

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة جيلالي بونعاما - خميس مليانة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة على تسيير أموال البلدية

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص : قانون إدارة وتسيير الجماعات المحلية

إعداد : الطالب (ة) : خلوفي عبد القادر

والطالب (ة) : براهيم رازين

إشراف : أ.بوعتبة فوزية

لجنة المناقشة :

- 1) الأستاذ : طيبون حكيم..... رئيسا.
- 2) الأستاذة : بوعتبة فوزية..... مشرفا ومقررا.
- 3) الأستاذة : نجاوي خديجة..... عضوا ومناقشا.

إهداء

إلى الذي فارقتنا بجسده، ولكن روحه ما زالت تُرْفرف في سماء حياتي.

إلى من علّمني كيف أقف بكل ثبات فوق الأرض ابي رحمه الله وغفرله وادخله فسيح جناته

إلى نبع المحبة والإيثار والكرم وإلى من شاركني السراء والضراء ولم أرها عابسة يوماً

ومن علّمتني العطاء، وغمرتني بحنانها وكرمها أُمي الموقرة والحنونة حفظها الله لي وأدامها

تاج فوق رأسي.

إلى أخواتي وإخوتي سندي وعضدي ومشاطري أفراحي وأحزاني.

إلى فاروق الغالي ومحمد، عثمان،

سلسبيل، فروق، خليل، الياس، لوجين، زكرياء، شيماء، عزيز، خليفة، مريم، انفال، صهيب، علاء

منصف، حنين، وسام، خلود

إلى علي رحمه الله وادخله فسيح جناته وابناءه محمد وعبد الباسط

أهديكم ذلك العمل المتواضع

عبد القادر

إهداء

إلى أبي العطوف قدوتي، ومثلي الأعلى في الحياة؛ فهو من علّمني كيف أعيش بكرامة
وشموخ.

إلى أمي الحنونة لا أجد كلمات يمكن أن تمنحها حقها، فهي ملحمة الحب وفرحة العمر،
ومثال التقاني والعطاء.

إلى إخوتي سندي وعضدي ومشاطري أفراحي وأحزاني.

إلى زوجتي أسمى رموز الإخلاص والوفاء ورفيقة الدرب

إلى كل عمال وعاملات ولاية عين الدفلى وخاصة عمال مديرية التنظيم والشؤون العامة
وكذا عمال دائرة بطحية .

أهديكم ذلك العمل المتواضع



الشكر والعرفان

الشكر لله عزوجل أولاً و أخرا له الحمد وله الشكر سبحانه
وتعالى على كل نعمه وبعده الشكر وتقدير لكل الأسرة الجامعية
والأساتذة وطلبة الجامعة الجليلي بونعامه وخاصة أساتذة قسم
العلوم القانونية والإدارية على ما قدموه لنا من مساعدة ونصح
وإرشادات في سبيل طلب العلم والمعرفة.

كما اخص بالشكر وتقدير للأستاذة المشرفة " بوعتبة فوزية " على كل التوجيهات والنصائح
التي قدمتها لنا في سبيل الوصول إلى إنجاز هذا العمل.

قائمة المختصرات

ج.ر : الجريدة الرسمية

ص : الصفحة

ع : العدد

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية

مقدمة

لقد تبنت الجزائر النظام اللامركزية في الجماعات المحلية واستعملت هذا النظام كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقتضي التزامها بكل مقومات هذا النظام، فاللامركزية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وهيئات غير مركزية على المستوى إقليم الدولة كالجماعات المحلية التي نذكر منها الولاية والبلدية مما يجعلها تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي حيث تعد البلدية هي الجماعة القاعدية للنظام اللامركزي في الجزائر إذ تكتسي أهمية بالغة في إشباع حاجات مواطنيها، وهذا لا يتحقق إلا بالإستقلالية المالية ، إذ تتجسد في وجود ميزانية مستقلة تحدد فيها الإيرادات التي يمكن جلبها على أساسها يتم تحديد النفقات التي يمكن صرفها في إطار التنمية المحلية اجتماعية هو الاقتصادية و المالية.

ولتحقيق أهداف التنمية المحلية وبغية عدم التلاعب بأموال البلدية وتبذيرها وجب وجود رقابة على ميزانية البلدية ، إذ تعد الرقابة على الميزانية البلدية الركيزة الأساسية لصرف هذه الميزانية بطريقة سلمية، فهي تمثل بالأساس مكانة تجعلها تتميز على باقي العناصر والوسائل العلمية الإدارية من دراسة وضبط وتوجيه عام بالرغم من عدم إمكانية مباشرتها بمعزل عنها، غير انه لا يمكن استغناء عنها من اجل تقييم مدى فعالية تلك الوظائف في تحقيق الأهداف المرسومة لها والنتائج المرجوة منها، ثم ان تمتع عن الجماعات المحلية بالاستقلال المالي لا يمنع من بسط الرقابة على ماليتها من طرف السلطات المركزية وتعد بين أهم أنواع الرقابة التي تخضع لها البلدية الرقابة المالية وإذا أتت إدارة المال على مستوى الدولة لتخضع لعدة مستويات رقابية فإن إدارته على مستوى البلدية فإنها تخضع لرقابات مختلفة داخلية وخارجية بهدف تأكد من حسن سيرها خاصة وان الأوضاع المالية للبلديات بصفة عامة تطورت بسبب زيادة الإنفاق ومنه زيادة العبء المالي على ميزانية الدولة إلى أن هذا التطور عاد بالتأثير على ميزانية البلدية وكان سببا تعانیه من سوء في التسيير المالي وهدرًا للمال العام من خلال الصفقات المشبوهة انتشار الفساد المالي بشكل

الكبير الأمر الذي أدى إلى فرض رقابة على ميزانية البلدية لتحقيق حدة الفساد المالي والمحافظه على المال العام.

دورة إصلاح مالية البلديات بما يتماشى مع تحولات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة التي تشهدها الدولة .

- الوظيفة التي تشغلها البلديات في الحياة العملية والمرتبطة بالتنمية فهي المرفق الأكثر اتصالا به من طرف الجمهور مقارنة بالهيئات المركزية للدولة.

- الوقوف على هذه الرقابة من الناحية القانونية ومعرفة مدى تأثيرها على أعمال الجماعات الإقليمية.

- أهمية الموضوع في ظل النظرية العامة للنفقات .

أولا : طرح الإشكالية :

تتمتع البلدية بالإستقلال مالي في إعداد مميزاتها وصرفها لتحقيق الأهداف المنوطة بها من أجل استخدام الإيرادات والنفقات التي خصصت لها والابتعاد عن سوء التسيير والإستغلال الغير عقلاني وهذا الايكون الا بوجود رقابة صارمة على جميع المستويات وتوقيع الجزاء على مرتكبي الجرائم وعلى هذا الأساس يمكن طرح الإشكالية التالية :

كيف يمكن الرقابة على ميزانية البلدية؟ وماهي آليات الرقابة عليها ؟

ثانيا : أهمية البحث

تعتبر الرقابة على المالية او ميزانية البلدية احد وظائف الإدارة الأساسية نظرا لوجود عنصر المال العام في كافة القرارات والعمليات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حيث تكتسي دراسة هذا الموضوع أهمية بالغة في تسيير المال العام كما تعد الدور البارز الذي تقوم وتتكفل به الأجهزة الرقابية والذي يمكن كشف الأخطاء والجرائم التي يقع فيها مسيرو

البلديات عند إعداد الميزانية من اجل تنفيذها وفق قوانين وتنظيمات المعمول بها بصفة تضمن السير الحسن و سليم البلدية بمتابعة تنفيذ الميزانية وهذا من اجل القضاء على الفساد المالي عند القيام في تنفيذ الإنفاق العمومي كما يعتبر موضوع الرقابة على ميزانية البلدية النواة التي يمكن الاعتماد عليها في المحافظة على المال العام خاصة إن معظم البلديات الوطن لا تتمكن من توفير الأموال الضرورية لتلبية احتياجاتها.

كما يستمد أهميته من موضوع النفقات العامة كونها مال عام ولها إطار قانوني خاص بها مما يضفي عليها أهمية بالغة إلى جانب ذلك فان الوضع المالي للدولة في السنوات الأخيرة غير مريح وسمح لها بتوسع في الإنفاق وخاصة في قسم التجهيز والتسيير فازدادت بذلك الحاجة إلى الرقابة على ميزانية البلديات لضمان الوقاية من الأخطاء انحرافات والجرائم.

ثالثا : أسباب اختيار الموضوع

من بين أسباب التي أدت إلى اختيار هذا الموضوع هي نوعين أسباب ذاتية وأسباب موضوعية. أسباب ذاتية:

✓ المساهمة في دراسة المعوقات والعراقبين التي حالت دون تحقيق الرقابة للأهداف المرجو منها.

✓ الميول إلى الجانب الإداري كون موضوع ميزانية البلدية يعد من أهم المواد الأساسية في القانون الإداري.

✓ الرغبة في التعرف أكثر على كيفية الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية.

✓ ظاهرة الفساد المالي والمتابعات الجزائية بسبب سوء التسيير البلديات اختلاسات والصفقات المشبوهة.

أسباب موضوعية:

أسباب الموضوعية التي أدت إلى اختيار هذا الموضوع تتمثل أساسا في ما يلي:

قله الدراسات المعالجة لهذا الموضوع ومعظمها أتت قبل صدور قانون البلدية لسنة 2011

رابعا : أهداف دراسة الموضوع

تتمثل أهداف الرقابة ميزانية البلدية على أنها ترتبط بأجهزة الرقابة على البلديات من جهة وأهداف خاصة ترتبط بالبلديات من جهة أخرى، حيث تطورت الرقابة على ميزانية البلديات وفقا لتطور النظام المالي في دوله وتدخلاتها فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الذي تمارسه البلديات ينطبق مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات ، بل تجاوز ذلك بتأكد من أن نشاط الإدارة المحلية يمارس بأفضل طريقة ناجعة وبأقل تكلفة ممكنة حتى يحقق الأهداف المعيشية المواطنين ومن ثم يمكن ابرز أهداف هذه الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

- محاولة إيجاد الحلول للقضاء على كل مظاهر الفساد التي تؤثر سلبا عالم ميزانية البلديات.
- التعرف على واقع وقدرة ميزانية البلديات في تحقيق استقلاليتها ودورها في التنمية المحلية.
- دراسة عملية أجهزة الرقابة على البلديات في أداء المهام المنوطة بها.
- تطرق إلى بعض النقائص في التشريعات والإجراءات الرقابية المعمول بها واقتراح وسائل لمعالجتها.
- التعرف على مسؤولية القائمين على عملية هذه الرقابة والنتائج المترتبة عنها.

خامسا :مناهج البحث العلمي

من أجل الإجابة على أسئلة البحث تم إتباع عدة مناهج علمية نذكر منها ما يلي :

المنهج التحليلي: وذلك يهدف الوصول إلى النتائج التي من خلالها يمكن تشخيص النظام الرقابي لميزانيه البلديات والوقوف على معرفه الأجهزة المكلفة بعمل الرقابة.

المنهج الوصفي: من خلال دراسة أهم المفاهيم المرتبطة بلدية وميزانيتها وطرق الرقابة عليها. **المنهج المقارن :** والمتمثل في المقارنة بين مختلف أنواع الرقابة المطبقة على ميزانية البلدية كالتمييز بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية.

المنهج القانوني: من خلال التطرق الى مختلف التشريعات والقوانين متبعة للرقابة على ميزانية البلديات.

سادسا : صعوبات دراسة هذا الموضوع

إن الصعوبات التي إعترضتنا في دراسة هذا الموضوع تتمثل في ما يلي:

✓ قله المراجع المتخصصة في هذا الموضوع.

✓ صعوبة الحصول على معلومات من مصادرها.

سابعا : خطة البحث

تتضمن خطة البحث المقترحة لمعالجة الرقابة على ميزانية البلدية فصلين أساسيين ينقسم كل فصل إلى مبحثين.

حيث تناولنا في الفصل الأول :مفهوم ميزانيه البلدية و أنواع الرقابة عليها.

مع العلم انه تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وهما :المبحث الأول ميزانية البلدية وخصائصها ومكوناتها، المبحث ثاني إستقلالية المالية للبلدية أنواع الرقابة عليها.

أما الفصل الثاني تطرقنا فيه إلى أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية والجهة القضائية المختصة في المنازعات المتعلقة بميزانية البلدية وآثار الرقابة عليها.

وتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية. المبحث الثاني الجهة القضائية المختصة في فصل في المنازعات المتعلقة بميزانية البلدية وآثار الرقابة عليها.

الفصل الأول

ماهية ميزانية

البلدية

تمهيد :

تعتبر البلدية الجماعة القاعدية للنظام اللامركزي في الجزائر ولها أهمية بالغة في تحقيق حاجيات مواطنيها إذ تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية حيث تتجسد في وجود ميزانية مستقلة تحدد فيها الإيرادات والنفقات التي يمكن صرفها في إطار التنمية المحلية ونظرا لحساسية التصرف في المال العام ، ابتداءا من تحديد المصدر ومجالات الإنفاق والكيفية التي تتم بها وإحاطة كل ذلك بإجراءات صارمة ورقابة على هذه الأموال .

سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم ميزانية البلدية وخصائصها ومكوناتها في المبحث الأول وفي المبحث الثاني الإستقلالية المالية للبلدية وأنواع الرقابة على ميزانيتها.

المبحث الأول : مفهوم ميزانية البلدية وخصائصها ومكوناتها

تحتاج البلدية في إطار تنفيذها لمشاريع ومخططات التنمية المحلية إلى موارد مالية محلية، هذه الموارد المالية تصنف ضمن نفقات البلدية والتي تكون وفق برامج وقواعد محددة مسبقا ولمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، وفي وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية البلدية والتي تعرف بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هي سجلا يتضمن توقعات السلطة المركزية والسلطات المحلية، وعلى رأسها الولاية والبلدية مما ستتفقه أو ما تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية معينة.

المطلب الأول : مفهوم ميزانية البلدية وخصائصها

إن الصورة الأولى التي يضعها الأفراد للبلدية هي أنها هيئة أو مؤسسة عمومية تقدم خدمات للمواطنين المقيمين في إقليمها و تضطلع بمسؤوليات كثيرة تتعلق بإحداث تنمية محلية في مختلف القطاعات الاقتصادية و الإجتماعية و الثقافية. ..إلخ، و لذلك فهي تقوم بتحصيل مواردها المالية من مختلف المصادر المحددة سواء كانت الذاتية أو الخارجية، و تقوم بالإنفاق على مختلف نواحي نشاطاتها.

و ذلك في إطار القوانين التي تسنها الأجهزة التشريعية و التعليمات التي تصدرها الوصاية و. يتم التعبير عن هذه الموارد المالية و أوجه إنفاقها في شكل ميزانية يحدد شكلها و موضوعها عن طريق القوانين و المراسيم، و من ثم تعتبر ميزانية البلدية و ما تشمله من إيرادات و نفقات ، المرتكز الأساسي لمالية البلدية و التي من خلالها يتم تحقيق أهداف البلدية الأساسية في مختلف المجالات، كما يعتبر الحساب الإداري القائمة المالية الختامية التي توضح المركز المالي للبلدية.

الفرع الأول : تعريف ميزانية البلدية

لقد عرفت ميزانية البلدية بأنها: "ميزانية الإدارة المحلية هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين¹ أي أن الميزانية هي توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة واحدة.

فميزانية البلدية هي إحصاء لإيرادات ونفقات البلدية لمدة سنة كاملة. أما قانون الولاية عرفها على أنها:

"ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة لنفقات وإيرادات السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية"²

وقد نصت المادة 03 من القانون رقم 05/88 المتعلق بقانون المالية لسنة 1988 يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العامة كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العامة وكذلك النفقات بالرأسمال.³

بينما عرفها المشرع الجزائري في المادة 03 من القانون 21/90 متعلق بالمحاسبة العمومية بأنها: "الوثيقة التي تقدر وترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار".⁴

¹ عباس عبد الحفيظ ، " تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية " - دراسة حالة : نفقات ولاية تلمسان وبديلة المنصورة ، رسالة الماجستير ، كلية علوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان ، 2012/2011 ، ص 35 .

² المادة 157، من قانون رقم 07/12 ، مؤرخ في 2012/02/21 : متعلق بالولاية ، ج.ر.ع 12

³ القانون رقم 05/88 مؤرخ في 1988/01/12 معدل ومتمم للقانون رقم 17/84 مؤرخ في 1984/07/07 متعلق بقانون المالية - ج.ر.ع 01 سنة 1984 .

⁴ القانون رقم 21/90 مؤرخ في 15 اوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية - ج.ر.ع. 35 سنة 1990 .

وبناء على التعريفات السابقة نستنتج أن ميزانية البلدية هي مجموعة الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أدائها.

وتعتبر ميزانية البلدية خطة مالية أساسية تعبر عن الإختيارات المختلفة للجهاز التنفيذي للبلدية حيث تظهر صورة التقرير التفصيلي و الشامل لنفقات البلدية و إيراداتها عن فترة مالية مقبلة عادة ما تكون سنة¹. وبذلك يمكن القول أن ميزانية البلدية ليست بيانا عما أنجزته البلدية من أعمال و ليست أرقاما مستخرجة من دفاتر و حسابات البلدية، تعكس ما جرى من أحداث مالية بالبلدية، و إنما هي خطة عمل أو مشروع عمل تخطط البلدية لتنفيذه في العام المقبل، و هي بذلك تبنى على بيانات سابقة بالإضافة إلى ما جد في الواقع على إمكانياتها و. بناء على ما سبق، يمكن القول أن ميزانية البلدية هي تعبير عن برنامج عمل مستقبلي تتضمن تقريرا لما ينوي المجلس البلدي إنفاقه و ما يتوقع تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة و قد خصص المشرع الجزائري الفصل الأول من الباب الثاني للقسم الرابع من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ج.ر.ع 37 الحالي بكامله لميزانية البلدية و ذلك في المواد من 176 إلى 201 منه. عرف المشرع الجزائري ميزانية البلدية في نص المادة 176 منه بأنها « :جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية و، هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الإستثمار».

جاء هذا التعريف أكثر دقة من التعريف الوارد في قانون البلدية لسنة ، 1990 بحيث أنه أكد على أن الميزانية هي أداة تنفيذ برامج التجهيز والاستثمار للبلدية ومن ثم على الطابع التنموي لمهامها.

فالفرق بين ميزانية البلدية والميزانية العامة هو أن ميزانية البلدية هي إحصاء للنفقات والإيرادات السنوية للبلدية هدف التسيير الحسن للنفقات البلدية، بينما الميزانية العامة هي

¹ Cherif Rahmani: "Les finances des communes algériennes", Casbah éditions , Alger, Algerie, 2002 ,p16

وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيرادات خلال فترة زمنية عادة تكون سنة.

الفرع الثاني : خصائص ميزانية البلدية

يتضح من التعاريف السابقة أن ميزانية البلدية تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير والإعتماد ومن ثم يمكن القول أن ميزانية البلدية تتميز بعدة خصائص تتمثل فيما يلي :

أولا : الميزانية عبارة عن وثيقة تقديرية :

تتكون ميزانية البلدية من بيانات تقديرية لمقدار الإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف مصادر الإيرادات الممكنة بالإضافة إلى مقدار النفقات المتوقع تحملها خلال فترة زمنية محددة تقدر بسنة مالية¹، حيث تتولى السلطة التنفيذية تحديد هذا التوقع قبل عرضه على الجهات المعنية للإعتماد، وبذلك تكون بنود النفقات والإيرادات وتقديراتها عبارة عن مشروع لبرامج عمل البلدية خلال فترة محددة تعكس برامجها في جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية. ..إلخ، وبالتالي فإن هذه المبالغ أو هذه التقديرات ليست ترجمة لأحداث فعلية وقعت فيما سبق ولكنها تقدير لما ينتظر إجراؤه من أحداث مستقبلية فيما يخص الإنفاق و التحصيل و التي قد تتحقق أو قد لا تتحقق.

و يجب الإشارة هنا إلى أن تقديرات الإيرادات لا يمكن التحكم فيها بصورة مطلقة بسبب ارتباطها بأطراف خارجية و بالتالي قد لا يتم تحصيل ما قدر في الميزانية. أما فيما يخص النفقات، فهي تتعلق أساسا بتصرفات الأمر بالصرف و بالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز التقديرات بعد اعتمادها إلا برخصة من الوزارة الوصية عن طريق المساعدات

¹ -Cherif Rahmani : op cit,p18

أو الحصول على قروض، إلا أنه يمكن إنفاق مبالغ أقل مما هو مقدر أو حتى إلغاء البعض منها¹.

ثانيا : الميزانية أمر بالإذن :

يقصد بهذه الخاصية أن ميزانية البلدية و بمجرد استيفاء شروط صحتها القانونية و المتمثلة في مصادقة المجلس الشعبي البلدي عليها و اعتمادها من طرف وزارة الداخلية أو من يمثلها على المستوى المحلي وفقا لما ينص عليه القانون ، و الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة و إيراداتها، تصبح ميزانية البلدية قابلة للتنفيذ حيث تصبح عقدا يعطي الحق لسلطة البلدية التنفيذية إصدار الأوامر بالإنفاق و تحصيل الإيرادات و ذلك لضمان السير الحسن لمصالح البلدية المختلفة و. بعبارة أخرى فإن رئيس البلدية باعتباره أمرا بالصرف لمراد البلدية المالية لا بد له من الحصول على رخصة أو إجازة دورية كل سنة من طرف المجلس الشعبي البلدي ثم الوصاية للتصرف في تلك الموارد و تنفيذ ما جاء بالميزانية و بدون تلك الإجازة لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي التصرف في أموال البلدية. إذا الميزانية هي عبارة عن إذن أو ترخيص بالإنفاق و التحصيل في ظل القوانين و التعليمات السارية آنذاك.

ثالثا : الميزانية عقد إداري :

تتطلب ميزانية البلدية مجموعة من الإجراءات الإدارية و المالية تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ خططها المالية و. يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية (المادة 180)² فالميزانية من الناحية الإدارية و التنظيمية هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية و التنفيذية بما يضمن

¹ خليل علي ، سليمان اللوزي ، المالية العامة ، دار وائل للنشر ، عمان الاردن ، 2001 ، ص 301 .

² القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، ج.ر.ع

سلامة التنفيذ و تحت إشراف سلطة المجلس الشعبي البلدي كمثل للشعب بالإضافة إلى الجهات الرقابية الأخرى، حتى يتم ضمان عدم تجاوز الهيئة التنفيذية للإعتمادات المقررة¹.

رابعا : تحديد شكل الميزانية و موضوعها عن طريق التنظيم :

تعتمد المشرع الجزائري المرونة في تحديد شكل ميزانية البلدية و موضوعها بتركه سلطة تحديدها للجهاز التنظيمي عملا على تسهيل معالجة النقائص و التعديلات الواجب اتخاذها تماشيا مع تطور الحياة اليومية من طرف السلطات الوصية على البلدية.

المطلب الثاني : مبادئ ومكونات ميزانية البلدية

نظرا لأهمية السياسة المالية من خلال طريقة الميزانية العامة في الواقع الاقتصادي للبلدان فقد احاطها المختصون في المالية العامة بالعبء الفائق ، حيث تم تحديد مبادئ ترضى تسيير الميزانية العمومية للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي وسلامة العمليات على الموارد ذات الطابع العمومي أي المملوكة من طرف الدولة وعليه سنخصص هذا المطلب لدراسة مبادئ ميزانية البلدية في الفرع الأول ومكونات الميزانية في الفرع الثاني .

الفرع الأول : مبادئ ميزانية البلدية

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

أولا : مبدأ سنوية الميزانية

تقضي المادة 176 من القانون البلدي السابق الإشارة إليه أن ميزانية البلدية هي " جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية" . ، و من ثم فإن مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة تم اختيارها أساسا لإعتبارات مالية و سياسية. فمن الناحية المالية، يتم اختيار مدة سنة لكونها أصلح مدة لتقدير النفقات و الإيرادات حيث تعتبر حدا طبيعيا لتكرار

¹ خالد شحادة ، أحمد الزهير الشامية " اسس المالية العامة " ، دار وائل للنشر ، الاردن ، 2003 ، ص 274 .

العمليات المالية لإحتوائها على دورة كاملة لفصول السنة. كما أن سنوية تحصيل الضرائب و وضع الإعتمادات المالية المرخص بها تحت تصرف رئيس البلدية لسنة مالية واحدة تجعل من هذه القاعدة حدا زمنيا فاصلا في العمليات المالية التي تقوم بها البلدية. أما من الناحية السياسية فتعتبر مدة السنة فترة زمنية مناسبة لمراقبة المجلس الشعبي البلدي لأداء السلطة التنفيذية في البلدية خاصة و أن مدة المجلس محددة بعدد من السنوات.¹

الإضافة لما سبق، تعتبر فترة السنة بشكل عام، هي المدة المثلى لتحديد النفقات و الإيرادات لأنه إذا أعدت الميزانية لفترة أطول من ذلك، تصبح عملية التقدير غير دقيقة و لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية بسبب التقلبات المختلفة في كل من الحياة الإقتصادية و السياسية التي يصعب توقعها، أما إذا قلت المدة عن السنة، فيعني ذلك أن الإيرادات قد تتركز في إحدى الميزانيات بسبب موسمية الإيرادات مثلا و ينتج عن ذلك تحقيق فائض مالي بينما ستعاني الميزانية اللاحقة بسبب قلة الموارد المالية و سينتج عن ذلك عجز مالي. وينطبق هذا أيضا عن النفقات التي قد تزداد في فترات معينة و تنخفض في أخرى. كما أن تقليص مدة الميزانية يتطلب عملا أكثر سواء عند التحضير أو عند الإعتماد من طرف الجهات المعنية و هذا ما لا يمكن القيام به من طرف مختلف الجهات. و تشمل السنة المالية للبلدية مرحلتين أساسيتين : الأولى تبدأ من أول جانفي و إلى غاية 31 ديسمبر، و هي الفترة التي تعد عنها الميزانية. أما الثانية فهي المرحلة الإضافية و التي تمدد فترة الميزانية إلى غاية :

- 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لتنفيذ عمليات التصفية و دفع النفقات.

-31 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخل و تحصيلها.

¹ حسين مصطفى حسين ، " المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2001 ، ص 76 .

بالرغم من الحجج المرتبطة باختيار فترة السنة للميزانية، فإن تطبيق هذا المبدأ يثير أحيانا العديد من التساؤلات خاصة فيما يتعلق بالعمليات الخاصة بالإستثمار التي تحتاج غالبا لمدة أطول من سنة و. لذلك فإن مبدأ سنوية الميزانية يكون مطبقا بشكل حازم في كل ما يتعلق بعمليات التسيير. أما في الجزء الثاني من الميزانية و المتعلق بالإستثمار، فلا شك أن فترة السنة لا تلائم هذا الجانب خاصة إذا ما كانت عمليات الإستثمار تتم على عدة سنوات .

ثانيا : مبدأ شمولية الميزانية :

يقضي هذا المبدأ بإظهار كافة عناصر الإيرادات و النفقات بالإسم و المبلغ و مهما كان حجمها دون أن تتم مقاصة بينها و إظهار الرصيد المعبر عن زيادة الإيرادات على المصروفات أو العكس و. بمعنى آخر، فإن مجموع عناصر الميزانية تسجل لزوما بقيمتها الحقيقية و بدون تقليص أو تخصيص و من ثم يمنع على البلديات إخفاء نفقة وراء إيراد معين أو إيراد وراء نفقة معينة، إلا أن هذا المبدأ يتضمن بعض الإستثناءات منها الإيرادات المقيدة بتخصيص أي الإيرادات الموجهة لنفقات معينة كالإعانات الممنوحة للمكفوفين و منح المسنين.¹

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

¹ عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر ، 2014/2015 ، ص 110 .

ثالثاً : مبدأ وحدة الميزانية :

يقضي هذا المبدأ بإدراج جميع تقديرات نفقات البلدية و إيراداتها في ميزانية واحدة مما يسمح بمعرفة المركز المالي للبلدية بسهولة عن طريق مقارنة مجموع الإيرادات بمجموع النفقات و ثم إظهار العجز أو الفائض أو التوازن المالي المحقق في الميزانية. كما يفيد هذا المبدأ أيضاً في تحقيق رقابة فعالة من طرف المجلس الشعبي البلدي على الميزانية إذ تعوق تجزئة الإيرادات و النفقات على أكثر من وثيقة أو ميزانية عملية الرقابة و المقارنة و كذلك تعرقل ترشيد توزيع الإيرادات المتاحة على مختلف أوجه الإنفاق، و لذلك يجب أن تكون الترخيصات المالية الموافق عليها في وثيقة عامة واحدة أي تسجيل الإيرادات في عمود واحد و النفقات في عمود آخر في نفس الوثيقة و سيؤدي ذلك إلى تكريس مبدأ توازن الميزانية من جهة و يسمح بتقدير الخطوط العريضة للعمليات المالية للبلدية من جهة أخرى بالإضافة إلى تحديد الحجم الحقيقي للنفقات و مقارنتها بالمداخيل المقدرة و. يجب الإشارة هنا، أن هذا المبدأ لا يعني أن ميزانية البلدية تتكون من وثيقة واحدة، بل يمكن أن تكون عدة وثائق تؤلف الميزانية بمعناها الشامل و الموحد حيث تعدلها من فترة لأخرى خلال السنة المالية و بذلك نجد ميزانية البلدية ترتبط بمجموعة من الوثائق و هي¹:

- الميزانية الأولية و هي الوثيقة الأساسية.
- الميزانية الإضافية.
- الترخيص الخاص أو الرخصة الخاصة.
- الحساب الإداري للأمر بالصرف و حساب التسيير للمحاسب العمومي أو القابض البلدي.

¹ Cherif Rahmani :op cit , p 20

رابعاً : مبدأ توازن الميزانية :

يقصد بهذا المبدأ مساواة نفقات البلدية لإيراداتها المسجلة بالميزانية مساواة حسابية، و تأسيساً على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زادت النفقات على الإيرادات لأن ذلك يدل على وجود عجز في الميزانية. و تعني حالة عدم توازن الميزانية، أن القائمين على إعداد الميزانية لم يستطيعوا أن يقدروا الإيرادات أو النفقات بشكل سليم و دقيق سواء عن طريق سوء تقدير النفقات أو تضخيم الإيرادات أو كلاهما معا حيث يعمد أحيانا إلى تضخيم الإيرادات عمدا حتى تتمكن من تقدير أكبر للنفقات مما يوازن الميزانية و لا يظهر أي عجز أو فائض مالي، و لذلك يخضع إعداد ميزانية البلدية و اعتمادها إلى ضوابط قانونية و تقنية تعمل كلها على ضمان توازن الميزانية و تتدخل في تحديد الإيرادات و النفقات، و يعتبر هذا مؤشرا إيجابيا على الثقة في المالية المحلية و المحافظة على الإستقرار المالي للبلدية و تحقيق أهداف التنمية المحلية¹.

خامساً : مبدأ عدم التخصيص :

إن مجموع الإيرادات موجه لتغطية مجموع النفقات باستثناء بعض الإيرادات التي تخصص بقانون نفقات معينة مثل تخصيص نسبة معينة من الدخل الجزافي لصيانة المساجد و المدارس... إلخ وبذلك يمكن القول أنه بصفة عامة لا يمكن تخصيص نوع معين من الإيرادات لمواجهة نوع معين من النفقات، لأنه في حالة الإبتعاد عن هذا المبدأ، فذلك يعني فقدان الميزانية لمرونتها، كما قد يؤدي إلى الإسراف في بعض البنود و التوفير في بنود أخرى ، ويحدث الإسراف في الحالة التي يكون فيها إيرادات المورد المعني أكبر من مصروفات بند الإنفاق الذي خصصت له ويحصل العجز في الحالة التي تكون فيها إيرادات مورد معين أقل من مصروفات بند الإنفاق الذي خصصت لهما يعني عدم تحقيق الأهداف المرجوة. إن هذا المبدأ ضروري لإبقاء المساواة بين النفقات و الإيرادات بحيث تكون

¹ طارق الحاج ، " المالية العامة " ، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 1999 ، ص 169 .

مجموع النفقات المبرمجة مضمونه كلها بمجموع الإيرادات دون أي أفضلية لأي نفقة على أخرى.

سادسا : مبدأ الأسبقية :

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

1

الفرع الثاني : مكونات ميزانية البلدية

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

أولا: النفقات العامة

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

حيث أن النفقات العامة تحكمها قواعد تتمثل في² :

¹ عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 112.

² بغداد قريشي بوجمعة ، مساهمة الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في المالية والمحاسبة ، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، 20107/2016 ، ص 34.

1/قاعدة استهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة : أي أن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة.

2/قاعدة الاقتصاد : المقصود البعد عن التبذير والإسراف الذي يؤدي إلى ضياع الأموال العامة التي كان من الممكن توجيهها إلى مجالات أخرى أكثر منفعة.

3/قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية: تعني أن لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة. ويظهر التكامل بين هاته القواعد في أن قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية تحقق قاعدة المنفعة والاقتصاد والتأكد من استمرار تحققهما ¹.

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

1/النفقات العادية والنفقات غير العادية :

أ/ النفقات العادية : وهي النفقات التي تتم بانتظام ودورية وتكون في مدة محددة لتستوعب فيها، إذ أن النفقات العادية تساهم في تكوين رؤوس الأموال العينية ² إذ تشمل نفقات التسيير والأدوات واللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية ³.

ب/ النفقات غير العادية : هي النفقات التي لا تتم بانتظام وإذا كانت الفترة المالية غير محددة وتعدت هذه الفترة المالية فهي نفقات غير عادية، وتساهم في تكوين رؤوس

¹ بن رايح محمد ، " الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية " ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة يحيى فارس ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر ، 2005 ، ص 21-22 .

² نعمة عبد اللطيف مشهور ، اقتصاديات المالية العامة الإسلامية والوضع ، القاهرة ، مطبعة العمرانية ، سنة 1988 ، ص 236 .

³ مرغاد لخضر ، مداخلة بعنوان النفقات عامة وقواعد ترشيدها " الملتقى الدولي " تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء تحولات الاقتصادية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، يومي 1-2 ديسمبر ، 2004 ، ص 16 .

الأموال العينية¹، فهي تشمل أشغال التشييد الجديدة للبنيات، الطرق، مجاري المياه، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب وأعمال التهيئة العمرانية.²

2/ النفقات الاختيارية والنفقات الإجبارية

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

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

- نفقات أجور الموظفين.

- نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية.

- نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية.

- نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي.

- نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.³

ثانيا: الإيرادات العامة

هي مجمل مداخيل البلدية وتنقسم إلى إيرادات مالية ذاتية وإيرادات مالية خارجية

¹ نعمة عبد اللطيف مشهور ، مرجع سابق ، ص 237 .

² مرغاد لخضر ، مرجع سابق ، ص 17 .

³ بن رابح محمد ، مرجع سابق ، ص 24 .

1/ إيرادات مالية ذاتية: تعرف بعملية توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص أو عام، أي هي إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها المختلفة والموارد الذاتية للبلدية تتمثل في: المداخيل الجبائية والرسوم ومداخيل الممتلكات والاستثمارات وهي المداخيل غير الجبائية.

2/ إيرادات مالية خارجية: بما أن مصادر التمويل الذاتي لا تكفي لتغطية الحاجات الضرورية فبالتالي تم اللجوء إلى إعانات السلطة المركزية أو الحصول على قروض، فالإعانات الحكومية للبلديات بقيت وستبقى موردا هاما في دعم البلديات ماليا، خاصة فيما يتعلق بعمليات التجهيز والاستثمار وتتمثل هذه الإعانات في:¹

أ/ الإعانات الحكومية: إن السلطات المركزية تخصص إعانات للبلدية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق.

1- إعانات التجهيزات والاستثمارات: هي المقدمة لاستكمال المشاريع المعطلة في مختلف البلديات.

2- إعانات الميزانية: يقصد ا تعويض عجز بعض البلديات الفقيرة وتقليل التفاوت في الموارد المالية.

3- إعانات تعويضية: تقدم نظيرا لإلغاء ضريبة معينة.

4- إعانات لأغراض اقتصادية: تقدم لأجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية كتوسع الأشغال العامة المحلية قصد مكافحة البطالة وغيرها

¹ بن عثمان ساعد ، " ميزانية البلدية ومكانة الجبائية فيها " ، مذكرة التخرج لما بعد التدرج ، إدارة اعمال ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الدفعة الاولى ، الجزائر ، 1994 ، ص ص 43-45.

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

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

المطلب الثالث : مراحل ميزانية البلدية

تمر الميزانية بمراحل عدة لإعدادها وتنفيذها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن خلالها يمكن معرفة قدرة البلدية او عجزها على تحقيق ما ترغب به وسنتطرق اليها في ما يلي :

الفرع الأول : تحضير ميزانية البلدية

باعتبار البلدية شخص معنوي ،فهذه الطبيعة القانونية تخول لها ذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة ا، وبالتالي فهي من تعدها وهي من تصوت عليها.¹

اولا : المبادرة باقتراح ميزانية البلدية

إن المشرع الجزائري منح صلاحية إعداد واقتراح الميزانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ،فهو من يعد الميزانية الأولية التي هي عبارة عن اقتراحات مستقبلية تتعلق بتسيير البلدية في السنة الموالية يقترح رئيس البلدية أغلفة مالية مخصصة لتسيير البلدية وتجهيزها وانجاز المشاريع تسمى النفقات وتحدد هذه النفقات على أساس إيرادات البلدية لتكون الميزانية متوازنة، ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير الميزانية كفاءات بشرية

¹ المادة 01 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق .

تتمثل في الأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح فهم من يحددون المتطلبات المالية وهم من يصوغون مشروع الميزانية وفقا للمخطط الحسابي.¹

ثانيا : إعداد ميزانية البلدية

يقصد بإعداد الميزانية مجموعة العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية حتى يصبح قابلا للتنفيذ ، فتعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية ثم يتم تقديمها إلى المجلس الشعبي البلدي للدراسة والمناقشة وإبداء الرأي والتصويت ثم المصادقة من طرف السلطة الوصية إما الدائرة أو الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية مع مراعاة جملة من الشروط وهي:²

-التعليمات والمقررات الصادرة من طرف وزارة الداخلية ومجلس الوزراء والمتعلقة بالميزانية المحلية.

-وضعية الموارد التي تتوفر عليها كل بلدية.

-يجب دراسة ومناقشة التقديرات سواء كانت متعلقة بالنفقات أو الإيرادات قبل تقديمها إلى السلطات الوصية للمصادقة عليها.

-أن تكون هذه النفقات صحيحة ومبنية على أسس حقيقية على ما تحقق في السنوات الماضية.

-أن يكون هناك توازن في الميزانية أي تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات.

-أن يطلع رئيس المجلس الشعبي على الوثائق الضرورية والمتضمنة فتح الاعتماد، والحساب الإداري المنصرم، والجداول وبقايا الإنجاز.

¹ المادة 180 من القانون 10/11 ، متعلق بالبلدية ، مرجع سابق .

² العمري بوحيط ، " البلدية : إصلاحات مهام وأساليب " ، شركة زعاياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997 ، ص 30 .

بالتالي فتحضيرها واعدادها يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده في ذلك تأطير بشري مزود برصيد ثقافي.

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

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقدير فرع التسيير والتجهيزات ومقارنة نفقات قسمي التسيير والتجهيز أي مقارنة النفقات والإيرادات.¹

2/ الميزانية الإضافية : إن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد الوصول إلى نتائج الحساب الإداري التي تبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة وبيّن وضعية البرامج الواجب إتباعها والتي سيتم تصحيحها في الميزانية الإضافية إذ تضمن الميزانية الإضافية الربط بين سنة مالية وأخرى، وتضبط وتصح توقعات الميزانية الأولية.²

الفرع الثاني : التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية

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

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

¹المادة 177 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق .

² سعاد طيبي ، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، رسالة الماجستير في القانون ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة بن عكنون ، 2002 ، ص 11 .

● جدول النفقات :يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمواجهة النفقات.

● جدول الإيرادات :يتضمن الإيرادات المخصصة لتغطية النفقات .ويرفق هذه الميزانية كراس الملاحظات الذي يتضمن ملخصا حسب ترتيب المواد في الميزانية وتفصيل حول كل اعتماد وطبيعته وأسباب الاقتراحات المسجلة في هذه الميزانية.

إذ يقوم المجلس الشعبي البلدي بدراستها دراسة معتمدة ثم يصوت عليها بابا ومادة مادة بالنسبة لنفقات وإيرادات التسيير حسب المادة 182 من قانون 10/11¹، أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار يكون مادة وبالبرنامج وعلى أساس التوازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الأبواب، ويقوم أيضا المجلس الشعبي البلدي بفحص ومناقشة الاعتمادات المقترحة في الميزانية من إيرادات ونفقات ثم يقوم بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن آراء أعضائه الآخرين الحاضرين في مشروع الميزانية من تعديلات إن وجدت ثم يقوم بالتصويت على الميزانية، وبالتالي لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه تحويل الاعتمادات من باب إلى باب آخر لأنها من اختصاص المجلس إلا بموافقته.

فيصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بصفة إلزامية على أساس التوازن، وحددت تواريخ التصويت على الوثائق المالية للبلدية، فبالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.²

ثانيا : المصادقة على ميزانية البلدية : تقدم الميزانية للمصادقة عليها إلى السلطة الوصية

³ إما الدائرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن :

¹ المادة 182 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق .

² علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2011 ، ص 108 .

³ المادة 168 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق.

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

وإذا صوت المجلس على ميزانية البلدية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية خلال أجل 08 أيام التي تلي تاريخ الإصدار فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي.¹

الفرع الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية البلدية

إن مرحلة تنفيذ الميزانية هي أهم مراحل الميزانية وأكثرها أهمية لأنها تخرج محتوى ميزانية البلدية إلى حيز الوجود، وسيتم دراسة تنفيذ ميزانية البلدية في فرعين وهما: الأعران المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية، وعمليات تنفيذ ميزانية البلدية.²

أولا : الأعران المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية

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

¹ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 109 .

² عصفور محمد شاكر ، أصول الموازنة العامة ، مكتبة الصفحات الذهبية ، الرياض ، 1988 ، ص 109

1/ الأمرون بالصرف

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

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

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة ولمؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات.²

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

-القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.

-منح سندات المداخل وحوالات الدفع.

-كما يقوم كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات والنفقات.

-يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.³

¹ المادة 23 من قانون 21/90 مؤرخ في 15 أوت 1990 ، متعلقة بالمحاسبة العمومية ، ج.ر.ع 35 ، 1990 ، ص 1134 .

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

³ شريف رحمانى ، مرجع سابق ، ص 102 .

2/ المحاسبون العموميون:

عرفت المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية التي تنص على أنه: "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف ا وحفظها تداول الأموال السندات القيم والممتلكات والعائدات والموارد.

-حركة حسابات الموجودات.¹

فالمحاسب العمومي هو كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أموالا وقيما ويعين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضع أساسا لسلطته²، مع العلم أن كل شخص يقوم هذه العمليات المذكورة في المادة أعلاه دون أن يكون معيناً قانوناً، يعتبر محاسباً فعلياً أو شبه محاسباً وهذا طبقاً للمادة 51 من نفس القانون وبالتالي فهو يخضع لنفس التزامات ومسؤوليات المحاسب العمومي ويخضع لنفس الرقابة والعقوبات المطبقة على المحاسب العمومي طبقاً للمادة 55 من نفس القانون.³

ومما يلي نستخلص دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية فهو يقوم باستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع للبلدية ووفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، فالمحاسب البلدي له صفة تحصيل الإيرادات

¹ المادة 33 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، مرجع سابق .

² لقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 311/91 كليات تعيينهم واعتمادهم ، الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991 ، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم ، جريدة الرسمية رقم 43 ، 1991 ، ص 1645 .

³ المادة 51 و 55 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، مرجع سابق .

ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو مؤهلا لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، وهو ملزم بما يلي:

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

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.

- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإجراءات.

- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.

فهو يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويحرر مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحزر في أية سنة مالية المتخلفات الواجب تغطيتها، وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويحرر عند الاقتضاء في أية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية واعفاءات الديون ولا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير، حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات.¹

¹ شريف رحمانى ، اموال البلدية الجزائرية ، الاعتلال ، العجز ، التحكم الجيد في التسيير ، دار القصة للنشر الجزائر ، 2003 ، ص 103-104 .

ثانيا : تنفيذ ميزانية البلدية

تقوم ميزانية البلدية على مبدأ السنوية والمتمثل في تنفيذ الميزانية خلال سنة كاملة أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر لنفس السنة مع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية، فتنفيذ الميزانية البلدية يتطلب تنفيذ النفقات والإيرادات وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:¹

1/ تنفيذ نفقات البلدية

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

1- المرحلة الإدارية: إن المرحلة الإدارية هي من اختصاص الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ تمر المرحلة الإدارية بثلاثة فترات وهي الالتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بصرفها.

أ/ الالتزام بالنفقة: وهو ما يطلق عليه بعقد النفقة وهو تصرف بمقتضاه تنشئ البلدية التزاما ينشئ عبء وتكليف، وهذا طبقا لما نص عليه المرسوم 84/71.²

بالنسبة للبلدية فإن الالتزام بدفع النفقة ينتج في الواقع عما يلي:

- عقد "صفقة أشغال أو تموين، اقتناء عقارات، إيجار.

-قاعدة تنظيمية أو قانون.

-أجور الموظفين وتعويضات.

-ححص ومساهمات على حساب البلدية.

¹ لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة ، معهد العلوم القانونية والادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية جامعة عنابة ، الجزائر ط2 ، سنة 1987 ، ص 86 .

² المرسوم رقم 84/71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المتعلق بالقائمة الاسمية للنفقات البلدية وايراداتها .

أما المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية تنص على أنه: "يعد الالتزام الإجرائي الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".¹

وبالتالي هذا الدين قد يكون مصدره التزام إرادي أو غير إرادي فالالتزام الإرادي هو التصرف القانوني الذي ينشأ التزاما عليها مثل: شراء معدات ولوازم للبلدية، إنشاء طريق بلدي. أما الالتزام اللإرادي قد ينشأ عن طريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليه التزام البلدية بإنفاق مبلغ ما، مثل: تسبب سيارة تابعة للبلدية في إصابة مواطن فهنا ينشأ التزام بالنفقة نتيجة هذه الواقعة.²

ب/ التصفية: ويطلق عليها أيضا بتحديد النفقة، إذ نصت المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية: تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

فالتصفية من خلال هذه المادة هي تحديد المبلغ الذي تلتزم البلدية بدفعه نتيجة النفقة السابقة لإلتزامها، فلا يمكن صرف النفقة إلا بعد التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن مطابقة الأداء لشروط الالتزام بالنفقات، وبالتالي لا تدفع البلدية النفقة للمستفيد إلا بعد إنجازه للخدمة فعليا.

ومنه فالتصفية تسمح بالتأكد من الخدمة الفعلية وتحديد المبلغ الدقيق القابل للدفع، فهي تتمثل عمليا في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سند إثبات النفقة.³

ج/ الأمر بصرف النفقة: وهو الأمر بالدفع المتمثل في قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية، وهذا طبقا لنص المادة 21 من

¹ المادة 19 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، مرجع سابق .

² عباس عبد الحفيظ ، مرجع سابق ، ص 48 .

³ المادة 20 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ،مرجع سابق .

قانون المحاسبة العمومية، ويتخذ الأمر بالدفع شكل الحوالة التي تنطبق عليها كل معلومات الميزانية التي تخص النفقة .

وتتضمن الدورة المالية التي تنطبق عليها ورقم المادة المرتبطة بها، والوثائق المدعمة، هوية الدائن، موضوع النفقة وتاريخ الإنجاز.¹

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

أ/ دفع النفقة: هي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات وهذا ما نصت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

دفع الدين هو عملية يتم بموجبها إبراء ديون البلدية ويقوم المحاسب العمومي الذي ينفذ أوامر الأمر بالصرف بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته، إضافة إلى كونه أميناً على الصندوق.²

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

¹ بلجيلالي أحمد ، "إشكالية عجز ميزانية البلديات"، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010/2009، ص 87 .

² لعمارة جمال ، مرجع سابق ، ص 89.

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة .
- عدم توفر أموال الخزينة وانعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير الإبرائي.
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم المعمول به.

وعند تلقي الأمر بالصرف قرار الرفض بالكتابة يطلب من المحاسب العمومي التنازل وصرف النظر عن قرار رفضه الدفع مع تحمل الأمر بالصرف لكامل المسؤولية طبقا لنص المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية ، وهذا ما يعرف بتسخير المحاسب العمومي والتسخير هو وسيلة قانونية اختصها المشرع الأمر بالصرف قصد صرف نظر المحاسب عن رفضه للدفع.

إن الإيرادات هي المبالغ التي تدخل إلى خزينة البلدية وعلى الأمر بالصرف لتسجيل الميزانية إصدار سندات الإيرادات إلى المحاسب العمومي التي تحمل المعلومات المتعلقة بتطبيق الإيراد من مراجعة الدين، تاريخ الاستحقاق، مدة السند، رقم مادة الميزانية التي يعود إليها الإيراد.¹

ب/ تنفيذ إيرادات البلدية : تنفذ إيرادات البلدية وفق مرحلتين أساسيتين وهما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

1- المرحلة الإدارية: تمر هذه المرحلة بخطوتين وهما: الإثبات والتصفية

1-1/ الإثبات: حسب نص المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"، فالإثبات يتعلق بنشأة الحقوق ومعاينتها ويكون على عاتق إدارة البلدية وتتم عن طريق إجراء الإثبات ومن خلال المادة أعلاه فالدائن العمومي هو البلدية.²

¹ محمد عباس محرزى ، " اقتصاديات المالية العامة " ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003 ، ص 488 .

² محمد عباس محرزى ، مرجع سابق ، ص 489 .

1-2/ التصفية: هي تحديد مبلغ الدين المستحق للبلدية والقابل للتحويل وهذه العملية هي من اختصاص الأمر بالصرف وأيضا الإثبات من اختصاص الأمر بالصرف وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية .

ونجد أن إثبات وتصفية إيرادات البلدية هما عمليتان متكاملتان وغالبا يتم إجراؤهما في وقت واحد وهذا ما يجمعهما تحت عبارة تحديد الإيرادات.¹

1-3/ المرحلة المحاسبية: تتمثل هذه المرحلة في التحصيل و هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية العملية لتحويل المبلغ المحدد في السند باستثناء الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحويلها دون إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل: الهبات.

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

ج/ فترة تنفيذ ميزانية البلدية : تنفذ 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 والأمر بصرف خاص بنفقات تتناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة، وكذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تتناسب حقوقا مكتسبة.

- إلى غاية 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وبالنسبة لتغطية سندات المداخيل المحررة².

¹ بلجيلالي أحمد ، مرجع سابق ، ص 89 .

² لعمارة جمال ، مرجع سابق ، ص 91 .

المبحث الثاني : الإستقلال المالي للبلدية وأنواع ميزانيتها

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

المطلب الأول : الاستقلالية المالية للبلدية

تتمتع البلدية بالاستقلالية المالية أي أن ذمتها المالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة مما يستوجب إعداد ميزانية خاصة بها مع توفير موارد مالية خاصة تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة اليها من تقديم خدمات وتغطية حاجيات المجتمع مع تمكنها من حق التمليك لأموال الخاصة وتضمن الاستقلالية المالية للبلدية حرية التصرف في مواردها المالية في حدود ما تمليه سياسة الدولة في مجال التنمية المحلية .

الفرع الأول : تعريف وأسس ومحتويات الإستقلالية المالية

أولا : تعريف الاستقلالية المالية

ينصرف لفظ استقلال "Autonomie" بالفرنسية، المشتقة من اليونانية – Autonomos – Autonomia إلى : " من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة ".¹

والاستقلالية المالية في مفهومها العام تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف البلدية وهناك من يراها الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية.

¹ مسعود شهبوب، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس

الأمة الجزائري، العدد 01 ، ديسمبر 2002 ، ص 120

كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية للبلدية تعني الموارد المالية الخاصة بها وهي التي تتحكم في مصادرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

ثانيا : أسس الاستقلالية المالية

أ- الأسس القانونية : لازالت القواعد القانونية للاستقلالية المالية البلدية غامضة، ذلك أن التشريعات القانونية تكتفي وتقتصر على التصريح بها في سياق الحديث عن الشخصية القانونية والذمة المالية للبلدية كأن تستعمل عبارة البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.¹

ب- الأسس المحلية :تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية وتستند هذه الأخيرة على أربعة عناصر نوجز ذكرها فيما يلي:

1- المجلس المحلي المنتخب

لقد اختلف الفقهاء بخصوص أسلوب الانتخاب كشرط لتحقيق وضمان لاستقلالية الهيئات المحلية بين مؤيد ومعارض فقسم من الفقه يؤيد تشكيل المجالس من منتخبين في حين يعرض قسم آخر ذلك مطالبا بتشكيلها من معينين دعما للاستقلالية، كما ظهرت اتجاهات فقهية أخرى توفيقية كدعاة الأسلوب المختلط². وبالعودة إلى طبيعة النظام اللامركزي في الجزائر يوكل تسيير شؤون البلدية إلى مجلس محلي منتخب، فالمجالس الشعبية البلدية هي الخلايا الأساسية للدولة وهي بذلك تعكس روح الديمقراطية الشعبية³، وانطلاقا من ذلك اعتمدت قاعدة الانتخابات بصفة كلية في البلدية عكس الولاية بصفة جزئية بحيث ينتخب

¹ رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2001، ص 77.

² عادل بوعمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس

الأمة الجزائري، العدد 26، نوفمبر 2010، ص 93

³ حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 194

كلا من الجهاز التداولي (المجالس الشعبي البلدي)، والتنفيذي (رئيس المجالس الشعبي البلدي) بواسطة الانتخاب.¹

2- التكريس الدستوري للبلدية

حرية تسيير الشؤون المحلية للبلدية يجب أن يكرس وجوده المادي دستوريا، ولا شك أن هذا الاعتراف الدستوري يعتبر أول مظهر من مظاهر استقلال البلدية بكونها جهاز منفصل عن الجهاز المركزي، فلا يمكن إلغائه بعمل تشريعي أو تنفيذي، وإنما يتطلب تعديلا دستوريا، حتى لا تبقى عرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة.²

3- اختصاصات البلدية

الاعتراف بأنه ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها مباشرة للبلدية حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهم الدولة، وهنا يجب أن تكون اختصاصات البلدية تطل كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص³، حتى لا تتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي تخلق مشكلة في تمويلها، حيث نصت المادة 3 من القانون رقم 66/61 المتعلق بالبلدية تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص دون استثناء.

4- الخضوع للرقابة (الوصائية) الإدارية

إن اللامركزية الإقليمية، هي أسلوب لتوزيع مظاهر السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وأشخاص اعتبارية محلية⁴، فتمتع البلدية بالاستقلالية المحلية يجب أن لا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق وتعريض سلامة الدولة وضمان وحدتها، هذين العنصرين يستلزمان

¹ نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية الجماعات المحلية الجزائرية؟، مقال منشور بمجلة الإدارة الصادرة عن المدرسة العليا للإدارة، العدد 2، 2003، ص 8.

² مرجع نفسه، ص 8

³ مرجع نفسه، ص 9

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 21.

خضوع البلدية لنوع من الرقابة تباشرها السلطة المركزية بما يعرف بنظام الوصاية الإدارية هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه لا بد من ملاحظة نطا تلك الرقابة وكيفية ممارستها بحيث يجب أن تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد البلدية من استقلاليتها والذي يعتبر من أهم دعائم وجودها.

ثالثاً: محتويات الاستقلالية المالية

تتبنى سنويا كل بلدية ميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية، تحتوي هذه الميزانية على موارد تختلف مصادرها حيث تكون إما مصادر جبائية أو إعانة مركزية أو اقتراض، وهذا بغرض مواجهة التكاليف المالية الموضوعة تحت عانتها، ولكي تقوم الجماعة المحلية بممارسة اختصاصها على أكمل وجه، يجب أن تتوفر حريات نوجز ذكر بعضها فيما يلي:

أ- استقلالية التسيير

تستند الاستقلالية المالية للبلدية على حرية التسيير والتي تتضح في: ¹

✓ التحكم في الميزانية

✓ حرية تسيير الممتلكات

1 - في مجال التحكم في الميزانية:

لا يمكن للبلدية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة، وهذا قد يؤثر على حريتها في التسيير، إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى لو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية، على عكس ميزانية الدولة، حيث النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية أنه كارثة مالية محققة، وذلك في ضوء المالية الاقتصادية التي تميز القرن الحالي.

¹ Salman Askel, «étude de mode de financement des collectivités locales», rapport de recherche bibliographique . DESSID, 2003, page52

ولكن لا يعني ذلك الفكر الميزاني يستبعد فكرة التوازن، فكل ما هنالك أنه يميل إلى استبدال فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها ألا وهي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى ذلك إلى عجز مؤقت في الميزانية.¹

2- في مجال تسيير الممتلكات

يتم إهمال الممتلكات في التسيير المالي الحالي للبلدية مع أن لها من النفع ما يعزز من إيراداتها، فالممتلكات لا تشكل الشغل الشاغل لدى أغلب البلديات .هذا على الرغم من أن المعرفة المفصلة للممتلكات يعزز و يساعد على تطوير مداخيلها وهو عمل ضروري وأولوي. ويتم هذا عن طريق إحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام ومعرفة وضعيتها القانونية.²

ب- استقلالية الميزانية

تقاس استقلالية الميزانية أيضا بحرية تقدير النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها، وهذه الأخيرة تشمل على:

✓ التحويلات

✓ القروض

✓ الجباية

-بالنسبة للتحويلات

تشمل على الهبات، ومساهمات الغير، والإعانات التي تقدم من طرف الدولة للبلدية والتي تقوم بتوجيه استعمالها.

¹ محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 326.

² العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، زعايش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997، ص 25

-بالنسبة للقروض

الإشكال الذي يقوم على مثل هذه الإيرادات هو أن البلدية ليست حرة، إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض، وذلك لما ينجر على الإقراض من مشاكل مستقبلية، تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.

-الاستقلالية الجبائية

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للبلدية، وهي أحد منافذ البلدية لتحقيق الاستقلالية المالية فالبلدية تعمل جاهدة لتوفير الإيرادات اللازم لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها والعمل في ذات الوقت على إشباع حاجات مواطنيها.

الفرع الثاني : شروط المورد المالي ومبررات الإستقلالية المالية

أولاً: الشروط الواجب توافرها في المورد المالي :¹

في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق استقلالية مالية للإدارة المحلية، كان من اللازم أن تتوفر شروط في المورد المحلي (الموارد المالية للبلدية) وذلك لتعزيز استقلالها وتأكيد حريتها في التسيير .

1-محلية المورد : ويعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطا الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله ويكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.

2-ذاتية المورد : يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية بسلطة وتقدير سعر المورد في حدود معينة وإختيار طريقة تحصيله، حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها وحصيلة الموارد المتاحة.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، للطبع والنشر والتوزيع الإسكندرية مصر،

3-سهولة إدارة المورد : ويقصد به تسيير وتقدير المورد ورخص تكلفة تحصيله عند أقل تكلفة ممكنة، وفي نفس الوقت العمل على الحصول على أكبر قدر ممكن من الموارد الجبائية للبلدية.

4-كفاية المورد واتساعه : وهو أن يكون المورد المالي المحلي كافيا لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية واستيعابها حتى تستطيع هذه الوحدات القيام باختصاصاتها واشباع الرغبات العامة.¹

ثانيا : مبررات الاستقلالية المالية

قد تتشابه المبررات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية، فتطوير الاستقلالية المالية يمكن من الدفع بالديموقراطية المحلية على عدة مستويات، كتقريب المواطن من السلطة ومعرفة احتياجاته، وتوزيع المسؤوليات السياسية والإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين وكذا الناخبين والمكلفين بالضريبة.

وقد قام Richard Mugrave سنة 1959 في كتابه " نظرية المالية العامة " بتلخيص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية المحلية نوجز ذكر بعضها:

1-تأخذ بعين الاعتبار الفرو التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجهيزات، والتي يجب أن تحترم حسب الأولويات، وعليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديموقراطية.

2-تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.

3-تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الاحتياجات وشروط إشباعها).

¹ عادل بن عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 33.

4- الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة ويمكنهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية¹.

المطلب الثاني : أنواع ميزانية البلدية

تتنوع ميزانية البلدية تماشيا مع تقسيم السنة المالية إلى عدة أنواع و هذا حسب الفترة الزمنية التي تغطيها، و قد قام المشرع الجزائري بتقسيم السنة المالية إلى مراحل و لكل منها ميزانيتها أو وثيقتها المالية لكي يسمح بتغطية ما يمكن حدوثه من تضخم أو عجز في بنود و حسابات الميزانية بعد التقدير الأولي في بداية السنة المالية و. ينتج عن ذلك ظهور عدة أنواع من الميزانيات أو الوثائق المالية والتي قد تشكل خروجاً عن مبدأ وحدة الميزانية إذا ما أسيء استخدامها، و لكن في الحقيقة لا تتوفر البلدية إلا على ميزانية واحدة للسنة المالية الواحدة تتكون من وثائق مختلفة ملائمة لتوزيع زمني محدد خلال السنة المالية و تتضمن كل وثيقة مالية من الوثائق التي سيتم ذكرها على جداول تلخيصية مفصلة لبيان موارد البلدية و نفقاتها . و يطلق على هذه الميزانيات أو الوثائق الفرعية المشكلة لميزانية البلدية الموحدة حسب تسلسلها الزمني، إسم الميزانية الأولية لأنها أول وثيقة مالية يتم إعدادها لسنة مالية معينة و يصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها و يبدأ تنفيذها مع بداية السنة المالية ثم يليها زنيا الميزانية الإضافية و التي يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها و التي يبدأ تنفيذها مع بداية السداسي الثاني من السنة المالية، بالإضافة إلى بعض الأوامر التعديلية التي قد يختلف توقيتها قبل أو بعد الميزانية الإضافية و من ثم تختلف تسميتها.

¹ Conseil économique et sociale français, *l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locale* , Paris, juin 2001, page64

الفرع الأول : الميزانية الأولية

تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة وأطلقت عليها هذه التسمية لأنها تمثل الوثيقة الأولى التي تمثل حالة تقديرات يتم إعدادها بناء على إيرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة والمعروفة مسبقاً، أما بالنسبة للمحتوى الشكلي للميزانية الأولية فقد نصت المادة 02 من القرار الوزاري المشترك الذي يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم وتقسيمات الأبواب والحسابات، كما نصت المادة 14 من نفس القرار¹ على المعلومات العامة التي تشملها الميزانية الأولية.

وبالنسبة للميزانية الأولية والإضافية تسجل في العمود الأول تخصيصات حسابات النفقات والإيرادات التي يقترحها رئيس المجلس ويقرها المجلس، كما تسجل في العمود الثاني مخصصات النفقات والإيرادات التي توافق عليها السلطة الوصية². كما تحتوي الميزانية على موازنة المصالح والبرامج والعمليات الخارجية عن البرامج حيث يسجل في العمود ويقرها المجلس، أما للعمود الثاني مخصصات النفقات والإيرادات التي توافق عليها السلطة الوصية³.

الفرع الثاني : الميزانية الإضافية

عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة، فإن الاحتياجات سترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالبلدية إلى المصادقة عليها، وهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية وهذا ما جاء في المادة 177 من قانون البلدية حيث نصت على أنه:

¹ الجريدة الرسمية ، قرار وزاري المشترك 06 يناير 2014 يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان رقم وتقسيمات الأبواب والحسابات ، العدد 23 .

² المادة 04 ، نفس المرجع.

³ المادة 05 ، نفس المرجع.

" تم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية" فالميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضاف إليه ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس الشعبي البلدي ضرورية للسنة المعنية وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية.

يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها من قبل المجلس الشعبي البلدي وهذا ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة 182 من قانون البلدية.

أما بالنسبة للمحتوى الشكلي للميزانية الإضافية فحسب القرار الوزاري المشترك فهي تحتوي على المعلومات الموجودة في الميزانية الأولية، وكذلك الأمر للموازنة العامة للحسابات ونفس الشيء بالنسبة لموازنة المصالح والبرامج والعمليات الخارجة عن البرامج ويظهر الاختلاف فقط في صفحة المحاسبة للميزانية الإضافية¹.

الفرع الثالث : الحساب الإداري

هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الميزانية الأولية ، الميزانية الإضافية) فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعة المحلية يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة لموازنة الدولة ، يقدم لنا كل المصاريف التي صرفت و الإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية ، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير و قسم التجهيز و الإستثمار، ويبين لنا الوضعية المالية للبلدية.

بالإضافة فإنه يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم بتنفيذها الولاية أو البلدية ، و يلعب الحساب الإداري دورا كبيرا عند إعداد الميزانية الإضافية .حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها هي :

¹ المادة 07 ، قرار الوزاري المشترك ، مرجع سابق .

-بواقى الإنجاز و التحصيل لفرع التسيير و يرحل إلى الميزانية الإضافية سواء الفائض أو العجز.

-يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الإستثمار

-يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد.

كما يمك الحساب الإداري المحاسبة العمومية للولاية أو البلدية ، الذي يعده كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي كونهما أمران بالصرف ، و يتم إعداده قبل 31مارس من السنة المعينة بالنسبة للسنة الماضية ، و يعبر عن وثيقة إجبارية تسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية خاصة و أن الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية) ، ما هي إلا وثائق تنبؤية في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف الجماعة المحلية¹.

¹ عباس عبد الحفيظ ، مرجع سابق ، ص 40.

خلاصة الفصل :

من خلال ما تطرقنا إليه في هذا الفصل نستنتج أن البلدية هي الجماعة القاعدية للنظام اللامركزية في الجزائر حيث تعتبر ميزانية البلدية من أهم الوظائف التي تتجسد فيها الاستقلالية المالية للبلدية وهي عبارة عن جدول تقديرات لإيرادات ونفقات سنوية للبلدية التي تسمح بسير مصالحها وتنفيذ برنامجها للتجهيز والإستثمار مع العلم أنه يتم إعداد ميزانية البلدية عبر مراحل محددة وإجراءات معينة تضبط من خلالها النفقات البلدية وإيراداتها لئتم اعتمادها بعد التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليها من طرف الوالي ليشرع رئيس البلدية في تنفيذها باعتباره الأمر بالصرف ويسهر على عملية تنفيذ الميزانية كل من المراقب المالي الذي يكلف بالرقابة على النفقة الملتزم بها كما أنه هناك ثلاثة أنواع من الرقابة وهي الرقابة الإدارية والرقابة الوصائية والرقابة القضائية.

الفصل الثاني

أجهزة الرقابة على ميزانية
البلدية و الجهة القضائية
المختصة في فصل المنازعات
الناتجة عن ممارسة الرقابة
على ميزانية البلدية وأثر
الرقابة عليها

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

تمهيد :

هناك اختلاف بين المختصين والجزاء حول الأولويات التي يجب مراعاتها في إطار تنفيذ الميزانية هناك من يرى أن أهمية الرقابة القبلية أو سابقة وهناك من يشير إلى أهمية الرقابة البعدية أو اللاحقة .

تعرف الرقابة على أنها التحقق إذا كانت ممارسة المسؤولية من اتخاذ قرارات وصولا الى تنفيذ هذه القرارات التي تتلاءم وتتطابق مع مقاييس ومعايير المنصوص عليها ويفترض ان يقوم بها المراقب التي يتمتع بالإستقلالية والحماية الكافية وله سلطة تفوق السلطة الشخص الخاضع للرقابة وتتم من خلال الفحص المبني على المقارنة والمطابقة ضمانا لتحقيق أهداف معينة على رأسها التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية وهذا ماسنحاول التطرق إليه في هذا الفصل حول أجهزة المكلفة بالرقابة وكذا الجهة القضائية المختصة في المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

المبحث الأول : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية

تتجسد اللامركزية الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري في البلدية التي تعتبر اصغر تقسيم، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وتعكس ميزانية البلدية سير مصالحها وبرامجها المسطرة لذلك متعها المشرع هذه الاستقلالية المالية وذلك من خلال تحديد نفقاتها وإيراداتها، ومن اجل المحافظة على المال العام في البلديات شرع لها آليات تكمن في أجهزة رقابية مالية وهيئات رقابية أخرى منها ما يقوم برقابة قبلية على النفقة العمومية أي قبل عملية صرف اعتمادات الميزانية وأخرى تقوم برقابة بعدية أي بعد عملية صرف اعتمادات الميزانية والتحقق من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات.

المطلب الأول : أجهزة الرقابة القبلية على ميزانية البلدية

إن دور الرقابة على ميزانية البلدية هو ترشيد النفقة العمومية قبل صرفها، وأن يؤدي كل جهاز رقابي أو هيئة الدور المكلف به، وفق القوانين والمراسيم، وأن يتم صرف الاعتمادات المخصصة وفق ما حددته التشريعات المعمول بها.

الفرع الأول : رقابة المراقب المالي

تعتبر رقابة المراقب المالي الصورة الأولى المتخصصة على مالية البلدية وهي رقابة قبلية سابقة لتنفيذ النفقة. حيث كرس من اجل المحافظ على أموال البلدية وحسن سيرها وترشيدها. وهي وقائية أي أتمنح فرصة للأمر بالصرف بتدارك الأخطاء قبل الوقوع فيها.

أولا : تعريف المراقب المالي ومهامه

1/ تعريفه: هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، يتم تعيينه بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية. كذلك يمكن تعريفه على انه شخص تابع لوزارة المالية ، ورقابة المراقب المالي شرعية وليست

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

ملائمة إذ أنها تقوم على شرعية النفقة ،ويعمل المراقب المالي بمساعدة مساعدين له يتم تعيينهم بدورهم بقرار وزاري¹ .

أما عن مجال تطبيق الرقابة القبلية على ميزانية البلدية فالأساس القانوني هو ما جاءت به المادة 02 من المرسوم التنفيذي 09-374 ،"تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات"².

2/مهامه: لقد نص كل من المرسومين التنفيذيين على مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشير المراقب المالي كما يلي:

✓ مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة، مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية .

✓ مشاريع الصفقات العمومية والملاحق³.

✓ كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية .كل مشروع مقرر يتضمن تخصصات ميزانياتها وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية، كل التزام

¹ رحمة زيوش :الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو -كلية الحقوق، 2011، ص . 228

² الجريدة الرسمية، المادة 02 من المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، العدد 67.

³ المادة 05 من المرسوم التنفيذي 09-374 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية وتخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي، الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيزات أو الاستثمار¹.

ثانيا : نتائج رقابة المراقب المالي

تتمحور دراسة هذا الجزء حول نتائج رقابة المراقب المالي، ووفقا لما جاء في نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق الذكر على الأمر بالصرف إعداد استمارة الالتزام الملائمة والمرفوقة بجميع الوثائق الثبوتية²، حيث تأخذ هذه الأخيرة تأشيرة المراقب المالي ولكن بعد فحص العناصر التالية:

صفة الأمر بالصرف ،مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، التخصيص القانوني للنفقة، وكذلك مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة، وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل³.

وبعد انقضاء المدة القانونية حسب ما جاء في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي " 09-374 يجب أن تدرس وتخصص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة في اجل أقصاه 10 أيام"⁴ حيث تنتهي رقابة النفقات الملتمزم بها بتأشيرته

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي 92-414 .

² المادة 08 من المرسوم التنفيذي 92-414 .

³ المادة 09 من المرسوم نفسه

⁴ المادة 09 من المرسوم التنفيذي 09-374 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

توضع على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، أما بطاقة الالتزام غير القانونية فهي تكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب كل حالة¹ .

أ) في حالة رفض مؤقت : هذه الحالة نصت عليها المادة 11 من المرسوم السابق وفق ما يلي² :

✓ اقتراح التزام مشوب بمخلفات للتنظيم قابلة للتصحيح؛

✓ انعدام أو النقصان الوثائق الثبوتية؛

✓ نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

ب) في حالة الرفض النهائي : يعلل الرفض النهائي بما يلي³ :

✓ عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول ؛

✓ عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت؛

✓ عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

حيث يجب أن يطلع الأمر بالصرف على وثيقة الرفض المؤقت أو النهائي التي تحتوي على كل الملاحظات التي عوينت وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشيرة . ويجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية⁴. ويمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات أن يتغاضى عن ذلك تحت

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92-414 .

² المادة 11 من المرسوم نفسه.

³ المادة 12 من المرسوم نفسه.

⁴ المادة 08 من المرسوم التنفيذي 09-374 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية. ولا يمكن حصول التفاوض عند وقوع الأسباب التالية:

صفة الأمر بالصرف، عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها، انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام والتخصيص الغير قانوني، بهدف إخفاء إما تجاوزا الاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية¹.

وبعد حصول التفاوض من طرف الأمر بالصرف يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التفاوضي الى المراقب المالي قصد وضع التأشيرة . وعلى المراقب المالي إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التفاوض، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية². أما بخصوص تاريخ اختتام للالتزامات بالنفقات فقد حدد بيوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، غير انه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية³.

ثالثا: دور ومسؤولية المراقب المالي وتقدير رقابته

1/ دور المراقب المالي: على غرار الدور الرقابي المبرز سابقا نجد أن المراقب المالي له ادوار أخرى، أهمها الدور المحاسبي ويتجسد في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها وضبطها في سجل معد خصيصا لذلك ومتضمنا كل البيانات المتعلقة بالعملية المالية سواء كانت لنفقات التسيير أو نفقات التجهيز والاستثمار . وكذلك الدور الإعلامي حيث يقوم المراقب المالي بإعداد التقارير الخاصة

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414 .

² المادة 13 من المرسوم التنفيذي 09-374

³ المادة 10 من المرسوم نفسه.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

بتنفيذ الميزانية وذلك بتحديد مقدار المبالغ التي صرفها مقارنة مع الاعتمادات الممنوحة . حيث يستعرض فيها الصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم . والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية . وكذلك كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن ظروف تنفيذ النفقات العمومية¹ .

2/ مسؤولية المراقب المالي : نظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة، والدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يكون مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها .

وكما ينقل عبء من المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي، عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة على النحو المحدد في المرسوم، إلا أن هذه المسؤولية تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي² . و أيضا لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف³، وكما يلتزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها .

وتوفر لهم الحماية أثناء ممارسة مهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنهما أن يضر بأداء مهمتهم⁴.

¹ بن داود إبراهيم : الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003، ص 87 .

² المادة 32 من المرسوم التنفيذي 92-414 .

³ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 09-374 .

⁴ المادة 34 من المرسوم التنفيذي 92-414 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

3/ تقدير رقابة المراقب المالي : لا شك في أن رقابة المراقب المالي هدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات المالية والتنظيمات المعمول بها. ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبل وقوعه والسعي إلى تصحيحه. كما تعمل هذه الرقابة إلى لفت انتباه الأمر بالصرف في حالة خطئه عن حسن نية أو سوء نية أو في حالة تغيير التخصيص القانوني للنفقات، والجدير بالذكر أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.¹

الفرع الثاني : رقابة المجلس الشعبي البلدي

لقد وضع المشرع الجزائري رقابة المجلس الشعبية البلدية في مكانة مرموقة نظرا لعلاقتها المباشرة بتسيير شؤون البلدية بصفة عامة والشؤون المالية بصفة خاصة، حيث نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في مادته 159 على أن " تضطلع المجلس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي " .²

ويجب الإشارة هنا، أن المجلس البلدي يقسم إلى فئتين أساسيتين هما: الهيئة التنفيذية الممثلة برئيس البلدية ونوابه أما الفئة الثانية فتتضمن بقية أعضاء المجلس البلدي.

إن الغرض من هذا النوع من الرقابة هو التأكد من مطابقة التنفيذ الموازناتي للتوجيهات المحددة من طرف الهيئة المنتخبة وتتم هذه العملية بواسطة المناقشة والتصويت على الميزانية بمختلف أشكالها والحساب الإداري.

¹ إبراهيم بن داود : الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن ، دار الكتب الحديث ، القاهرة ، 2010 ، ص 138.

² الجريدة الرسمية، المادة 159 من الدستور المؤرخ في 08 ديسمبر ، 1996 العدد 76 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

أولاً: الرقابة على الميزانية

حسب ما جاء في قانون البلدية 10-11 بخصوص المصادقة على مشروع الميزانية حيث يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية يقدم رئيس المجلس مشروع الميزانية إلى المجلس للمصادقة عليه¹. وهذا لا يعني فقط تصويت الأعضاء بالقبول أو بالرفض بشكل آلي. وإنما يتناول المجلس ويتدارس جميع مقتضيات المشروع ومحتوياته بشكل مفصل. كما أن الرئيس ملزم بان يضمن لمختلف الهيآت المعنية سواء الوصائية أو الرقابية، موافقة المجلس البلدي على المشاريع التي برمجها في إطار الميزانية على مستوى الواقع الملموس².

و يمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي، بصفته جهاز أو طرف رقابي يمارس الرقابة المالية من خلال ما يلي:

-التصويت والضبط وفق الشروط المنصوص عليها في قانون البلدية والتي اشرفنا اليها سابقا ويمكنه كذلك إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة.

-يمارس المجلس البلدي أيضا، الرقابة المالية المزمّنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة ومطالبة الأمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية، بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمر بالصرف تنفيذها إلا بعد

¹ الجريدة الرسمية، المادة 180 من قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، العدد 37 .

² عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015/2014، ص 163 ، 164 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

مصادقة المجلس الشعبي البلدي المعني عليها مثل قبول الهبات والوصايا وإبرام الصفقات العمومية في البلدية¹.

ثانيا: الرقابة على الحساب الإداري

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند اية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة². فمن الناحية القانونية، يعتبر الحساب الإداري أداة لإبراء ذمة الرئيس أثناء التصويت الإيجابي أما التصويت السلبي على الحساب الإداري فتعبير عن إدانة التسيير المالي للأمر بالصرف، أما من حيث نوعية التسيير، فالحساب الإداري يساءل بشكل جلي التسيير المالي للجهاز التنفيذي للبلدية على محك الحكامة الجيدة وخاصة مبدئي الشفافية والمساءلة. أما على المستوى الرقابي، فالحساب الإداري يترجم البعد الرقابي بمختلف صورته، فالرقابة قد تكون إدارية تمارس بواسطة السلطة الوصية وقضائية تمارس من طرف مجلس المحاسبة. وقد تكون المراقبة شعبية خاصة من طرف وسائل الإعلام، إذ تشكل مداورات جلسات الحساب الإداري مادة إعلامية هامة³.

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 164 .

² الجريدة الرسمية، المادة 188من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، العدد 37

³ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 164.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

الفرع الثالث : رقابة المحاسب العمومي

اولا: تعريف المحاسب العمومي ومجالات رقابته

1/تعريفه: عرف القانون 90-21 السالف الذكر المحاسب العمومي كما يلي¹: يعد محاسبا

عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات و دفع النفقات، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم والأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، حركة حسابات الموجودات.

كما عرف المحاسب العمومي بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا بالتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة². ويتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته³. ويشتمل تعيين محاسبي الدولة وفق ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 03-41 من بينهم : أمناء الخزينة في البلدية⁴ وقد نصت المادة رقم 09 من المرسوم التنفيذي 91-313 بان يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين

¹ الجريدة الرسمية، المادة 33 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، العدد 35 .

² Jaque Mognt : **les comptables publiques** ,L.G.G.J, paris, 1995, p11.

³ الجريدة الرسمية، المادة 34 ، مرجع سابق .

⁴ الجريدة الرسمية، المادة 01 من المرسوم التنفيذي 03-41 المؤرخ في 19 جانفي 2003 المتمم للمرسوم التنفيذي -311

91 المرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم ، العدد 04 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض¹. حيث أمناء الخزينة في البلدية يتصرفون بصفة المحاسبين الثانويين وهم كذلك المحاسبين الرئيسيين لخزينة البلدية.²

2/ مجالات رقابة المحاسب العمومي

إن مجالات مراقبة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادتين 35،36 من القانون السالف الذكر 90 -21 فيما يلي :

يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، فضلا عليه، يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات السندات، الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.³ مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، صفة الأمر بالصرف، أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة، الطابع الابرائي للدفع⁴، أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة⁵. تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها، كتأشيرة المراقب المالي أو تأشيرة لجنة الصفقات. شرعية

¹ الجريدة الرسمية، المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91 -313 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، العدد 43.

² الجريدة الرسمية، المادة 07، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 03-42 : المؤرخ في 19 جانفي 2003 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها ، العدد 04

³ المادة 35 من القانون ،90-21 مرجع سابق

⁴ المادة 36، مرجع نفسه.

⁵ بن داود ابراهيم، الرقابة على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مرجع سابق ، ص 92.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

عمليات تصفية النفقات، توفر الاعتمادات¹، الصحة القانونية للمكسب الابرائي، ويقصد من هذا الأمر بالدفع والذي سيبرئ ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي، لذا وجب التأكد من أن الأمر الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع.²

ثانيا : نتائج رقابة المحاسب العمومي

ينبغي عدم الخلط بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ولضمان هذا يجب معرفة مبدأ الفصل بينهما، حيث قام المشرع الجزائري وتماشيا مع التمييز في الوظائف حيث تدخل مهام الالتزام بالنفقة وتصفيتهما والأمر بصرفها في اختصاص موظفين إداريين، أما مهمة دفع النفقة يتكفل بها المحاسب العمومي، ويسمى تقليديا هذا التمييز بين الأجهزة القائمة بعمليات التنفيذ بمبدأ الفصل بين سلطات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وهذا من اجل توزيع المهام وتسهيل عملية الرقابة، بالإضافة إلى مكافحة الغش والتدليس.

إن رقابة المحاسب العمومي على أعمال الأمر بالصرف تكون عندما تستوفي النفقة العمومية جميع الشروط المذكورة سابقا في مجالات رقابة المحاسب العمومي لتختتم رقابته بالأشكال الآتية:

أ) **منح التأشير** : عندما يتبين للمحاسب العمومي أن النفقة المأمور بدفعها شرعية فإنه يقوم بالدفع بالتأشير على الأمر أو الحوالة بعبارة " مقبولة الدفع "³، وهنا يتم إبراء ذمة البلدية.

¹ المادة 36 من القانون، 90-21 مرجع سابق

² شلالى رضا :تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2002، ص 40.

³ عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة

ابو بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2012، ص 66.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

ب) **الرفض المؤقت** : بإمكان المحاسب العمومي أن يرفض الدفع إذا ما لاحظ خلافا في الأمر بالدفع والوثائق الثبوتية المرفقة به¹. وذلك عن طريق مذكرة يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها الإجراءات اللازمة للتسوية.

ت) **الرفض النهائي** : في حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشير بصفة نهائية على أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة².

وفي حالة إجراء المحاسب العمومي الرفض النهائي فإن نظام المحاسبة العمومية أقر إجراء استثنائي وهو إمكانية الأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض، وهذا الإجراء يسمى بالتسخير المكتوب . ويمكن للمحاسب العمومي أن يرفض الامتثال لهذا الإجراء إذا كان رفض الدفع معطلا كما يلي³ :

-عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة، عدم توفر أموال الخزينة، انعدام إثبات أداء الخدمة، انعدام تأشير مراقبة النفقات الموظفة أو تأشير لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.

¹ محمد الصالح فنينش : الرقابة على تنفيذ النفقات المومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2012، ص 157 .

² كريمة ربحي، زهية بركان : وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البلدية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ص 13 .

³ المادة 47 من القانون 90-21 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

أما عن آجال الدفع في حالة منح التأشيرة، فيجب على المحاسب العمومي بعد إيفائه بالالتزامات، يقوم بدفع النفقات أو بتحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة، وهذه الأخيرة التي حددها المرسوم التنفيذي 46-93 كما يلي¹ :

-يقوم الأمرون بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف والحوالات وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر، إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات، أي القيام بدفعها .

-يحول المحاسبون العموميون أوامر الصرف وحوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ استلامها . ويتم حسابها ابتداء من شهر إصدارها.

- يرسل المحاسبون العموميون إلى الأمرين بالصرف نسخة من الأمر بالصرف عليها تأشيرة التسديد وذلك بعد تحويلها إلى نفقات.

إن عملية تسوية النفقة العمومية من قبل المحاسب العمومي تتم بإحدى الطرق الآتية² :

-الدفع نقدا :وهنا يتم الدفع على مستوى صندوق الهيئة الإدارية المعنية

-الدفع بالتحويل لحساب بريدي أو بنكي أو حساب الخزينة :وهذا هو المعهود ليقوم به المحاسب العمومي بإيداع المبلغ في حساب الدائن.

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

¹ الجريدة الرسمية، المادة 02 من المرسوم التنفيذي 93-46 المؤرخ في 06 فيفري 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية و إجراءات قبول القيم المنعمة، العدد 09.

² بن داود إبراهيم: الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، مرجع سابق، ص 144.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

ثالثا: مسؤولية المحاسب العمومي

مسؤوليات المحاسب العمومي كثيرة وثقيلة، فهو مسئول مسؤولية شخصية ومالية، حيث يمكن أن يسأل تأديبا ككل موظف عمومي كما يمكن أن يسأل مدنيا وجنائيا عن كافة المخالفات المرتكبة منه المنصوص عليها في التشريع والتنظيم¹. وطبق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية على جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ انتهاء مهامه²، ويتعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها³، ويكون مسئولا شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المشار إليها سابقا⁴.

في جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة⁵. وحسب ما جاء في المادتين 08، 09 من المرسوم التنفيذي 312-91 انه يمكن للمحاسب العمومي أن يحصل على إعفاء جزئي من مسؤوليته وهذا بعد إرسال طلب إعفاء إلى مجلس المحاسبة. كما يعتبر الأمر بالتسخير كحد لرقابة المحاسب العمومي، وامتنال المحاسب العمومي للتسخير، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية.

¹ Benaissa Said : le control des dépenses publiques en Algérie . op . cit . p 35

² المادة 41 من القانون 90-21

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 312-91.

⁴ المادة 43 من القانون 90-21.

⁵ المادة 46 من القانون نفسه.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

المطلب الثاني : أجهزة الرقابة البعدية على ميزانية البلدية

هي عبارة عن أجهزة يكمن دورها في رقابة على عملة صرف اعتمادات الميزانية التي تقوم بها البلدية خلال برنامجها السنوي والتحقق من مدى مطابقتها للتنظيمات والقوانين التي تضبطها او تنظمها ووهي مجلس المحاسبة والمفتشية العامة والرقابة القضائية والتي سوف نشرحها على التوالي .

الفرع الاول : رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.¹

اولا : مجالات اختصاص مجلس المحاسبة :

نظرا للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة فإن مجال تدخله عرف عدة تعديلات منذ إنشائه إلى غاية 2010 لقد حدد الأمر رقم 95-20 مجال اختصاص مجلس المحاسبة والأمر رقم 210-02 لمعدل ولتمتم له حيث تنص المادة 02 منه على انه يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.² وكذلك المواد 03 و06 و07 و09 و11 و12, من التعديل الأخير فإن مجال تدخل مجلس المحاسبة أصبح يشمل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية، إضافة إلى ذلك فإن رقابته تتصب على تسيير الشركات والمؤسسات ولهيئات مهما يكن وضعها القانوني.³

¹ الجريدة الرسمية، المادة 02 أمر رقم 95. 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، عدد 39 .

² المادة 02 من الأمر 95_20 السابق الذكر.

³ المواد 03, 06, 07, 09, 11, 12, 09 من الأمر نفسه.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

وأهم ما يلاحظ أن المشرع عندما تدخل في سنة 2010 قد وسع مجال تدخل مجلس المحاسبة والغاية من ذلك هي تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترشيد عملية الإنفاق بغية تحقيق تسيير فعال للموارد المالية للدولة.

وتحدد اختصاصات ومهام مجلس المحاسبة انطلاقا من الأمر 20-95 المعدل المتمم وبذلك يقوم بالمهام التالية:

- يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة إليه أوفي عين المكان وتكون فجائية أو بعد التبليغ.

- كما يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس فيه رقابته، كما أن للمجلس اختصاصات إدارية وتتمثل أساسا في رقابة نوعية التسيير الهيئات والمصالح العمومية واختصاصات قضائية وتتمثل في مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين.

ثانيا : الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة رقابة ذات طابع قضائي، ورقابة ذات طابع إداري ومجلس المحاسبة طبقا لنص المادة 55 من الأمر 59-20 أطر أو طرائق لممارسة عمله الرقابي، وتتمثل في:

1/ رقابة نوعية التسيير : في إطار مهامه يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية التي في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية المسخرة لهم، كما يتأكد من وجود وفعالية الأجهزة المكلفة

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

بالتدقيق والرقابة الداخليتين¹، ويراقب شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، و هدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغابات التي منحت من أجلها.

2/ رقابة الانضباط: يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وفي هذا الإطار يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحمل المسؤولية لأي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 07 والأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر، وأي مسؤول أو عون مخول له الإشراف على تسيير الأموال العمومية في حالة ارتكابه مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية. تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات التي تم ذكرها في هذه المادة عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.²

ثالثا : النتائج الإدارية لعمل مجلس المحاسبة وتقدير رقابته

بعد قيام مجلس المحاسبة بعمليات الرقابة التي تدخل ضمن اختصاصه فإنه يقوم بوضع مجموعة من النتائج الإدارية، ثم تقدير عمليات الرقابة التي يقوم المجلس المحاسبة.

1/ النتائج الإدارية لعمل مجلس المحاسبة: يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير تتمثل في مايلي:

¹ أحمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ، أطروحة لنيل دكتوراه جامعة محمد خيضر - بسكرة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص 278.

² المواد 87، 88 من الأمر رقم 95-20 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

1-مذكرة التقييم والإجراء المستعجل والمذكرة المبدئية:

أ) مذكرة التقييم :بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابتها ويرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات وإلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية وهذا ما نصت عليه المادة 73 من الأمر 20-95.

ب) الإجراء المستعجل :والذي من خلاله يحظر رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معينة إذا ما تطلب الأمر ذلك.

ت) المذكرة المبدئية: وبموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة باطلاع السلطة بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال وتسيير وتقدير ومراقبة أموال الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته.

2-التقرير المفصل والتقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، والتقرير السنوي

أ) التقرير المفصل :نسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي والتي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بالملف.

ب) التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية :ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعداده مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

(ت) **التقرير السنوي** : يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ويرسله إلى رئيس الجمهورية يبين التقرير السنوي المعاينات والملاحظات والتقييمات عن أشغال وتحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالآراء والمقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها وأيضاً آراء وردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية ويتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية¹.

وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية و إذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية وعلى مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة اطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته.

ثانياً/ تقدير رقابة مجلس المحاسبة : من خلال التعرض مل اختصاصات مجلس المحاسبة والتطرق لمجالات اختصاصه يتبين لنا، أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية فهي تهدف إلى حماية الأموال العامة بوجه عام وكيفية الإنفاق العام بوجه خاص وفق ما يتعلق بقواعد المحاسبة والمالية، وتعد هذه الرقابة إصلاحية وهذا ما هو ملاحظ من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة وكذا الاقتراحات والتقارير التي يقدمها إلى الهيئات والمصالح العمومية المعنية، وذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في تسيير المالي والمحاسبي وبالتالي ضمان المحافظة على الأموال العامة . وحتى يتسنى لمجلس المحاسبة أن يقوم بدوره الكامل فقد خص بكل تنظيمي وبشري وإداري وخص بنظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت فهو يعاين ويراقب بحرية تامة دون أن يلتزم تجاهه بالسر المهني أو بالسلم الإداري كما له أن يوقع العقوبات التي يراها ملائمة جراء المخالفات والأخطاء².

¹ إبراهيم بن داود: مرجع سابق، ص 166-167 .

² أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 303 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

الفرع الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية

يقوم وزير المالية بتحديد عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة وذلك في الشهر الأول، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم ا أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني.

وتتجلى مهام المفتشية العامة للمالية في الرقابة والتحقيق. و الملاحظ أن رقابة المفتشية العامة للمالية تبنى على مبدأ المباغته والمفاجئة أو بإشعار مسبق في أدائها لمهامها، وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية والمالية والتقنية لممارسة عملها الرقابي، للمفتشية حق المبادرة بأي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة¹.

أولاً: نتائج أعمال المفتشية العامة للمالية

مجرد إنهاء أعمالها تحرر المفتشية تقريراً فيه الملاحظات والمعانيات التي توصلت إليها حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة، ويتضمن هذا التقرير اقتراحات والتدابير التي من شأنها أن تحسن التنظيم والتسيير، ويمكن أن يتضمن التقرير أيضاً كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها²، وكذلك يجب أن يتضمن جميع الملاحظات الموضوعية حول التصرفات الإدارية المخالفة للقانون دون غيرها.

وبعد عملية التجميع يقوم بفحص جميع الحالات حالة بحالة ومدى درجة عدم مشروعيتها مع الالتزام بدرجة الحياد، كما يجب أن تكون الملاحظات دقيقة وموضوعية ومختصرة وكذلك تتميز مرحلة إعداد التقرير بالحرية التي يتمتع بها المفتش أثناء إعداده

¹ داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن ، مرجع سابق، ص 172 .

² المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم ،08-272 مرجع سابق

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

للتقرير، وبعد إعداد التقرير الأساسي يبلغ إلى المسير المؤسسة أو الهيئة المعنية بالتقرير وعلى إثر ذلك تقوم المؤسسة المعنية بدراسته وبمشاركة الأعوان والمصالح محل الرقابة من أجل الرد والدفاع عن موقفهم في تسيير.

ثانيا: تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقييم الاقتصادي وكذا الدراسات والتحليل، ولكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها ومنها:

- أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل لا تخضع لأي رقابة وهذه الهيئات رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية سوناطراك.¹

- إن مجال تدخل المفتشية للمالية واسع جدا ويتطلب إمكانيات بشرية ومادية ضخمة من أجل تمكنها من مراقبة كل هذه الجهات بالرغم من تدعيمها بمقرات جهوية على مستوى كل من الاغواط، تيزي وزو، سيدي بالعباس، قسنطينة، ورقلة، تلمسان، سطيف، عنابة، مستغانم، وهران، بتعداد لا يتجاوز 60مكلفا بالتفتيش، وبرغم من ذلك فإن مجال تدخلها يبقى واسعا جدا، ولا يمكن لها هذه الإمكانيات أن تغطي كل مجال الذي ضمن نشاطها.

¹ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 174-175.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

الفرع الثالث : رقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية بعدية خارجية غير متخصصة تمارس كذلك على الإدارات العمومية والتي من بينها الجماعات المحلية.

اولا: الأساس القانوني لخضوع الجماعات المحلية للرقابة القضائية القانونية

تعرف الرقابة القضائية بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الجهات القضائية باختلاف أنواعها بمختلف وعلى مختلف درجاتها تحرك الدعاوي القضائية ضد أعمال الإدارة، أمام جهات القضاء الإداري للدولة.¹

و الأساس القانوني لخضوع جماعات المحلية ولرقابة القضاء الإداري باعتبار أن الجزائر تأخذ بنظام ازدواجية القانون والقضاء ووفق المادة 800 من ق . أ . م . أ التي تنص على المحاكم الإدارية هي الجهات الولائية العامة ومنازعات الإدارية التي تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل إلى الاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو احدي المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.² و تنص المادة 801 من ق . أ . م . أ وبخصوص المحاكم الإدارية في الفصل فيما يلي³ :

دعاوي قرارات الإدارية ودعاوى تفسيرية ودعاوي فحص مشروعية القرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير المركزة للدولة على مستوى الولاية، البلديات والمصالح الإدارية الأخرى للبلدي.

¹ بوطيب بن ناصر ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح _ورقلة _ كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2011 ، ص 24_25 .

² الجريدة الرسمية، المادة 800 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، العدد 21 .

³ المادة 801 من القانون نفسه .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

وانطلاقا من نص المادة 800 والمادة 801 فان ال رقابة القضائية على مستوى المحلي يحدده اختصاص محاكم إدارية الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية يشمل جميع المنازعات الناتجة عن الأعمال الإدارية للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ثانيا : وسائل تحريك الرقابة القضائية الإدارية

تعتبر الرقابة القضائية، رقابة مشروعة نصت عليه المادة 13 من ق .إ.م.إ حيث يطلب من خلالها، التدخل القاضي لفض النزاع الناشب بين الفرد والإدارة، ويتولي القضاء مهمة البحث والتأكد من مدى مطابقة التصرف الإداري لمبدأ الشرعية، ويعرف القضاء عدة أنواع من الدعاوي القضائية والتي دف إلى تحريك رقابة القضاء على أعمال الإدارة من أهمها :¹

1/ دعوى الإلغاء (دوى تجاوز السلطة) : دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم مشروعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة²

2/ دعوى التعويض (دعوى القضاء الكامل) : تعرف دعوى التعويض بانها تلك الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل

¹ بوطيب بن ناصر ، المرجع السابق ، ص 25 .

² عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري -نظرية الدعوى الإدارية ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية -بن عكنون - الجزائر، 2014، ص314 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

واللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، وتمتاز دعوى التعويض الإداري هذه أنها من دعاوي قضاء الحقوق¹.

ثالثا: تقدير الرقابة القضائية

تحتل الرقابة القضائية بين مختلف الأجهزة الرقابية المكلفة بالرقابة مكانة هامة وتتميز بعدة محاسن من بينها:

✓ لرقابة القضائية هي أكثر أنواع الرقابة حيادا وموضوعية؛

✓ تتمتع بفاعلية كبيرة من الناحية القانونية لضمان تحقيق مبدأ المشروعية واحترامه من طرف الإدارة؛

✓ تتمتاز السلطة التي تمارس الرقابة القضائية بالاستقلالية عن الجهاز الإداري وانطلاقا من ذلك تعد الرقابة القضائية من أكمل أنواع الرقابات وأوفاهها حماية لمبدأ المشروعية من جهة والسهر على حماية حقوق وحرقات الأفراد من جهة أخرى.

¹ عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 566 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

المبحث الثاني :الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

تظهر الرقابة القضائية على المال العام في ممارستها من طرف جهاز مستقل عن السلطة التنفيذية أو التشريعية ويظهر هذا الجهاز في شكل محاكم إدارية أو مجلس الدولة، حيث يكسب هذا النوع من الرقابة قوة تنفيذية في الأحكام التي يصدرها، حيث تقوم بتأكد من شروط استعمال وملاحظة تسيير الأموال العمومية، وكذا التأكد من مطابقة العمليات المالية والحسابية للقوانين والتنظيم الساري العمل به ولهذه الرقابة آثار ينتج عنها سوف نتناولها في مطلب الثاني .

المطلب الأول : الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية

إن اختصاص القضاء يعتبر من المواضيع ذات أهمية الكبرى وجهات قضائية معلقة بالاختصاص النوعي أو الاختصاص الإقليمي لذلك نجد أن أول مسألة تطرق إليها المشرع الجزائري وبدا تفصيلها ضمن الإجراءات المدنية والإدارية في الرابع المتعلق بالإجراءات المتبعة إمام الجهات القضائية الإدارية تتمثل في مسألة الاختصاص بنوعيه وتحديد معايير كما تظهر أهمية كذلك عند معرفة المميزات التي يتمتع بها الإختصاص القضائي بنوعية (الإقليمي والنوعي) بأنه من النظام العام لا يملك الأطراف سلطة الإتفاق على خلاف بما في ذلك الإدارة ، وتجاوز إشارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى من اي طرف.

الفرع الأول: الأساس القانوني لرقابة القضاء الإداري

إن الأساس القانوني لرقابة القضاء الإداري على الجماعات المحلية والهيئات الإدارية هو نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 40 فيفري

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

2008، التي تنص على: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية ، تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها¹ .

كما أن المادة 801 من ذات القانون نصت على: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح الغير مكرزة للدولة على مستوى الولاية، البلديات والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، ودعاوى القضاء الكامل² .

ومن خلال المادتين 800 و 801 يتضح أن مجال رقابة القضاء الإداري على الجماعات المحلية يتحدد من خلال اختصاص المحاكم الإدارية المنصوص عليها في ذلك القانون، أو بموجب النصوص الخاصة باختصاص المحاكم الإدارية، وبالتالي فإن المحاكم الإدارية تختص في جميع المنازعات الناتجة عن الجماعات المحلية.

وقد اعتمد المشرع في توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية على المعيار العضوي كقاعدة عامة لأنه معيار بسيط وواضح إن اتسم بضعف الدقة في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، حيث قد نجد منازعات أطرافها جهات إدارية إلا أنها تدخل في اختصاص القضاء العادي، ويلجأ المشرع في بعض الأحيان إلى المعيار المادي لتحديد مجال اختصاص القضاء الإداري عندما ينص صراحة عليه³ .

¹ المادة 800 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² المادة 801 ، من القانون رقم 08-09 ، مرجع سابق .

³ بن الزين بن ساسي، الرقابة المالية على الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016، ص 49.

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

يظهر تدخل القضاء الإداري في الرقابة على الجماعات المحلية في اختصاصه بإلغاء القرارات المرتبطة بالصفقات العمومية في جميع مراحلها أو القرارات الإدارية المتعلقة بتعديلات في الصفقة العمومية، التي يرى الفقه أنها قرارات منفصلة عن قرار تعديل الصفقة ويجوز الطعن فيها بالإلغاء، ويجب على ارفع الدعوى أن يثبت العيب الذي أنطوى عليه القرار مثل مخالفة قواعد الاختصاص.¹

الفرع الثاني: الوسائل الرقابية للقضاء الإداري

تعتبر الدعوى الإدارية هي الوسيلة القانونية والقضائية لتحريك العملية الرقابية، كما أنها الوسيلة الوحيدة التي عن طريقها تحل المنازعات الإدارية حال قضائيا، وتتمثل هذه الدعوى في:

أولاً: دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة

تعتبر دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة وتتحرك وتتحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم مشروعيتها، ذلك بحكم قضائي ذي حجة مطلقة وعامة.²

¹ فاطمة الزهراء مفلح، الرقابة المالية على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، مذكرة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2015، ص 40 .

² عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري - نظرية الدعوى الإدارية، ج2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2014، ص 314 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

ثانيا: دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل

سميت بدعوى القضاء الكامل، نتيجة لتعدد سلطات القاضي واتساعها مقارنة بدعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير.¹

وتعرف على أنها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام وتعر الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات والإجراءات المحددة قانونا من أجل المطالبة بالتعويض الكامل واللازم للأضرار التي لحقت صاحب الحق بفعل النشاط الإداري الضار، وما يميز دعوى التعويض الإداري أنها تعتبر من دعاوى قضاء الحقوق.²

ثالثا: دعوى فحص وتقدير المشروعية

إن دعوى فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية هي من قضاء الدعاوى المشروعية كذلك، وهي دعوى قضائية إدارية موضوعية وعينية وتحرك ضد الأعمال الإدارية وتعتبر وسيلة قضائية وقائية لحماية مبدأ المشروعية.

هذه الدعوى ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية الإدارية وتتضمن طلب الكشف والحكم بمدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون في إصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء تكون سلطات القاضي محدودة في هذه الدعوى بالنطق او المقضي به، فيما إذا كان القرار الإداري المطعون فيه مشروعاً أو غير مشروع دون أن تتعدى سلطته ذلك وبالتالي لا يمكن له أن يصدر حكماً بإلغاء القرار المطعون فيه وال أن يحكم نتيجة لذلك بالتعويض.³

¹ بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 27 .

² عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 56 .

³ أحمد سويقات، مرجع سابق ، ص 259 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

رابعا: دعوى التفسير

تعد دعوى التفسير من الدعاوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية، ترفع مباشرة من ذوي الصفة والمصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية الإدارية، ويطلب صاحب الدعوى من القاضي إعطائه التفسير الصحيح للقرار الإداري موضوع الدعوى ويكون دور أو سلطة القاضي في هذا النوع من الدعاوى تفسير العبارات الغامضة موجودة في القرار، ولا بد على المدعي يحدد هذه العبارات الغامضة في العريضة الافتتاحية للدعوى، وذلك في حالة كانت العبارات غامضة والتزمت الإدارة بتفسير معين ترها صحيحا من وجهة نظرها، وكان لصاحب الدعوى تفسيرا آخر مغايرا لها، أي نكون أمام تعارض في المصالح فمن الواجب اللجوء إلى القضاء الإداري باعتباره جهة محايدة وصاحب الاختصاص في تفسير القرار الإداري¹.

المطلب الثاني : آثار الرقابة على ميزانية البلدية في حماية المال العام

إن مهمة الرقابة على ميزانية الدولة بشكل عام ، وعلى ميزانية البلدية بشكل خاص أساسية للحفاظ على المال العام وترشيد إنفاقه و القضاء على الآثار السلبية التي يسبب فيها سوء التسيير وتبديد أموال العمومية من تعطيل للمشاريع وللتنمية المحلية ومنه التأثير على الحياة اليومية للمواطن، لذلك فموضوع الرقابة المالية على ميزانية البلدية أبعاد اقتصادية واجتماعية ، حيث إنها مكلفة بتدبير الشؤون اليومية للمواطن ، وتوفير ضروريات الحياة من نظافة المحيط وإنارة عمومية وتعبيد الطرق وغيرها ، وكل هذا لا يأتي إلا بالحرص على إنفاق المال العام في أوجه المخصصة له ومراقبة عملية الإنفاق و الرقابة على تنفيذ مختلف العمليات المالية التي تؤديها البلدية بشكل دوري منتظم، ومراقبة مدى احترام البلدية لتشريعات وقوانين المالية، لهذا اسند المشرع الجزائري مهمة الرقابة على ميزانية البلديات إلى

¹ بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق ، ص 28 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

أجهزة هياكل رقابية مختلفة تشترك كلها في هدف واحد، وهو الحفاظ على المال العام، وفي هذا الصدد، يضمن المراقب المالي و أمين خزينة البلدية، الرقابة السابقة على ميزانية البلدية، حيث تعتبر هذه الرقابة وقائية تهدف إلى ضمان مشروعية ودقة الحسابات و حسن تطبيق القوانين وتنظيمات السارية المفعول، ويكمل هذه الرقابة كل من المفتشية العامة ومجلس المحاسبة باعتبارهما جهازين متكفلان بالرقابة البعدية على الميزانية البلدية، حيث تمارس المفتشية العامة للمالية صلاحياتها عن طريق إنشاء بعثات او فرق تفتيشية للقيام بمهمة الرقابة و التفتيش ، إما مجلس المحاسبة فهو هيئة قضائية يمكنها تسليط عقوبات مالية على المخالفين أو إحالة ملف المخالفات على النائب العام المختص لإتمام الإجراءات القانونية .

لكن أهمية الرقابة على ميزانية البلدية لا تكمن في تعدد الهيئات المكلفة بها، ولكن بما توصلت إليه من نتائج وتحقيق الأهداف المرجوة، إن التزايد المضطرد للالتزامات الدولة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ ، يفرض على الدولة اللجوء نظام اللامركزية الإدارية لتخفيف الأعباء الواقعة على عاتقها ، هذا النظام يهدف في أساسه إلى إشراك الأفراد في إدارة الشؤون المحلية المختلفة فاللامركزية إدارية هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات محلية تعهد لها الدولة بجزء من وظائفها على أساس أن هذه الهيئات مسيرة من طرف أشخاص ينتخبون من سكان الإقليم و هم أدرى بشؤونهم وبالمشاكل التي يعانيتها الإقليم، والجزائر أخذت بلا مركزية الإدارية لإدارة البلاد فقد نص الدستور على أن المجالس المنتخبة هي قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹ ، وهذه المجالس هي الولاية

¹ المادة 17 من القانون 01-16 ، المؤرخ في 2016.03.06 ، المتضمن تعديل الدستور ، الجريدة الرسمية عدد 14 ، المؤرخة في 2016.03.07 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

والبلدية حيث جاء في نص المادة 16 من دستور 2016 ، أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية و أن البلدية هي الجماعة القاعدية .

ولما كانت البلدية هي القاعدة الإقليمية لا مركزية فهي مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونه العامة، و أنها الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة، فهي تمارس صلاحيات في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون.

تسهم مع الدولة بشكل خاص في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية النظام العام ، بما فيهم عناصر: الأمن والصحة والسكنية و الآداب العامة، و الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن تحسينه .

للإضلاع البلدية بجميع هذه المهام على أحسن وجه ممكن تم منحها نوع من الاستقلالية الإدارية والمالية، فهي مستقلة في أداء مهامها ، و تتمتع بالاستقلالية المالية، فقد نصت المادة الأولى من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أن لهذه الأخيرة شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة¹، و بهذا تكون بلدية مسؤولة عن تسيير مواردها و مسؤولة أيضا عن تعبئه هذه الموارد، ويتم تسيير هذه الموارد عن طريق ميزانية مستقلة على مجمل الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية ، هذا يحدث تنفيذ ميزانية البلدية باعتبارها وسيلة لتسيير المال العام كل أشكال سوء التسيير ، وهو الأمر الذي أدى إلى ضرورة رقابة على ميزانية البلدية هدفها حماية المال العام .

¹المادة الأولى من القانون 10-11 ، المؤرخ في 2011.06.22 ، المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد 37 ، مؤرخة في 03 يونيو 2011 .

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها

خلاص الفصل :

وفي الأخير يمكن القول أن الأجهزة المكلفة بمراقبة تنفيذ ميزانية البلدية حيث تلعب الرقابة بأنواعها دورا مهما ومحوريا في ترشيد الاستهلاك وإعتمادات الميزانية البلدية وتوجيهها إلى التوجيه الأمثل لخدمة سكان الإقليم فهناك أجهزة مكلفة بتنفيذ المراقبة على ميزانية البلدية سواء كانت رقابة إدارية أو قضائية وهذا منع كل إشكال الانحراف والغش والتلاعب في المال العام وبالتالي تلعب هذه الأجهزة دورا كبيرا في عملية تنفيذ الميزانية والمحافظة عليها. كما تطرقنا الى الجهة القضائية المختصة في الفصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية ألا وهي المحاكم الإدارية بشكل أصيل .

خاتمة

تعتبر الرقابة على ميزانية أساس للحفاظ على المال العام وترشيد النفقات ، والقضاء على الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير والتنظيم وتبديد الأموال العمومية من تعطيل للمشاريع التنمية المحلية ومنه التأثير على الحياة اليومية للمواطن .

ضمن خلال دراستنا لهذا الموضوع حاولنا التطرق إلى واقع الرقابة على ميزانية البلدية بالتركيز على آليات ودور الرقابة من خلال أجهزتها الرقابية والتعرف على التشريعات المنظمة لعملها سواء على النظري أو التطبيقي.

فدراسة ميزانية البلدية سمعت بشكل كبير تحليل مختلف أنواع وأشكال النظم الرقابة التي تقوم عليها، لهذا أسند المشرع الجزائري مهمة الرقابة مختلفة تشترك كلها في هدف واحد هو الحفاظ على المال العام.

وفي هذا الصدد يضمن كل من المراقب المالي وأمين الخزينة البلدية الرقابة السابقة على ميزانية البلدية، حيث تعتبر هذه الرقابة وقائية تهدف إلى ضمان مشروعية ودقة الحسابات ومن تطبيق القوانين والتنظيمات سارية المفعول.

كما يوجد هناك رقابة لاحقة تكون من طرف المفتشية العامة ومجلس المحاسبة بإعتبارهما جهازين تتكفلان بالرقابة البعدية على ميزانية البلدية حيث تمارس المفتشية العامة للمالية صلاحيتها عن طريق انشاء بعثات او فرق تفتيشية للقيام جهة الرقابية والتفتيشية ، أما مجلس المحاسبة فهو او إحالة الملف على الجهات القضائية لإتمام الإجراءات القانونية .

من خلال ماسبق نستنتج أهمية الرقابة على الميزانية البلدية لا تكمن في تعدد الهيآت المكلفة بها ، ولكن بما توصلت إليه من نتائج وتحقيق الأهداف المرجوة، وبمعنى آخر هل هذه الأجهزة كافية لمراقبة ميزانية البلدية من أجل المحافظة على حماية المال العام من الفساد والتبذير حيث ان الواقع يبين لنا أن المظاهر الإختلاس والتبذير والفساد بجميع أشكاله مازالت موجودة وبشكل كبير على ميزانية البلديات وهذا مايبين أن كل أشكال الرقابة التي

تطرقنا إليها أصبحت غير كافية للمحافظة على المال العام وهذا راجع الى عدة أسباب نذكر منها مايلي :

✓ التسيير الرديئ لموارد البلديات وهذا بسبب ضعف أغلب المسيرين نتيجة افتقارهم لأي تكوين في هذا المجال .

✓ عدم التحكم بشكل صارم في تقنيات الميزانية بسبب عدم الاستقرار وعدم التكوين.

✓ غياب رقابة فعالة وجدية في تسيير وتنفيذ ميزانية البلديات .

✓ عدم توفير البلديات للمعلومات والبيانات التي يحتاجها العمل الرقابي، والعمل على حجبها وإخفائها عن المراقبين والمفتشين مما يعرقل تأدية العمل الرقابة .

✓ عدم استخدام التقنيات الحديث وإنعدام استخدام التكنولوجيات الحديثة في العمل الرقابي.

ومن أجل الحد من كل هذه المعوقات التي حدثت من الرقابة الكافة على ميزانية

البلديات للمحافظة على المال العام اقترح بعض الحلول التي يمكن ان تساهم وتقلل الرقابة على ميزانية البلديات والتي نذكر منها مايلي :

✓ إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم سير العملية الرقابية على المال العام للبلديات.

✓ بما يتماشى مع الأوضاع الحالية المستمرة يتعدد الجرائم المرتكبة ضد المال العام .

✓ الإعتماد على التكوين من طرف الهيآت المختصة (وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية) لمسييري والأميرين بالصرف لميزانية البلديات .

✓ يجب فصل المجلس الشعبي البلدي وابعاده عن تسيير شؤون البلدية وبقائه للمهمة الرقابية فقط لإبعاد عدم ازدواجية الصلاحيات بين التنفيذ والرقابة .

✓ إدخال الأنظمة الرقمية على مجالات المالية المحلية والمحاسبة العمومية وعلى ميادين الرقابة لتسهيل العمل والتنسيق بين أجهزة الرقابة المختلفة .

وفي الأخير يمكن القول ان بحثنا هذا لم يمكننا من سد جميع النقائص الكفيلة بالمحافظة على المال العام ولهذا وجب على السلطات العليا اعادة النظر في كل آليات الرقابية والاجهزة الرقابية المكلفة بميزانية المالية المحلية والتشريعات المنظمة للعملية الرقابية.

قائمة المصادر

والمراجع

أ-الدساتير:

(1) الدستور المؤرخ في 08 ديسمبر ، 1996 العدد 76 .

ب-الأوامر:

(2) أمر رقم 95.20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، عدد 39 .

ج-القوانين:

(3) القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، العدد 35 .

(4) القانون رقم 21/90 مؤرخ في 15 اوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية - ج.ر.ع.

35 سنة 1990 .

(5) القانون رقم 05/88 مؤرخ في 12/01/1988 معدل ومتمم للقانون رقم 17/84 مؤرخ

في 07/07/1984 متعلق بقانون المالية - ج.ر.ع 01 سنة 1984 .

(6) القانون 10-11 ، المؤرخ في 22.06.2011 ، المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد

37 ، مؤرخة في 03 يونيو 2011 .

(7) القانون رقم 07/12 ، مؤرخ في 21/02/2012 : متعلق بالولاية ، ج.ر.ع 12

(8) القانون 01-16 ، المؤرخ في 06.03.2016 ، المتضمن تعديل الدستور ، الجريدة

الرسمية عدد 14 ، المؤرخة في 07.03.2016 .

(9) القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية

والإدارية، العدد 21 .

ر- المراسيم التنفيذية :

(10) المرسوم التنفيذي 93-46 المؤرخ في 06 فيفري 1993 يحدد آجال دفع النفقات

وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية و إجراءات قبول القيم المنعدمة، العدد

.09

- (11) المرسوم التنفيذي رقم 311/91 كفايات تعيينهم واعتمادهم ، الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991 ، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جريدة الرسمية رقم 43 ، 1991 .
- (12) المرسوم التنفيذي 03-41 المؤرخ في 19 جانفي 2003 المتمم للمرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم ، العدد 04 .
- (13) المرسوم التنفيذي رقم 03-42 : المؤرخ في 19 جانفي 2003 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكفاياتها ومحتواها ، العدد 04
- (14) المرسوم التنفيذي رقم 71/84 المؤرخ في 17 مارس 1984 المتعلق بالقائمة الاسمية للنفقات البلدية وايراداتها .
- (15) المرسوم التنفيذي 91-313 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكفاياتها ومحتواها، العدد 43.
- (16) المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، العدد 67.
- ز-الكتب :
- (17) إبراهيم بن داود : الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن ، دار الكتب الحديث ، القاهرة ، 2010 .
- (18) العمري بوحيط ، " البلدية : إصلاحات مهام وأساليب " ، شركة زاعياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997
- (19) حسين فريجة، شرح القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2009 .

قائمة المصادر والمراجع

- (20) حسين مصطفى حسين ، " المالية العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2001 .
- (21) خالد شحادة ، أحمد الزهير الشامية " اسس المالية العامة " ، دار وائل للنشر ، الاردن ، 2003 .
- (22) خليل علي ، سليمان اللوزي ، المالية العامة ، دار وائل للنشر ، عمان الاردن ، 2001 .
- (23) شريف رحماني ، اموال البلدية الجزائرية ، الاعتلال ، العجز ، التحكم الجيد في التسيير ، دار القصة للنشر الجزائر ، 2003 .
- (24) طارق الحاج ، " المالية العامة " ، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 1999 .
- (25) عادل بن عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010 .
- (26) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، للطبع والنشر والتوزيع الإسكندرية مصر .
- (27) عصفور محمد شاكر ، أصول الموازنة العامة ، مكتبة الصفحات الذهبية ، الرياض ، 1988 .
- (28) علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2011 .
- (29) علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006 .
- (30) عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري - نظرية الدعوى الإدارية ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية - بن عكنون - الجزائر ، 2014 .

قائمة المصادر والمراجع

- (31) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري - نظرية الدعوى الإدارية، ج2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2014 .
- (32) لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية جامعة عنابة ، الجزائر ط2 ، سنة 1987 .
- (33) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- (34) محمد عباس محرزى ، " اقتصاديات المالية العامة " ديوان المطبوعات الجامعية ، جزائر ، 2003 .
- (35) محمد عباس محرزى، إالاقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 .
- (36) نعمة عبد اللطيف مشهور ، اقتصاديات المالية العامة الاسلامية والوضعية ، القاهرة ، مطبعة العمرانية ، سنة 1988 .
- هـ- الرسائل ومذكرات :
- (37) أحمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ، أطروحة لنيل دكتوراه جامعة محمد خيضر - بسكرة -كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014.
- (38) بغداد قريشي بوجمعة ، مساهمة الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في المالية والمحاسبة ، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، 2016/20107 .
- (39) بلجيلالي أحمد ، "إشكالية عجز ميزانية البلديات"، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010/2009 .
- (40) بن الزين بن ساسي، الرقابة المالية على الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016.

قائمة المصادر والمراجع

- 41) بن داود إبراهيم :الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003.
- 42) بن رابح محمد ، " الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية " ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة يحيى فارس ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر ، 2005 .
- 43) بن عثمان ساعد ،" ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها " ، مذكرة التخرج لما بعد التدرج ، إدارة اعمال ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الدفعة الاولى ، الجزائر ، 1994 .
- 44) بوطيب بن ناصر ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ،جامعة قاصدي مرباح _ورقلة _ كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2011.
- 45) رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2001.
- 46) رحمة زيوش :الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو -كلية الحقوق، 2011.
- 47) سعاد طيبي ، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، رسالة الماجستير في القانون ، معهد الحقوق والعلوم الايدارية ، جامعة بن عكنون ، 2002 .
- 48) شلالي رضا :تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر1 ،كلية الحقوق، 2002.
- 49) عباس عبد الحفيظ ، " تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية " - دراسة حالة : نفقات ولاية تلمسان وبديلة المنصورة ، رسالة الماجستير ، كلية علوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان ، 2011/2012 .

- 50) عباس عبد الحفيظ :تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،2012.
- 51) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2014/2015.
- 52) فاطمة الزهراء مفلح، الرقابة المالية على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، مذكرة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015.
- 53) محمد الصالح فنينش : الرقابة على تنفيذ النفقات المومية في القانون الجزائري، رسالة من اجل نيل درجة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر 1،كلية الحقوق، ،2012.
- و- المجالات والملتقيات :
- 54) عادل بوعمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 26 ،نوفمبر 2010.
- 55) كريمة ربحي، زهية بركان : وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البليدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.
- 56) مرغاد لخضر ، مداخلة بعنوان النفقات عامة وقواعد ترشيدها " الملتقى الدولي " تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء تحولات الإقتصادية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، يومي 1-2 ديسمبر ، 2004 .
- 57) مسعود شهبوب، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 01 ، ديسمبر 2002.
- 58) نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية الجماعات المحلية الجزائرية؟، مقال منشور بمجلة الإدارة الصادرة عن المدرسة العليا للإدارة، العدد2 ، 2003.

ي- المرجع باللغة الأجنبية :

- 59) Benaissa Said : le control des dépenses publiques en Algérie . op . cit .
- 60) Cherif Rahmani: "Les finances des communes algériennes",Casbah éditions , Alger, Algerie, 2002.
- 61) Conseil économique et sociale français, l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locale , Paris, juin 2001.
- 62) Jaque Mognt :les comptes publics ,L.G.G.J, paris, 1995.
- 63) Salman Askel, «étude de mode de financement des collectivités locales», rapport de recherche bibliographique . DESSID, 2003.

الفهرس

فهرس

الفهرس

.....	الإهداء
.....	الشكر والعرفان
.....	قائمة المختصرات
6.....	مقدمة
7.....	الفصل الأول ماهية ميزانية البلدية
8.....	تمهيد :
9.....	المبحث الأول : مفهوم ميزانية البلدية وخصائصها ومكوناتها
9.....	المطلب الأول : مفهوم ميزانية البلدية وخصائصها
10.....	الفرع الأول : تعريف ميزانية البلدية
12.....	الفرع الثاني : خصائص ميزانية البلدية
14.....	المطلب الثاني : مبادئ ومكونات ميزانية البلدية
14.....	الفرع الأول : مبادئ ميزانية البلدية
19.....	الفرع الثاني : مكونات ميزانية البلدية
23.....	المطلب الثالث : مراحل ميزانية البلدية
23.....	الفرع الأول : تحضير ميزانية البلدية
25.....	الفرع الثاني : التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية
27.....	الفرع الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية البلدية
36.....	المبحث الثاني : الإستقلال المالي للبلدية وأنواع ميزانيتها
36.....	المطلب الأول : الاستقلالية المالية للبلدية
36.....	الفرع الأول : تعريف وأسس ومحتويات الإستقلالية المالية
41.....	الفرع الثاني : شروط المورد المالي ومبررات الإستقلالية المالية
43.....	المطلب الثاني : أنواع ميزانية البلدية
44.....	الفرع الأول : الميزانية الأولية
44.....	الفرع الثاني : الميزانية الإضافية

فهرس

45	الفرع الثالث : الحساب الإداري
47	خلاصة الفصل :
48	الفصل الثاني أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية و الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها
49	تمهيد :
50	المبحث الأول :أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية
50	المطلب الأول : أجهزة الرقابة القبلية على ميزانية البلدية
50	الفرع الأول : رقابة المراقب المالي
56	الفرع الثاني : رقابة المجلس الشعبي البلدي
59	الفرع الثالث : رقابة المحاسب العمومي
65	المطلب الثاني :أجهزة الرقابة البعدية على ميزانية البلدية
65	الفرع الاول : رقابة مجلس المحاسبة
70	الفرع الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية
72	الفرع الثالث : الرقابة القضائية
75	المبحث الثاني :الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية وأثر الرقابة عليها
75	المطلب الأول : الجهة القضائية المختصة في فصل المنازعات الناتجة عن ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية
75	الفرع الأول: الأساس القانوني لرقابة القضاء الإداري
77	الفرع الثاني: الوسائل الرقابية للقضاء الإداري
79	المطلب الثاني : آثار الرقابة على ميزانية البلدية في حماية المال العام
82	خلاص الفصل :
83	خاتمة
87	قائمة المصادر والمراجع
	ملخص

ملخص :

تعتبر ميزانية البلدية من أهم الوثائق التي تتجسد فيها الاستقلالية المالية للبلدية، وهي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. التي تسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار. يتم إعداد ميزانية البلدية عبر مراحل محددة وإجراءات معينة، تضبط من خلالها نفقات البلدية و إيراداتها ليتم اعتمادها بعد التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدية والمصادقة عليها من قبل الوالي ليشرع رئيس البلدية في تنفيذها، و يساعده في ذلك كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي مع احترام مبدأ الفصل بين وظيفة كل واحد منهما. ويسهر على رقابة عملية تنفيذ الميزانية كل من المراقب المالي الذي يكلف بالرقابة السابقة على النفقة الملتزم بها والمحاسب العمومي الذي يكلف بمراقبة شرعية النفقة، إلى جانب تدخل كل من السلطة الوصية ومجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية للكشف عن المخالفات المالية واتخاذ التدابير اللازمة.

Summary:

The municipal budget is one of the most important documents that embody the municipality's financial independence. It is a table of estimates of the municipality's annual revenues and expenditures. It allows the municipality's interests to run and implement its program of equipment and investment. The municipal budget is prepared through specific stages and certain procedures, through which the municipality's expenditures and revenues are controlled to be approved after being voted on by the municipal people's council and approved by the governor to be implemented by the mayor. The principle of separating the functions of each of them. The supervision of the budget execution process is watched by the financial controller who is charged with the previous control over the committed alimony and the public accountant who is charged with monitoring the legality of the alimony, in addition to the intervention of the custodian authority, the Accounting Council and the General Inspectorate of Finance to detect financial irregularities and take the necessary measures.