

## تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية

د.بومدين حسين، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

[douaa55@yahoo.fr](mailto:douaa55@yahoo.fr)

بوصالح سفيان، أستاذ مساعد "أ"، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

[sboussalah@yahoo.fr](mailto:sboussalah@yahoo.fr)

بطاهر سمير، أستاذ دكتور، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

[sambetta@yahoo.fr](mailto:sambetta@yahoo.fr)**ملخص:**

أهم الأهداف التي فرضت نفسها على طرق التسيير الحديثة، وبالتالي و جب البحث عن مؤشرات النجاح و الرقابة على النفقات العمومية المحلية تأخذ بعين الاعتبار هيئات الجماعات المحلية المؤسساتية و احتياجاتها و ما ينتظره المواطنون.

و على هذا الأساس سنحاول في هذه المقالة مناقشة أساليب إصلاح أدوات الميزانية المحلية كأسس يمكن الجماعات المحلية من القيام بأدوارها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة ، مسترشدين في ذلك بمبادئ إصلاح الميزانية في بعض الدول المتقدمة و المتمثلة في : إثراء مناقشة الميزانية المحلية ، تحسين جودة و شفافية المعلومات المالية المحلية بالنسبة للمواطنين ، تحديث الرقابة و اعتماد عملية التدقيق باعتبارها أداة لقياس فعالية و نجاعة الأعمال المنجزة.

مسترشدين في ذلك بمبادئ إصلاح الميزانية في بعض الدول المتقدمة و المتمثلة في : إثراء مناقشة الميزانية المحلية ، تحسين جودة و شفافية المعلومات المالية المحلية بالنسبة للمواطنين ، تحديث الرقابة و اعتماد عملية التدقيق باعتبارها أداة لقياس فعالية و نجاعة الأعمال المنجزة.

لكن قبل هذا لا بد من إلقاء نظرة سريعة حول مالية الجماعات المحلية و ميزانياتها حسب ما نص عليه القانون رقم 10 / 11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 هـ الموافق 22 جوان 2011 م و المتعلق بالبلدية.

**II.صلاحيات البلدية:**

تعرف البلدية حسب نص المادة الأولى من القانون رقم 10/11 على أنها " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة " <sup>1</sup>

و تشكل البلدية الإطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ، وهي تمثل قاعدة اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة و على هذا الأساس أوكلت للبلدية صلاحيات في كل مجالات الاختصاص المخولة لها قانونا ، بحيث أنها تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن بالإضافة إلى الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه تتمثل فيما يلي :

تشكل البلدية الإطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ، وهي تمثل قاعدة اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة ، و على هذا الأساس أوكلت للبلدية صلاحيات في كل مجالات الاختصاص المخولة لها قانونا ، بحيث أنها تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن بالإضافة إلى الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه. و للوصول إلى أهداف ملموسة في مجال التنمية الوطنية، لا بد أن يكون للتنمية المحلية الأولوية في خططها و برامجها و هذا حتى تتمكن الجماعات المحلية من وضع خطط تنموية و تنفيذها بشكل يحقق الأهداف التي من أجلها وضعت.

و لضمان نجاح التنمية المحلية يجب ضمان الفعالية و الشفافية بالنسبة للنفقات المحلية ، لأن تقييم النجاح يعتبر أحد

**الكلمات المفتاحية: التنمية المحلية ، الجماعات المحلية ، إصلاح أدوات الميزانية المحلية ، الفعالية .****I.مقدمة:**

يبدو أنه من المستحيل الوصول إلى أهداف ملموسة في مجال التنمية الوطنية، دون أن يكون للتنمية المحلية الأولوية في خططها و برامجها و هذا حتى تتمكن الجماعات المحلية من وضع خطط تنموية و تنفيذها بشكل يحقق الأهداف التي من أجلها وضعت.

و لعل من بين الأسباب الرئيسية لعدم قيام الجماعات المحلية بوظائفها و الدور المطلوب منها كما يجب في تطوير و تنمية مجتمعاتها المحلية، هو الوضع المالي السيئ الذي تعاني منه الكثير منها خاصة البلديات الريفية و هذا الوضع يحد من قدرة هذه الجماعات على التحرك في مجال التنمية و على التفاعل مع الفعاليات الأخرى في هذا المجال.

و لضمان نجاح التنمية المحلية يجب ضمان الفعالية و الشفافية بالنسبة للنفقات المحلية ، لأن تقييم النجاح يعتبر أحد أهم الأهداف التي فرضت نفسها على طرق التسيير الحديثة، و بالتالي و جب البحث عن مؤشرات النجاح و الرقابة على النفقات العمومية المحلية تأخذ بعين الاعتبار هيئات الجماعات المحلية المؤسساتية و احتياجاتها و ما ينتظره المواطنون.

و على سبيل من خلال هذه المقالة مناقشة أساليب إصلاح أدوات الميزانية المحلية كأسس يمكن الجماعات المحلية من القيام بأدوارها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة ،

<sup>1</sup> المادة الأولى - الباب الأول ، المبادئ الأساسية - القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37 مؤرخة في 03جويلية 2011

4. ناتج و مداخيل أملاك البلدية.

#### • إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار :

1. الاقتراع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 198 من قانون البلدية.
  2. ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.
  3. الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري .
  4. ناتج المساهمات في رأس المال.
  5. ناتج القروض المأذون بها و إعانات الدولة و الولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية
- ناتج التملك و الهبات و الوصايا المقبولة و جميع الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.

أما نفقات البلدية فقد حددها أيضا قانون البلدية في المادة 198 منه حيث نصت على أن لا تلتزم البلديات إلا بالنفقات التي تفرضا عليها القوانين و التنظيمات المعمول بها و هي على النحو التالي :

#### • يشمل قسم التسيير بالخصوص على النفقات التالية :

1. نفقات أجور و أعباء مستخدمى البلدية.
2. التعويضات و الأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية
3. المساهمات المقررة على الأملاك و مداخيل البلدية بموجب القوانين.
4. نفقات صيانة الأملاك المنقولة و العقارية.
5. نفقات صيانة طرق البلدية.
6. المساهمات البلدية و الأقساط المترتبة عليها.
7. الاقتراع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز و الاستثمار.
8. فوائد القروض.
9. أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.
10. مصاريف تسيير المصالح البلدية.
11. الأعباء السابقة

#### • و يحتوي قسم التجهيز و الاستثمار في باب النفقات على ما يلي :

1. نفقات التجهيز العمومي.
2. نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.
3. تسديد رأسمال القروض.
4. نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

#### • أزمة مالية الجماعات المحلية :

لم تواكب مالية الجماعات المحلية التحول الاقتصادي الذي عرفته الجزائر منذ بداية التسعينات , و لا التطور العالمي المستمر لمتطلبات النوعية و الفعالية في تقديم الخدمات العمومية , فكان من أبرز مشاكل الجماعات المحلية أنها ظلت تسيّر بنظام مالي يمتاز بالقدم و الجمود , و يفتقد إلى نوع من التحرر و الابتكار و التجديد بالإضافة إلى عجز ميزانياتها و تراكم مديونياتها الناجمة أساسا عن :

1. ضعف الإيرادات : و المتكونة أساسا من الإيرادات الضريبية التي لا يمكن للجماعات

1. التهيئة و التنمية المحلية

2. التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز

3. نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة

4. النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية

و بالإضافة إلى هذه الصلاحيات فإن البلدية مسئولة أيضا عن توفير الاحتياجات الجماعية و إدارة أملاكها عن طريق ضمانها لسير المصالح العمومية البلدية لاسيما في المجالات التالية:

1. التزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة

2. النفايات المنزلية و الفضلات الأخرى

3. صيانة الطرقات و إشارات المرور

4. الإنارة العمومية

5. الأسواق المغطاة و الأسواق و الموازين العمومية

6. الحظائر و مساحات التوقف

7. المحاشر

8. النقل الجماعي

9. المذابح البلدية

10. الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء

11. الفضاءات الثقافية التابعة لأملكها

12. فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لأملكها.

13. المساحات الخضراء

و بالنظر إلى الحجم الكبير للصلاحيات و المهام المنوطة بالبلدية فلا شك أن السلطات العمومية تريد أن تجعل منها الأداة الأساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية, لكن هذا الدور يحتاج إلى تنظيم و تسيير محكم و يحتاج إلى موارد مالية, مادية و بشرية, كما يتطلب هذا الدور أيضا درجة لا بأس بها من الاستقلالية في اتخاذ القرار على المستوى المحلي خاصة في الجوانب المالية.

### III. إيرادات و نفقات البلدية:

إن إعطاء البلدية الشخصية المعنوية يعني الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة و هذا يعني أيضا توفير موارد مالية تمكنها من تنفيذ مهامها و القيام بصلاحياتها لفائدة المواطنين بإقليمها.

و قد حدد قانون البلدية في المادة 195 منه مختلف إيرادات البلدية حيث أنها تنقسم إلى إيرادات خاصة بقسم التسيير و أخرى خاصة بقسم التجهيز كما يلي :

#### • إيرادات قسم التسيير:

1. ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما.

2. المساهمات و ناتج التسيير الممنوح من الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية.

3. رسوم و حقوق و مقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين و التنظيمات .

2. **الميزانية الإضافية:** أما الميزانية الإضافية فيتم التصويت عليها قبل 15 جوان من نفس السنة لغرض تعديل الميزانية الأولية عن طريق:

- تعديل بعض التقديرات الخاصة بالنفقات والإيرادات.
- إدراج نفقات أو إيرادات جديدة.
- ترحيل نتائج السنة المالية السابقة.

3. **القرارات التعديلية:** يمكن تعديل تقديرات الميزانية عن طريق المصادقة على مداوات فتح الاعتماد أو تحويلها من باب إلى باب فيما بين فترة الميزانيتين و إلى غاية نهاية السنة المالية.

4. **المحاسبة العمومية المحلية:** في سنة 1984 تم اعتماد مخطط محاسبي بلدي مستلهم من المخطط المحاسبي الوطني المطبق في الجزائر منذ الفاتح جانفي 1976 بموجب الأمر رقم 35-75 المؤرخ في أبريل 1975 , كما تم تحديد مصاريف البلديات وإيراداتها في المرسوم رقم 71-84 المؤرخ في 17 مارس 1984 , و يعتبر القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية و المراسيم التنفيذية الخاصة بكيفيات تطبيقه , المصدر الأساسي و الإطار العام الجامع لمبادئ و قواعد النظام المحاسبي للجماعات المحلية<sup>3</sup>.

5. **شكل و محتوى الميزانية:** تشمل ميزانية البلدية قسمين قسم للتسيير و قسم للتجهيز و الاستثمار يشمل كل قسم إيرادات و نفقات تتوازن و جوبا, كما يتم اقتطاع جزء من إيرادات قسم التسيير يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار.

- **توازن الميزانية:** عكس ميزانية الدولة فإن ميزانية الجماعات المحلية يجب أن يصادق عليها متوازنة في النفقات و الإيرادات<sup>4</sup> , و قاعدة التوازن هاته تنطبق على الميزانية الأولية كما على الميزانية الإضافية و على الميزانيات الملحقة و القرارات التعديلية. و بالتالي فإن العجز في ميزانية البلديات لا يمكن أن يكون إلا بعد تنفيذها, الأمر الذي يبلي على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة التدابير اللازمة لامتصاص و تأمين التوازن الدقيق في الميزانية الإضافية. فالعجز إذا في الميزانية المحلية ناتج في الأساس عن عدم القدرة على التحكم في النفقات المحلية.

المحلية التأثير فيها سواء بتغييرها أو خلق ضرائب جديدة<sup>2</sup> , بالإضافة إلى المساهمات و مبالغ التسيير التي تمنحها الدولة و الجماعات و المؤسسات العمومية, ما يبين بوضوح هيمنة مالية الدولة على مجموع إيرادات الجماعات المحلية , بالنظر إلى ضعف محاصيل و مداخيل أملاكها التي لا زالت تقيم بأثمان قديمة و زهيدة , و تمنح في إطاره إعفاءات كثيرة بالإضافة إلى فقدان صلاحية التصرف في بعضها...

2. **تطور النفقات:** تطور النفقات على مستوى الجماعات المحلية مرتبط أساسا بكثرة الصلاحيات التنموية التي خصها بها القانون المتعلق بالبلدية, بالإضافة إلى تحملها لنفقات الغير و هذا ما يجعل هذه النفقات غير متحكم فيها مع عدم القدرة على مواجهتها بإيرادات ضعيفة , الأمر الذي يدفع بالمسيرين إلى المغالاة في تقديرات الإيرادات للمصادقة على ميزانية متوازنة.

3. **ضعف التسيير المالي:** إن التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية يفتقر إلى التكوين المتخصص خاصة في الجانب المالي, بالإضافة إلى أن هذا النظام المالي الذي لم يواكب التطور الحاصل عبر العالم في مجال التسيير لا زال يشجع ثقافة تقييم استهلاك الاعتمادات بدل ثقافة تقييم النتائج و الأهداف, و بالتالي فإن هذا الضعف المسجل على مستوى التسيير المالي يمكن أن يحد من وتيرة التنمية المحلية التي تحتاج إلى الفعالية و إلى تنسيق الجهود و الإمكانيات المتوفرة عن طريق الإصلاح و التحديث.

#### IV. ميزانية البلدية:

حسب المادة 176 من قانون البلدية فإن " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية, و هي ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار " و هي تشمل قسمين قسم للتسيير و قسم للتجهيز و الاستثمار يشمل كل قسم إيرادات و نفقات تتوازن و جوبا. و تعد الجماعات المحلية وثيقتين ميزانيتين أولية و إضافية , بالإضافة إلى القرارات التعديلية.

#### 1. الميزانية الأولية:

الميزانية الأولية هي أول ميزانية يصادق عليها بحيث يتم عرضها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها, الأمر الذي لا يسمح للجماعات المحلية بالحصول على كافة المعلومات المالية الضرورية لتحضير ميزانية سنة قادمة.

<sup>3</sup> محمد مسعي - المحاسبة العمومية - الطبعة الثانية , دار الهدى , الجزائر 2003

<sup>4</sup> المادة 183 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية

<sup>2</sup> Michel Bouvier - Les finances locales - 4<sup>e</sup> édition L.G.D.J Paris 1996 p23

باعتبار أن الميزانية هي الأداة المستعملة لتجسيد تدخل الجماعات المحلية و تنفيذ سياساتها من أجل تطوير مجتمعاتها المحلية و أداء دورها كما يجب في مجال التنمية المحلية , فإن تحديث و إصلاح نظام الميزانية المحلية أصبح ضروري لتحقيق نجاعة و فعالية أكبر في التسيير , و يمكن الاسترشاد في المجال بما بادرت إليه الدول المتقدمة من إجراءات إصلاح و تحديث لسياساتها الميزانية و التي تمحورت حول :

- الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج و هذا بتنمية ثقافة النتائج و التقييم مع منح المسيرين هامش من الحرية للمبادرة.
- إدراج مؤشرات تسمح بتقييم النشاط العمومي , بحيث تعبر عن أهداف نوعية و كمية.

و قد تسمح لنا هذه المحاور بالتفرقة بين العمل المنجز و طبيعة النفقة المخصصة لانجازه , بالتنسيق بين الاعتمادات المخصصة و الأهداف المسطرة , كما تسهل المناقشات حول اختيارات الميزانية و ذلك بمقارنة الوسائل المسخرة بالوسائل المستعملة , بالإضافة إلى أنها تسمح بتقييم السياسات العمومية من خلال مؤشرات محددة.

### 1. إيجاد مؤشرات موحدة للتكاليف الثابتة بالنسبة للمصالح العمومية المحلية الأساسية :

هناك مقارنة تعتبر الخطوة الأولى في إعداد مؤشرات موحدة للتكاليف الخاصة بالمصالح العمومية المحلية الكبرى ( الماء الصالح للشرب , التطهير , تسيير النفايات , النقل , مصالح الحرائق , المطاعم المدرسية, ...إلخ) و لنبدأ بالأكثر أهمية منها مالياً.

هذه المؤشرات تبحث في إعداد تكلفة موحدة تكون موافقة لشروط الاستغلال و في ظل ظروف عادية. و يتعلق الأمر بمرجع بسيط من خلاله يستطيع المسير المحلي الذي يرغب في إجراء المقارنة, أن يقوم بتحليل أسباب وجود فوارق ( مثلا : ارتفاع التكاليف متعلق بخصوصيات جماعته المحلية ).

إن محاولة إيجاد هذه المؤشرات تركز من جهة على إعادة تكوين تكلفة موحدة جماعية و لكن يجب الاعتماد أيضا على مجموعة تمثيلية من الجماعات المحلية المتطوعة ( و هذا ما تم اعتماده في فرنسا), و التي تسمح بضمان الأهداف و الغايات المرجوة من هذه الوسيلة باستعمال طرق المحاسبة التحليلية المتجانسة.

و يمكن نشر هذه المؤشرات الخاصة بالتكاليف الموحدة عن طريق مواقع الانترنت لتكون في متناول كل المسيرين المحليين, مصحوبة بدليل منهجي, و لتكون حافزا في تطوير المحاسبة التحليلية على مستوى الجماعات المحلية و التي تسمح القيام بمقارنات موضوعية في ما يخص التكاليف.

### 2. إثراء مناقشة الميزانية على المستوى المحلي :

• **تنفيذ الميزانية :** يعتبر تنفيذ الميزانية بمثابة وضع قيد التنفيذ للاختيارات التي تم تقديرها إن على مستوى الإيرادات أو النفقات و يتم ذلك خلال فترة سنة مدنية تدعى السنة المالية, و يمتد تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لتسديد النفقات و إلى غاية 31 مارس من السنة التالية أيضا بالنسبة لعمليات جباية الحصائل. ويتم تنفيذ العمليات المالية للجماعات المحلية من طرف الأمر بالصرف و المحاسب العمومي حيث يعطي الأول الأمر بالدفع أو القبض بينما يعمل الثاني على دفع النفقات أو قبض الإيرادات وفقا لمبدأ أساسي هو مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي.

و بالتالي فإن العمليات المالية للجماعات المحلية تتم على مرحلتين , مرحلة إدارية يقوم فيها الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات ( مع مراقبة هذا الالتزام من طرف مراقب مالي ) و تصفيتهما و الأمر بدفعها من جهة و بإثبات الإيرادات و تصفيتهما و الأمر بتحصيلها من جهة أخرى , أما المرحلة المحاسبية فيضطلع بها المحاسب العمومي يتم أثناءها تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

• **الحساب الإداري :** يتم عرضه بنفس الكيفية التي تعرض بها الميزانية , و يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم الحساب الإداري الذي يبين فيه النتائج المالية للسنة المالية المنصرمة و هذا قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية و بعد انتهاء الفترة الإضافية في 31 مارس , و يتم إعداده وفقا للمحاسبة الإدارية للأمر بالصرف و نستطيع من خلاله مقارنة النتائج مع حساب التسيير للمحاسب العمومي باعتمادهما محاسبين منفصلتين.

### 6. الرقابة المالية :

حسب المادة 210 من القانون المتعلق بالبلدية فإن مجلس المحاسبة هو المخول بمراقبة و تدقيق الحسابات الإدارية و مراجعتها و كذا تصفية حسابات البلدية طبقا للتشريع المعمول به, و تعتبر الرقابة على العمليات المالية جزء من نظام المحاسبة العمومية و هي تعد من أحد أركانها الأساسية, لكن قد يشوبها بعض الضعف كنسبية فعاليتها , و ضعف كفاءتها في بعض الأحيان كما أنها تعمل على تعقيد و بطء إجراءات تنفيذ العمليات المالية .

### V. إصلاح المالية المحلية :

المحاسبين لم تعد موجودة حاليا بالنسبة للدولة و لا بالنسبة للمؤسسات الوطنية العمومية أو بالنسبة لبعض المؤسسات العمومية المحلية، و التي تعد حسابا ماليا واحدا. إن التخفيض في مستوى الفصل التقليدي بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يحسن من تقديم الحسابات السنوية عن طريق عرض وثيقة واحدة<sup>6</sup>، و بالتالي فإن وضع حساب مالي وحيد بالنسبة للجماعات المحلية يمثل عدة مزايا منها ما يلي:

- يعتبر مقياس للوضوح حيث أن وثيقة واحدة عوض اثنتين تعطي الثقة للمواطنين.
- إثراء للمناقشات المالية الخاصة بمجالس المداورات، حيث أن المناقشات اليوم أثناء المصادقة على الميزانية و معاينة تنفيذها (المصادقة على الحساب الإداري) تركز فقط على التدفقات و النتائج السنوية، غير أن وثيقة واحدة، و يتم فيها إدراج وضعية أصول الجماعة المحلية، تسمح بتحسين الديمقراطية المالية عن طريق إعطاء نظرة شاملة للمجلس.
- آجال تقديم الحساب التي يمكن أن تكون سريعة.

#### • محاولة إيجاد إلهاد ( تصديق ) بالنسبة لحسابات الجماعات المحلية :

إن التصديق على الحسابات يسعى لتكوين رأي، مكتوب و محفز، لمطابقة اللوائح المالية الخاصة بأى هيئة بمرجع محاسبي محدد بصفة واضحة كما جاء ذلك في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي<sup>7</sup> (LOLF) حيث ركز التصديق على

- قانونية الحسابات، و هو ما يعني مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
- صدق الحسابات، الذي يعتبر بمثابة التطبيق الأمين للقواعد و الإجراءات المعمول بها.
- قدرة الحسابات على إعطاء صورة دقيقة عن الوضعية المالية.

مثل هذا التطوير يعتبر ضروريا، لأنه يعتبر النتيجة الطبيعية للطرق الجديدة في التسيير و المراقبة المفروضة عبر طرق تحديث التسيير العمومي و توسيع اللامركزية، فالمواطنون و السلطات العمومية و كذا كل شركاء الجماعات المحلية لهم حق الإطلاع و في آجال معقولة على هذه الحسابات المعروضة بصفة قانونية، صادقة و تعطي الصورة الدقيقة للوضعية المالية للجماعة المحلية، و حاليا الرقابة على الميزانية لا تضمن هذه المهمة إلا جزئيا و بصورة غير كاملة.

و بالتالي فإن التصديق الجديد يعتبر ضروريا بالنسبة للمنتخبين و المسيرين المحليين، حتى يتمكنوا من ضمان أن حساباتهم تستطيع إذارهم حول الأخطار الناجمة عن التسجيلات المحاسبية الخاطئة

المواطنون هم المعنيون الأوائل بالنفقات العمومية و لهم الحق في المعاينة بأنفسهم أو عن طريق ممثلهم لضرورة المساهمة العمومية ( أي دفع الضريبة)، بقبولها بكل حرية، و متابعة استعمالها و تحديد مقدارها، وعائها، تحصيلها و مدتها.

إن الاهتمام بتدعيم وسائل الرقابة للمجالس الشعبية المحلية و إعلام المواطن أدى إلى إيجاد عدد كبير من الندائير، التي توظف تنظيم هذه المجالس، مناقشة ميزانياتها و كفاءات تقديم الوثائق المالية، و ثائق الميزانية و الوثائق المحاسبية<sup>5</sup>.

ففي فرنسا مثلا ، البلديات التي يفوق عدد سكانها 3500 نسمة، المجالس العامة و المجالس الجهوية، يجب أن تنظم مناقشة حول التوجهات العامة لميزانية السنة المالية و كذا حول الارتباطات المتعددة السنوات المرتقبة، في أجل شهرين قبل معاينة الميزانية.

و القيام بمثل هذه المناقشات يعتبر إجراء جوهريا حيث أن التحكم في النفقات العمومية يملي علينا توضيح الصعوبات المتعلقة بالحالة الاقتصادية و الوضعية الشاملة للمالية العامة للدولة، و هذا رغم أن محتواها لم يحدد عن طريق القوانين و التنظيمات و لم يحدد أي أجل أدنى بينها و بين تقديم الميزانية نفسها.

أما في السويد فكل جماعة محلية يجب أن يكون لها ثلاثة مدققين، منتخبين من طرف المجلس المحلي يساعدهم خبراء في التدقيق، و هم مكفون بمعاينة مدى تحقيق الأهداف المحددة من طرف المجلس، و هل أن القرارات المتخذة كانت ملائمة و قانونية و هل أن الحسابات كانت صحيحة و صادقة. و يقدم المدققون كل سنة تقرير بعد معاينة المصالح و اللجان و المتعاملين المحليين.

و استرشادا بهذا المثال، يكون من المفيد بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية المنتمبة للأغلبية أو للمعارضة، أن تلعب دور الخبير بالنسبة للميزانية (أثناء تقديمها) أو بالنسبة للحسابات (أثناء إعداد الحساب الإداري) لإثراء مناقشة الميزانية.

### 3. تحسين جودة و إمكانية الوصول للمعلومات الخاصة بالميزانية و المحاسبية:

#### • وضع حساب مالي وحيد:

ينص قانون الجماعات المحلية على إعداد حسابين ماليين متفرقين يتم عرضهما حسب تعليمات المحاسبة العمومية، و هذين الحسابين هما ترجمة لمبدأ قديم و قوي في تسيير الأموال العامة، يتمثل في التفريق بين الأمر بالصرف، الذي يقوم بإعداد سند الإيراد أو حوالة النفقة (رئيس المجلس البلدي بالنسبة للبلدية) و المحاسب، الذي يقوم بالدفع للنفقات و التحصيل بالنسبة للإيرادات.

إذا الحساب الإداري و حساب التسيير يمثلان مقاربتان متكاملتان، و هذه الثنائية بالنسبة لنظام الميزانية و النظام

<sup>6</sup> الشريف رحمانى - أموال البلديات ، الاعتلال ، العجز ، و التحكم الجيد في التسيير - دار القصة للنشر الجزائر 2003 ص 116-117.

<sup>7</sup> LOLF ( Loi Organique Relative aux Lois des Finances

« القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية » )

<sup>5</sup> Pierre Richard - Solidarité et performance : les enjeux de la maitrise des dépenses publiques locales - décembre 2006

- رقابة فعالة لأنها تتعلق بنفقات ذات أهمية كبرى.
  - رقابة مضبوطة على أساس خصوصيات الأمرين بالصرف.
  - رقابة سلسلة و شفافة تجاه التصحيحات النظامية التي تسمح للأمرين بالصرف بمعالجة الأخطاء المكتشفة.
- و لتعزيز جودة الحسابات المحلية تم الوضع التدريجي لإجراءات شراكة بين الأمر بالصرف المحاسب العمومي .

#### • معاينة التسيير من طرف الغرف الجهوية للمحاسبة:

في إطار الرقابة القضائية لحسابات المحاسب العمومي يمكن للغرف الجهوية للمحاسبة أن تقوم بمعاينة طرق التسيير لدى الأمر بالصرف<sup>9</sup>. كما يمكن لهذه المعاينة أن تكون بطلب معلل من طرف الوالي أو من طرف الأمر بالصرف نفسه، و تتركز هذه المعاينة على فحص قانونية عقود التسيير، على الاقتصاد في الوسائل الموضوعة تحت التصرف و على النتائج المتحصل عليها مقارنة بالأهداف المحددة من طرف هيئة المداولات.

#### • وضع قيد التنفيذ مبدأ مرن للتقييم و التدقيق خاص بالمصالح العمومية المحلية:

تقييم المصالح العمومية المحلية يجب أن يركز على عدة مبادئ منها:

- أن يكون ذا مشروعية أي مستقل عن الهيئة المقيمة، متنوع، منتظم، يستند إلى مؤشرات متفق عليها من طرف الجميع و تسمح بالمقارنات.
- نتائجه يجب أن تكون عمومية، و هو شرط أساسي لشرعيته و لمنفعته إن بالنسبة لأصحاب القرار على المستوى المحلي أو بالنسبة للمواطنين.
- يجب أن يكون محترما للمبدأ الدستوري المتمثل في حرية إدارة الجماعات المحلية، هذا ما يفرض عليه التقيد في تقدير الفعالية ( مقارنة النتائج بالأهداف المرسومة و الوسائل الموضوعة تحت التصرف) بتجاوز الحكم على ملائمة الأهداف المحددة من طرف الجماعة المقومة.
- يجب أن يبين عمليات الرقابة التي يتوجب على ممثلي الدولة القيام بها.

#### VI. الخاتمة:

من خلال الضعف المسجل في طرق التسيير المالي للجماعات المحلية، فإن الإجراءات و

أو الغير كاملة، كما تعطيم الوسائل لتوجيه اختيارات التسيير أذا بعين الاعتبار حقيقة الصعوبات المالية و التي يمكن أن تكلف الجماعات المحلية، كما تمكنهم من تجنب اتخاذ قرارات في اتجاه غير صحيح نتيجة اعتمادها على معلومات خاطئة، فالتصديق على الحسابات يعتبر دعامة قوية لتحديث التسيير المحلي<sup>8</sup>.

و معظم الفاعلين اليوم يشعرون بضرورة البحث عن جودة المعلومة المالية التي تفرض التحول من الرقابة البسيطة إلى البحث في قانونية و شرعية العمليات.

#### • تحسين إمكانية الحصول على المعلومات المالية في القطاع العام:

من المستحسن أن يتم توصيل المعلومات الميزانية و المحاسبية للجماعات المحلية خاصة للخاضعين للضريبة في الوقت الحقيقي، فالمعلومة تكون ذات منفعة حينما تكون حديثة. و من هذا المنطلق فالجماعات المحلية في فرنسا مطالبة بإصدار مشروع الميزانية قبل مناقشته على موقعها للانترنت و هذا لتمكين شريحة واسعة من المواطنين لفهم المالية المحلية.

كما يمكن الرفع من مستوى شفافية النفقات المحلية بإجبار الجماعات المحلية أو بعضها على الأقل بنشر المعلومات الضرورية حول ميزانياتها و جبايتها على مواقعها للانترنت بشكل متلائم مع المواقع الوطنية حتى تسمح بالمقارنة حسب المعدلات الوطنية.

#### 4. تطوير التقييم و الرقابة الخارجية:

تحتاج الرقابة الخارجية إلى التحديث، لأنها تعتبر أداة من أدوات التحكم في النفقات العمومية المحلية و الرقابة القانونية تعتمد على المعاينة القانونية للعقود، و التي ترجع إلى القاضي الإداري، الذي يتم إخطاره من طرف الوالي لمعاقبة خطأ عدم احترام الشرعية.

كما أن الرقابة على الميزانية تعتبر رقابة قانونية، محددة بمعاينة أربعة نقاط في آجال قصيرة :

- جدول زمني و آجال يجب أن تحترم.
- احترام قاعدة التوازن الحقيقية إن على مستوى قسم التسيير أو قسم الاستثمار، كما يجب أيضا تغطية تسديد القروض الرأسمالية عن طريق المداخل الذاتية.
- صدقية وثائق الميزانية.
- تسجيل النفقات الإجبارية (نفقات تسديد المديونية و النفقات المقررة عن طريق القانون)

بالإضافة إلى هذه الرقابة عن طريق الوالي يضاف الدور الذي يقوم به المحاسب العمومي، في إطار الرقابة المستمرة لحسابات الأمر بالصرف و هنا أيضا يجب الإشارة إلى تطور طرق الرقابة السلمية للنفقة و التي تسمح:

<sup>9</sup> Edward Arkwright – Quels changements pour la gestion et le contrôle des dépenses publiques ? – Cahiers Français 329 , Budget de l'Etat et finances publiques , La documentation Française 2005 p 16.

<sup>8</sup> Pierre Richard - O.P.C

- Xavier Inglebert, « Manager avec la LOLF » Groupe Revue Fiduciaire – 2005.
- Circulaire Interministérielle « C2 » Sur les Opérations Financières des Communes.
- Circulaire Interministérielle « C1 » Sur les Opérations Financières des Communes.
  - شريف رحمانى – أموال البلديات الجزائرية ، الاعتلال ، العجز ، و التحكم الجيد في التسيير – دار القصة للنشر الجزائر 2003 .
  - محمد مسعي " المحاسبة العمومية " الطبعة الثانية - دار الهدى- الجزائر 2003
  - المؤتمر العام للمجالس البلدية " تطوير الإدارة المحلية نحو بناء مجتمع أفضل" العقبة الأردن 15-18 آذار 1986
  - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011 و المتعلق بالبلدية.

المصطلحات المستعملة لضمان الفعالية و الشفافية بالنسبة للمالية العمومية المحلية متعددة لكن الهدف منها هو :

التقييم باعتباره مقارنة بين النتائج المتحصل عليها و الأهداف المحددة للوصول إلى الفعالية , بالإضافة إلى هذا تضاف عملية التدقيق التي يمكن اعتبارها كأداة لقياس فاعلية الأعمال المنجزة عن طريق المقارنة بين الوسائل و النتائج.

و بالتالي على الجماعات المحلية تحديث أساليب تسييرها إن على المستوى القانوني أو الإداري أو المالي من أجل فعالية و كفاءة أكبر و أيضا تحمل للمسؤولية.

و من خلال تجارب تحديث طرق و أساليب التسيير التي تجري في دول العالم المتقدم, لا يسعنا إلا أن نؤكد على حتمية مساهمة هذه التجارب للاستفادة منها و تكييفها مع خصوصياتنا و إصلاح نظم التسيير المالي العمومي في بلادنا و منها أيضا إصلاح و تحديث أساليب التقييم و التدقيق للمصالح العمومية المحلية و ملاءمتها مع معايير التسيير العالمية.

## VII. المراجع:

- Pierre Richard, « Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Décembre 2006.
- Frédéric Fievet et Philippe Laurent, « Faut-il une LOLF pour les collectivités locales ? » Revue française de finances publiques, n° 95, Septembre 2006.
- Edward Arkwright – Quels changements pour la gestion et le contrôle des dépenses publiques ? – Cahiers Français 329 , Budget de l'Etat et finances publiques , La documentation Française 2005.
- Michel Bouvier « Les finances locales » 4<sup>e</sup> édition L.G.D.J 1996.