المراجع باللغة الأجنبية

58. Jean Longatte, Paseal Vanhov, Chritophe, Viprey, Economie

Générale. 3^{édition}, Paris, Dunod, 2002

فهرس الموضوعات

العنوان	الصفحة
كلمة شكر	
الإهداء	
الملخص	
مقدمة.....	أ-د
الفصل الأول الإطار العام للرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية.....	5.
المبحث الأول : ماهية الرقابة المالية.....	7.....
المطلب الأول : مفهوم الرقابة المالية	7.....
الفرع الأول : تعريف الرقابة المالية.....	7.....
الفرع الثاني : التطور التاريخي والوظيفي للرقابة مالية.....	10.....
المطلب الثاني : أهداف الرقابة المالية ومبادئها التي تقوم عليها	11.....
الفرع الأول :الأهداف المالية للرقابة.....	11.....
الفرع الثاني : المبادئ الأساسية للرقابة.....	13.....
المطلب الثالث : أنواع ومراحل الرقابة المالية وطرق ممارستها.....	14.....
الفرع الأول :. أنواع الرقابة المالية.....	14.....
الفرع الثاني : مراحل عملية الرقابة المالية.....	19.....
الفرع الثالث :أساليب تنفيذ الرقابة المالية.....	20.....
المبحث الثاني : ميزانية الجماعات المحلية.....	22.....
المطلب الأول : مفهوم ميزانية الجماعات المحلية.....	22.....

- 23..... الفرع الأول : تعريف ميزانية الجماعات المحلية
- 24..... الفرع الثاني : خصائص ميزانية جماعات محلية
- 26..... المطلب الثاني : أهداف و مبادئ ميزانية جماعات محلية
- 26..... الفرع الأول : مبادئ ميزانية الجماعات المحلية
- 29..... الفرع الثاني : أهداف ميزانية الجماعات المحلية
- 30..... المطلب الثالث : مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية
- 33..... الفرع الأول : مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية
- 37..... الفرع الثاني : تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية
- الفصل الثاني : رقابة الهيئات المالية على الجماعات المحلية في الجزائر**
- 44..... المبحث الأول : أجهزة وهيئات الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية
- 44..... المطلب الأول : الرقابة المالية السابقة الممارسة على جماعات محلية
- 44..... الفرع الأول : الرقابة السابقة للمراقب المالي
- 47..... الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي
- 50..... الفرع الثالث : رقابة لجان الصفقات العمومية للجماعات المحلية
- 56..... المطلب الثاني : الرقابة المالية اللاحقة الممارسة على جماعات محلية
- 56..... الفرع الأول : رقابة المفتشية العامة للمالية على جماعات محلية
- 58..... الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة على الجماعات المحلية
- 61..... الفرع الثالث : الرقابة الممارسة من قبل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
- 65..... المطلب الثالث :رقابة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على الجماعات المحلية
- 65 الفرع الأول: رقابة المجالس الشعبية
- 68..... الفرع الثاني: رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

70	المبحث الثاني : الآثار المترتبة على أداء الهيئات الرقابة المالية على الجماعات المحلية
70	المطلب الأول :آثار المترتبة على الرقابة المالية السابقة.....
70	الفرع الأول :آثار المترتبة على رقابة مراقب المالي
73	الفرع الثاني :آثار المترتبة على رقابة مالية من طرف المحاسب العمومي.....
76	المطلب الثاني : آثار المترتبة على رقابة اللاحقة.....
76	الفرع الأول:آثار المترتبة على المجلس المحاسبة.....
79	الفرع الثاني: آثار المترتبة على مهام رقابة المفتشية العامة للمالية
80	المطلب الثالث : آثار المترتبة على رقابة مجالس المنتخبة.....
80	الفرع الأول : الرقابة الشعبية.....
82	الفرع الثاني :واقع الفساد في المجالس المحلية المنتخبة.....
87	خاتمة.....
90	الملاحق.....
95	المصادر والمراجع.....
101	الفهرس.....