مجلة آفاق علمية ISSN: 1112-9336
المجلد: 13 العدد: 04 السنة 2021 ص 723 - 742

تاريخ الإرسال: 2021/09/25 تاريخ القبول: 2021/03/10
تاريخ النشر: 2021/10/11

الرقابة المالية ودورها في تحقيق الرشادة المالية للنفقات العمومية المحلية- دراسة تحليلية ميدانية للقطب الرقابي لبلديات حسين داي للفترة 2016_2019-

Financial control and its role in achieving financial benefit for public local expenditure-Analytical field study of monitoring pole of Hussein Dai's 2019_2016-

صالح بجلاب [1] ، فارس فضيل[2]
[1]مخبر الحوكمة الاقتصاد المؤسسي والنمو المستدام، المركز الجامعي تيبازة، الجزائر، boudjellab.salah@cu-tipaza.dz
[2]مخبر الجغرافيا، الاقتصاد والتبادل الدولي، جامعة الجزائر3، الجزائر، faresfodil@univ-alger3.dz

الملخص:

تبحث الورقة في مكانيزمات عمل الرقابة المالية المسبقة على النفقات الملتزم للجماعات المحلية للقطب الرقابي بحسين داي للفترة 2016-2019، ضمن مقاربة الحوكمة الجيدة للمالية المحلية في الجزائر، واقتراح حلول تتيح أفضل تطبيق لحوكمة المصالح المالية، قصد تحقيق فاعلية ونجاعة النفقات العمومية المحلية؛ بالرغم من الدور الكبير لهذا النوع من الرقابة في تحقيق رشادة النفقات العامة، بتكريسها لسيادة القانون، وشفافية الإجراءات، إلا أن ضعف أدائها نابع من محدودية الدور المنوط بها، وغياب التنسيق بين أنواع الرقابة المختلفة، إضافة إلى عدم بناء مؤشرات لتقييم أداء البلديات حال دون تحقيق الرشادة المرجوة، وتحسين أداء المالية

المحلية، وهذا ما يُعد من مظاهر سوء تسيير الجماعات المحلية بالقطب الرقابي بحسين داي، وسبب يحول دون تحقيق التنمية.

الكلمات المفتاحية: المالية المحلية؛ ترشيد النفقات العمومية؛ الرقابة المالية؛ حوكمة المالية المحلية؛ التنمية المحلية.

رموز تصنيف JEL: H74, H72, H71.

Abstract:

The paper examines the financial control work on local community expenditures of the monitoring pole of Hussein Dai's for the period (2019/201**6**), within the approach of good governance of local finance in Algeria. and propose solutions that provide the best application of local financial governance to achieve the effectiveness and efficiency of domestic public expenditures; and despite the significant role of this type of control in the attainment of public expenditure leadership, it is devoting to the rule of law. However, the weakness of pre-financial control stems from its foundation, which is to control the legality of expenditure on the financial and legal sides, and does not interfere with the convenience of the course.

Yet, the lack of coordination between different types of control prevented the achievement of efficiency-based financial leadership and efficiency, as well as the lack of indicators for assessing the performance of municipalities, which did not give a clear picture of plans for improving the performance of local administration. This is a manifestation of the poor functioning of local communities in Algeria and a major reason for local development.

Keywords: Domestic finance; rationalization of public expenditures; financial control; local financial governance; local development**.**

JEL classification codes: H74, H72, H71

المؤلف المرسل: صالح بوجلاب، الإيمايل: boudjellab.salah@cu-tipaza.dz

1.مقدمة:

انطلاقا من توجهات الدولة المبنية على التحكم الجيد في نفقات الإدارات العمومية، في ظل التزايد المستمر لها من جهة، والتقلص الكبير في الموارد نتيجة لتذبذب أسعار البترول في الأسواق العالمية من جهة أخرى؛ إضافة إلى تبعات الوباء العالمي كوفيد 19 على الطلب العالمي والوطني على حد سواء، وكذا التوجهات الحديثة للجزائر ضمن سياستها المالية إلى ضرورة إتخاذ كافة التدابير الرامية إلى تعزيز المحافظة على التوازنات الداخلية والخارجية، بغرض ترشيد النفقات العمومية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة، ومساعي الدولة إلى إصلاح منظومة المالية المحلية، ولامركزية القرارات بإعطاء دور أكبر للجماعات المحلية ما يؤثر بشكل مباشر على التسيير المالي والميزانياتي لها، ويحتم على مصالح الرقابة لعب دور أكبر في رقابة مشروعية النفقة العمومية من أجل تحقيق الرشادة، و الفاعلية المرجوة من أداء الطلب العمومي للجماعات المحلية.

وقصد تشخيص أهم العراقيل التي تعيق عمل الرقابة المالية المسبقة للقطب الرقابي بحسين داي، في سبيل تحقيق حوكمة مالية جيدة من خلال ترشيد النفقات العمومية، بما يضمن نجاعتها وفعاليتها في تحقيق التنمية المرجوة، مع التركيز على واقع البلديات في الجزائر للفترة 2016_2019، نطرح الإشكالية الرئيسية التالية.

- **إشكالية الدراسة:** من خلال ما سبق تتبين لنا الإشكالية الرئيسية لموضوع الدراسة والمتمثلة في: **كيف يمكن أن تساهم آليات الرقابة المالية للنفقات الملتزم بها على المستوى اللامركزي في رشادة النفقات العامة المحلية كأحد متطلبات تحسين أداء المالية المحلية ؟**
- **الأسئلة الفرعية:** يمكن تفريع التساؤل الرئيسي للأسئلة التالية؛

*- فيما تتمثل آليات الرقابة المالية المكرسة لمبادئ حوكمة المالية المحلية في الجزائر؟

*– ما هي إمكانية تحقيق ترشيد النفقات العمومية لبلديات القطب الرقابي بحسين داي لتعزيز قدراتها التنموية المحلية؟

*– كيف يمكن لآليات الحوكمة المحلية الجيدة ترشيد نفقات البلديات؟

– **الفرضيات:** للإجابة على الإشكاليات الفرعية تم وضع الفرضيات التالية؛

*– الرقابة المالية المسبقة للنفقات الملتزم بها للجماعات المحلية أداة لتكريس مبادئ الحوكمة المالية الجيدة، ممثلة في سيادة القانون، والمسائلة؛

*– ترسخ الرقابة المالية شفافية الإجراءات المالية والمحاسبية بغية ترشيد النفقات؛ من أجل تمويل أفضل للتنمية المحلية.

–**أهداف البحث:** تهدف الدراسة إلى إلقاء الضوء على المفاهيم المرتبطة بالرقابة المالية المسبقة على نفقات الجماعات المحلية، وإبراز دورها في ترسيخ حوكمة مالية جيدة، من خلال تحديد آليات عملها والمشاكل التي تعترضها في سبيل تحقيق ذلك، انطلاقا من عمل القطب الرقابي بحسين داي، ومناقشة إشكالية الرشادة التي تقف حائل دون تحقيق التنمية على مستوى البلديات ومرافقها؛ بالإضافة إلى:

*– تقديم آليات لتحسين أداء التسيير العمومي للنفقات، بما يساهم في حوكمة جيدة لمالية البلديات؛

*– العمل على إيجاد مقاربة تضمن التناسق بين كل الأطراف المتدخلة في تحقيق الرشادة المالية؛

*– تقديم الرقابة المالية المسبقة وعلاقتها بحوكمة النفقات المحلية؛

– **الدراسات السابقة:** للتعمق أكثر في الموضوع وقفنا عند بعض الدراسات السابقة التي تناولت مواضيع تمس بجانب الرقابة المالية، نلخصها فيما يلي:

- دراسة (عولمي، 2018)، بعنوان حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط، وتهدف الدراسة إلى تحديد واقع تطبيق آليات الرقابة المالية القبلية على الجماعات المحلية، وذلك في ظل متطلبات الحوكمة المحلية–الحكم الراشد– في الجزائر ومدى مساهمة هذه الأخيرة في تفعيل وخلق بيئة إدارية ضمن

أطر البلديات تسمح بتحقيق أهداف الرقابة السالفة الذكر، ويعتمد هذا الاستبيان على دراسة وتحليل آراء المراقبين الماليين لما بين البلديات لبعض أقطاب ولايات الوسط –المديرية الجهوية للميزانية بالجزائر– ورؤساء البلديات أو ممثليهم الخاضعين لرقابتهم من أجل الوقوف على واقع تطبيقات الرقابة المالية القبلية ومساهمة الحوكمة المحلية في ذلك، وسبل تفعيلها، وتوصلت نتائج الدراسة إلى اقتراح نموذج لتطوير فعالية الجهاز الرقابي في الجزائر.

*دراسة (تقرورت و حدبي)، بعنوان فعالية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها بين الدور الرقابي والاستشاري للمراقب المالي، تم التوصل إلى التأكيد على أهمية هذا الشكل الإستباقي للرقابة في ضمان تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، بتكريس رقابة المشروعية التي يقوم بها المراقب المالي، مع الإشارة لدوره الاستشاري، واقتراح التدابير الهادفة إلى ضمان فعالية النفقات العمومية.

ومن خلال بحثنا سنتطرق لدراسة ميدانية للقطب الرقابي بحسين داي، ونحاول تحليل واقع العمل الرقابي ودور آلياته في تصويب التسيير المالي للجماعات المحلية، ومدى مساهمته في رشادة وفاعلية نفقاتها ضمن مقاربة الحوكمة الجيدة.

– **أهمية الدراسة:** ترتبط أهمية البحث بمجموعة من المتغيرات ممثلة في تقلص حجم التمويل الخارجي للبلديات بسبب تذبذبات أسعار النفط، واتجاه الجزائر إلى إصلاح منظومة الجماعات المحلية في مختلف جوانبها، بترسيخ أكثر لمبادئ الحوكمة المحلية، عن طريق عديد الآليات منها التشاركية في اتخاذ القرار، محاولة تعزيز اللامركزية المالية.

– **منهج الدراسة:** اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تشخيص آليات الرقابة المالية المسبقة على نفقات الجماعة المحلية، ودورها في تحقيق رشادة نفقاتها، تحت الحدود المكانية المتمثلة في الجزائر خلال الفترة 2016– 2019.

– **محاور الدراسة:** سنقوم بمعالجة إشكالية الدراسة من خلال المحاور التالية:

*- المقاربة النظرية للرقابة المالية وحوكمة نفقات الجماعات المحلية ؛ *- دور الرقابة المالية لقطب حسين داي في رشادة النفقات العمومية للجماعات المحلية للفترة 2016-2019.

2. المقاربة النظرية للنفقات العمومية المحلية والرقابة المالية المسبقة

عرفت العديد من الدول إصلاحات لمحاولة وضع ضوابط تحكم العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية والمجتمع، أخرى لتفعيل آليات النجاعة المالية والرقابة الشعبية على النفقات العمومية، وفيما يلي سنتطرق إلى إحدى هذه الآليات.

1.2. مفهوم و مهام الرقابة المالية المسبقة للنفقات الملتزم بها :

هي أداة من أدواة السلطة العامة التي تهدف إلى حماية المال العام، من أجل تجسيد سياستها الرقابية على النفقات قبل إثبات نشوء الدين (مرحلة الإلتزام)[1]، من طرف **المراقب المالي**[2] وهو موظف معين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية تحت سلطة المدير العام للميزانية، وتتلخص مهامها فيما يلي:

- حماية المال العام وترشيد الإنفاق واكتشاف حالات الغش والسرقة والاختلاس والتلاعب في المال العام أو سوء الاستعمال سواءا كانت أصولا نقدية أو غيرها، والتأكد من صحة وسلامة ودقة القيود والمستندات والبيانات المالية الدورية وغير الدورية وسجلاتها، حتى يمكن الاعتماد عليها لاتخاذ القرارات.
- التأكد من صحة وسلامة وسير العمليات المالية في الإدارات والمؤسسات العمومية، وفحص دقة العمليات والبيانات المالية المثبتة في الدفاتر والسجلات، لتقرير مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات، ووضع الإجراءات الوقائية الكفيلة بمنع ووقوع الانحرافات والأخطاء .
- التأكد من أن كافة القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات السارية مراعية التطبيق من قبل جميع العاملين في المؤسسات.[3]

2.2. آليات عمل الرقابة المالية المسبقة للنفقات العمومية الملتزم بها

ترتكز المهام المنوطة بالرقابة المالية المسبقة على نفقات الجماعات المحلية، على مدى مشروعيتها وإلتزامها بقواعد الإنظباط المالي والمحاسبي، وكذا إلزام الهيئة العمومية بالقوانين الخاضعة لها وحدود صلاحيات تدخلها، من خلال الآليات والأدوات التالية:

1.2.2التأشير المسبق على النفقات العمومية المحلية: يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية على الملفات المودعة على مستوى مصالحه من طرف مصالح الجماعات المحلية، بعد إعداد هذه الأخيرة لإستمارة الإلتزام، وترفق بجميع الوثائق الثبوتية للنفقة، التي يترتب عليها أثر مالي، بتسليم التأشيرة وفق الشروط المحددة حسب التنظيم[4] دلالة على موافقته على سلامة الإلتزام أو إصدار مذكرة رفض للإلتزام معلل قد تكون مؤقتة أو نهائية في غضون عشرة أيام وعند الإقتضاء إلى عشرون يوم حسب تعقيد الملف، وتتمثل شروط تسليم التأشيرة فيما يلي[5]:

– التأكد من صفة الآمر بالصرف[6] كما هو محدد ضمن المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، أي أن للمراقب صلاحية رفض الالتزام في حالة مخالفة القوانين والتنظيمات المعمول بها بمعنى توسعة لصلاحياته للجانب القانوني؛

– توفر المناصب المالية والاعتمادات وسلامة التخصيص القانوني للنفقة؛

– مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة، وجود الآراء والتأشيرات عندما تكون قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.

2.2.2 مذكرة الرفض آلية لتكريس سيادة القانون: في حال إنتفاء الشروط أعلاه يبلغ الرفض المؤقت أو النهائي مع إلزام المراقب المالي ذكر المرجع القانوني الذي إستند إليه، لذا فإن لهذا النوع من الرقابة صفة إلزامية تكريس سيادة القانون، والملاحظ أن كل وثيقة إدارية لها أثر مالي يجب أن تكون موضوع بطاقة إلتزام، يحدد شكلها من طرف مصالح الوزارة المكلفة بالميزانية، كما أن للمراقب المالي دور استشاري للأمر بالصرف في المجال المالي.

3.2.2 التقارير الدورية: تُبَلغ السلطة السلمية بالمخالفات المالية في حال حصولها، عن طريق أدوات إدارية تتمثل في كل من التقارير السنوية والنصف سنوية التي تحتوي على جميع المخالفات التي يقع فيها الآمر بالصرف عند تنفيذ النفقات العامة[7]، وترسل مع ملف الرفض النهائي إلى الوزير المكلف بالميزانية ومجلس المحاسبة، عندما يقوم الآمر بالصرف بعملية التغاضي.

4.2.2 إجراء التغاضي: يمكن للآمر بالصرف (الوالي أو رئيس البلدية) اللجوء إلى إجراء التغاضي في حال رفض المراقب المالي لموضوع الإلتزام نهائيا، وهو تجاوز للرفض النهائي من طرفه وتحت مسؤوليته بمقرر معلل للأسباب التي أدت إلى ذلك، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف موضوع التغاضي فورا إلى الوزير المعني (وزير الداخلية)، أو الوالي حسب الحالة، ولا يمكن حصوله في حال رفض نهائي معلل بالأسباب الآتية[8]:

*- صفة الآمر بالصرف، عدم توفر الإعتمادات، التخصيص الغير القانوني للإلتزام؛ تجاوز للإعتمادات المالية في الميزانية، وجود الآراء وإنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

3.2 رشادة النفقات العمومية المحلية و مقوماتها: يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية على أساس رشيد دون إسراف (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفها، وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا)، ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية ، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق[9].

ولكي تتمكن أي إدارة محلية من تحقيق رشادة في إعداد وتنفيذ نفقاتها المحلية لا بد أن تقوم على أسس الحكم الراشد، والتي نوجزها فيما يلي؛

1.3.2. استقلالية الهيئات المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية: تعد إستقلاليتها مقيدة ضمن السياسة العامة للدولة، تحت إشراف هيئات الحكومة المركزية محليا، والتي تراقب وتضمن نجاعة وفاعلية ممارساتها.

2.3.2. حوكمة المالية المحلية: تتضمن الميزانيات المحلية حليا حول العالم على قواعد حديثة تحت مسمى "مبادئ حوكمة المالية المحلية"، تتمثل في مبدأ الشفافية المالية، ومبدأ صدق الميزانية[10]، هذه المبادئ تستوجب النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير النفقات المحلية، لذا فإن الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة عن[11]:

– قدرة التحكم أكثر في النفقات الحكومية في ظل الإختناق المالي، الذي يتميز بالعجز المتكرر تقلص في الموارد الجبائية وكأقصى تقدير ثباتها، وهذا الهدف مشترك سواء لدى الدولة أو الجماعات المحلية؛

– ترسيخ حوكمة مالية راشدة، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار الممارسات وأساليب التسيير الجيدة، حيث أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء والنتائج في الخطط المالية وإجراءات التسيير العمومي.

4.2 متطلبات الرقابة المالية لترشيد النفقات العامة للجماعات المحلية: تعتبر الرقابة المالية على النفقات الملتزم بها آلية لتكريس سيادة القانون في الإدارات العمومية، خاصة ما تعلق بتثبت قواعد الإنظباط المالي للنفقات العمومية، من أجل تحقيق الفاعلية والنجاعة المرجوة منها، ولذلك يجب توفر جملة من المتطلبات على مستوى المحلي هي كالتالي:

1.4.2 الشفافية في سير عمل الجماعات المحلية: تتمثل الشفافية في أن تكون قرارات الجماعات المحلية مفتوحة للفحص وقابلة للاطلاع عليها من طرف إدارات أخرى والمجتمع المدني، كما تكون قادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها، وتكون قراراتها مطابقة للأهداف المحددة والمتفق عليها حسب تطلعات المجتمع خدمة للصالح العام، بإشراك المواطنين في الإعلام والاستشارة وفي عملية اتخاذ القرارات، كما يمكن فرض الشفافية في الجانب المالي من خلال :

2.4.2 الشفافية في صرف النفقات العمومية: يجب أن تحتوي الميزانية على المعلومات الكافية والضرورية حول الأهداف المراد بلوغها الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستخدمة في أنظمة الميزانية التقليدية، وذلك

قصد متابعة الاعتمادات المستهلكة، مع وضمان نزاهة تنظيم الصفقات العمومية، على أن يتم إعداد تقارير دورية أثناء التنفيذ كون في متناول الجمهور.

3.4.2 وضوح قواعد توزيع الاختصاص: يجب أن يكون الاختصاص قائما على قواعد واضحة وإجراءات لا تمييز فيها، وتوزيع صلاحيات النفقات والإيرادات فيما بينها، كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور الفاعلين في المالية المحلية كالولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، البلدية، الخزينة، وتحديد العلاقات القائمة بينها بخصوص المسائل المالية.

4.4.2. المساءلة: يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة[12] على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم؛ وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، منها فعالية الرقابة وإستقلالية أجهزتها عن السلطة التنفيذية، حيث يمثل هذا الجهاز المستقل في الجزائر مجلس المحاسبة.

5.4.2. التشاركية في إعداد برامج التنمية: هي" العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي، للارتقاء بمستوى التجمعات المحلية ، اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"[13].

الشكل رقم (01): متطلبات الرقابة المالية لتحقيق رشادة النفقات المحلية

من إعداد الباحث إنطلاقا من المعطيات السابقة

3. دور الرقابة المالية لقطب حسين داي في رشادة نفقات الجماعات المحلية

سنتطرق فيما يلي الى دراسة تطبيقية تحليلية لآليات عمل القطب الرقابي بحسين داي ودورها في تحقيق رشادة النفقات العمومية للجماعات المحلية؛

1.3. تحليل عمل الرقابة المالية على تنفيذ نفقات بلديات قطب حسين داي:

تتم الرقابة على ملفات الإلتزام بالنفقات العمومية للجماعات المحلية للبلديات التابعة للقطب الرقابي، بعد التكفل التام بالاعتمادات والمخصصات المالية المدرجة ضمن الميزانية، المودعة على مستوى مصالح الرقابة بعد المصادقة عليها طبقا للقوانين والتنظيمات سارية المفعول، وفق المراحل التالية:

1.1.3.التكفل بالإعتمادات المالية ميزانية الجماعات المحلية: تم إيداع الميزانية الأولية والإضافية، والوثائق المحاسبية المتعلقة بالبلديات على مستوى الرقابة المالية للسنة المالية 2019 في المواعيد المحددة بموجب القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية؛ إلا أن عملية التكفل بالاعتمادات المالية سجلت تأخرا في بداية ونهاية تنفيذها، وتعود أسباب ذلك إلى:

- عدم التقيد بالتقدير الصادق والعقلاني عند تحديد النفقات قبل السنة المالية؛
- الأخطاء الحسابية والقانونية في إعداد ميزانيات البلدية، إضافة الى عدم إخطار الوصاية بذلك، ما يستدعي إصدار مذكرات ملاحظة حول ذلك؛

2.1.3.دراسة مقارنة للنفقات العمومية للبلديات: تبعا للعمل الرقابي على مستوى المصلحة قدر عدد الملفات المستلمة لسنة 2019ب 7795 ملف، أما عدد الملفات المؤشر عليها فقد بلغ 6923 ملف، موزعة حسب العناوين أنظر الجدول رقم"1" الممثل بالمخطط أسفله كما يلي:

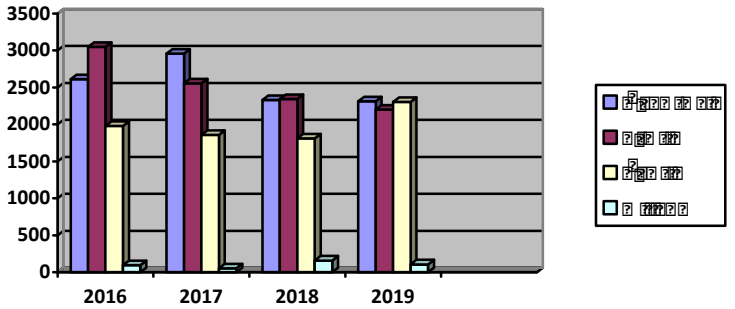
الجدول رقم(01): نفقات الميزانية المحلية(البلديات) المؤشرة 2016-2019

الميزانية / السنة	ميزانية التسيير			ميزانية التجهيز	
	المستخدمين	التسيير	الإعانات	برامج التجهيز	المجموع
2016	2611	3048	98	1979	7745
2017	2958	2555	55	1860	7449
2018	2331	2343	160	1812	6646
2019	2314	2199	108	2302	6923

المصدر: التقارير السنوية للنشاط الرقابي بحسين داي 2016-2019

من خلال الجدول رقم01 يتبين أن نسبة النفقات المؤشر عليها خلال السنوات الأخيرة متقارب إلى حد بعيد، ما يدل على أن النفقة في مرحلتها التمهيدية تسير بشكل جيد، إلا أن الملاحظ بأن عدد الملفات المؤشرة بالنسبة لنفقات التسيير مرتفع نسبيا ما يدل على وجود تضخيم فيها، بالمقارنة نفقات التجهيز العمومي، مع تهميش لعمليات الإستثمار المحلي.

الشكل رقم(02): تأشيرة نفقات الميزانية المحلية(البلديات) حسب الطبيعة



من إعداد الباحث إعتمادا على الجدول رقم 01

2.3.المخططات البلدية للتنمية (PCD): تسجل برامج التنمية للبلديات في الميزانية العامة للدولة، كأغلفة مالية بإسم الوالي، الذي لديه سلطة التصرف حسب احتياجات بلديات الولاية، وتدخل هذه المخططات ضمن المخطط الوطني للتنمية[14]، والجدول أسفله يوضح عدد البرامج الممنوحة من طرف ولاية الجزائر حسب بلديات المقاطعة الإدارية:

الجدول رقم(02): توزيع عدد الملفات المؤشرة الخاصة بالمخططات البلدية للتنمية

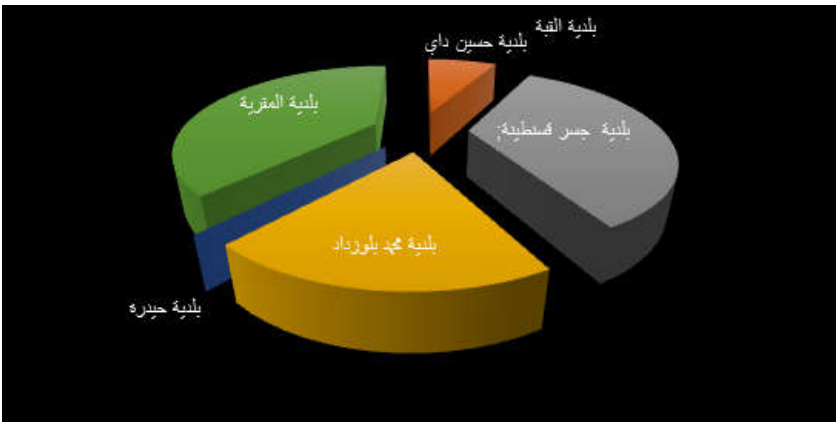
البلدية	المقرية	جسر قسنطينة	بلوزداد	القبة	حسين داي	المجموع
التأشيرة	10	09	05	02	00	26

المصدر : التقرير السنوي للرقابة المالية بحسين داي لسنة 2019

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن بلديات المقاطعة الإدارية تستفيد من إعانات الدولة للتنمية والإستثمار عن طريق مخططات التنمية، بدرجات متفاوتة حسب احتياجاتها، لذا يخضع منحها إلى شروط ومعايير صارمة، أهمها ضعف موارد البلدية، درجة تقدمها في أشغال المخططات السابقة، كما نلاحظ أن بلدية المقرية تحتل الصدارة ب 10 مخططات تليها بلدية جسر قسنطينة بتسعة 09 مخططات،

بإعتبار الأول تعاني ضعف الموارد المالية، والثانية تتميز بمساحتها الكبيرة، و إرتفاع معدلات نمو السكان بالنظر إلى إحتياجاتها.

الشكل رقم(03): توزيع نفقات مخططات البلدية للتنمية سنة 2019



3.3. الآليات الرقابية لتحسين حوكمة نفقات البلديات: وهي الأدوات القانونية و المحررات الإدارية التي يستند إليها المراقب المالي في فرض الإنظباط المالي، وسيادة القانون و التنظيم وتتمثل فيما يلي:

1.3.3. مذكرات الرفض المؤقت: موزعة حسب الجدول رقم 03"على النحو الآتي:

الجدول رقم(03): توزيع مذكرات الرفض المؤقت للبلديات

السنة	المستخدمين	التسيير	برامج التنمية	التجهيز	المجموع
2016	59	294	06	176	535
2017	58	406	10	306	780
2018	124	320	05	321	770
2019	109	53	03	79	244

المصدر : التقارير السنوية للرقابة المالية بحسين داي 2016- 2019

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ تقلص عدد واضح لمذكرات الرفض المؤقتة من 535 سنة 2016، ثم 780 سنة 2017 إلى 244 سنة 2019، و يعود سبب ذلك

لتحسن التسيير المحلي من جهة والدور الإستشاري لمصالح الرقابة من جهة أخرى، فهي بذلك تحمي المال العام من أشكال التجاوزات قبل وقوعها من خلال الوقوع على المخالفات التي توجب المسؤولية المالية والجزائية، والتي قد ينجر عنها تطبيق أحكام الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة، وأخرى في مخالفة قواعد الانضباط المالي في مجال المالية المحلية، والتنظيم ساري المفعول، خاصة ما تعلق بتنظيم الصفقات العمومية بالنسبة لمذكرات الرفض لقسم التجهيز العمومي، ومخططات التنمية للبلديات، لذا نستطيع القول أن الرقابة تصوب عمل المسير المحلي عند مباشرة تنفيذ النفقات العمومية، تفاديا لكل خلل قد يشوب عملية إختيار المتعاملين الإقتصاديين المنفذين للطلب العمومي، وتكمن أسباب ذلك في وجود تحفظات نلخصها في الإحترازات التالية:

* ارتكاب أخطاء في صياغة بنود الإتفاقية بشكل يخالف أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام؛

* عدم احترام مبدأ سنوية الميزانية، وعدم الإنضباط المحاسبي والمالي في تخصيص النفقات ضمن أبواب و مواد الميزانية؛

* خطأ في عملية تصفية مبالغ الإلتزام، وذلك بتكرار الأخطاء الحسابية في الكشوفات الكمية التقديرية والأسعار الوحدوي.

2.3.3. الرفض النهائي الظروف والأسباب: بلغ عددها خلال السنوات المالية الثلاث الأخيرة 2017 إلى 2019 أربع مذكرات، وتكمن أسباب ذلك في مخالفة المادة 07 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، كما يلي:[15]

*- مذكرات الرفض النهائي لسنة 2018: طبقا لأحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها المعدل و المتمم، و تبعا للنصوص القانونية المتمثلة في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2010، تم إصدار مذكرات الرفض النهائية لعدم رفع التحفظات المتمثلة في مخالفة أحكام القانون العضوي 17/84 المتعلق بقوانين المالية، لاسيما عدم احترام مبدأ سنوية الميزانية.

*- مذكرات الرفض النهائي لسنة 2019: تتعلق الأسباب في مخالفة أحكام المادة 182 لاسيما الفقرة الأخيرة من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، بسبب عدم قانونية إجراء إلغاء تحويل المخصصات المالية المقيدة بتخصيص خاص.

أما مذكرة الرفض النهائي الثانية بسبب مخالفة أحكام المادة 178 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المحددة لضوابط وشروط فتح الإعتمادات المالية المسبقة التي تسوى في الميزانية الإضافية، و كذا فتح الإعتمادات المالية بتراخيص خاصة.

من خلال ما سبق ذكره تكرس آلية مذكرات الرفض النهائية تطبيق القوانين والتنظيمات سارية المفعول، وقواعد الإنضباط المحاسبي.

4.3. تطور النفقات العمومية للجماعات المحلية بين 2017-2019

تم العمل على وضع إطار عام لوضعية العمل خلال السنوات الأخيرة ممثلة في الجدول رقم 05 كما يلي[16]:

الجدول رقم(04): الوضعية العامة للنشاط الرقابي حسب السنوات

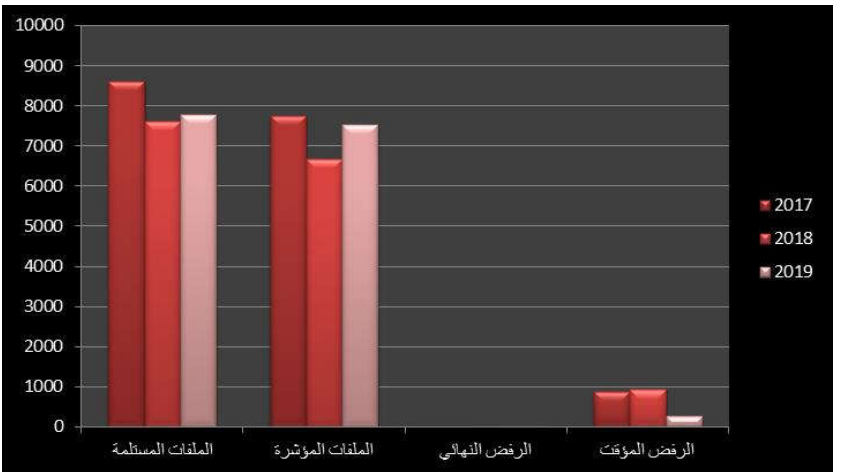
السنة/الملفات	المستلمة	المؤشرة	الرفض النهائي	الرفض المؤقت
2017	8617	7749	13	855
2018	7621	6672	02	947
2019	7795	7525	02	244

التقارير السنوية للنشاط الرقابي بحسين داي للفترة 2017 - 2019

من خلال الجدول رقم 05 نلاحظ التقلص الكبير في مذكرات الرفض من 855 سنة 2017 إلى 244 سنة 2019، تعود أسباب ذلك عموما إلى الدور الإستشاري للمصالح الرقابة المالية من جهة، والتحسن النسبي للتسيير المالي لمصالح الجماعات المحلية، كما نجد أن النفقات المؤشر عليها بلغ سنة 2015، 6961 ملف و 7745 ملف سنة 2016، أما سنة 2019 وصل إلى 7525 ملف وهي نسب متقاربة"[17]، ما يعني ثبات في النفقات العمومية للبلديات، وأنه لا يمكن إتهام الرقابة المالية بعرقلة التنمية المحلية، خصوصا إذا لاحظنا تقلص مذكرات الرفض

وزيادة حجم التأشيرات المقدمة، لكن ما يعاب على نفقات البلديات طابعها التكراري وغير الإستثماري وتغلب عليها التكفل بالإعتمادات دون الإنجاز الفعلي للمشاريع التي تهم المواطن، ما يعني عرقلة التنمية المحلية بالرغم من توفر الأغلفة المالية.

الشكل رقم(04): الوضعية العامة للنشاط الرقابي للفترة 2017-2019



من إعداد الباحث إنطلاقا من تقارير نشاط مصلحة الرقابة بحسين داي

5.2. صعوبات العمل الرقابي في تحقيق نجاعة النفقة العمومية

تتمثل الصعوبات التي تواجه مصالح الرقابة في تنفيذ وتحسين أداء ونجاعة النفقات العمومية للبلديات، خلال السنة المالية في النقاط التالية:

- بطئ الإستجابة لمعالجة الأخطاء الموجود في الملفات المودعة و كثرتها؛
- عدم تحيين التعليمة الوزارية المشتركة المحدد للعمليات المالية للبلديات تماشيا و المهام الجديدة المنوطة بالبلديات؛
- عدم تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 315/12 المحدد لشكل ميزانية البلدية يؤثر سلبا على عمل الرقابة المالية؛
- صعوبة إيجاد صيغة قانونية تمكن ممثل مصالح الميزانية من المشاركة في إعداد الميزانية المحلية وفق رؤية إستشرافية واضحة لتفعيل للتنمية المحلية؛

- معظم النفقات العمومية التي تقوم بها البلديات تقتصر على تسيير المصالح وترميم المباني دون إيجاد آليات ومشاريع إستثمارية منتجة للمداخيل للتخفيف من العبئ على الموازنة العامة والتبعية لصندوق الضمان والتضامن ومخططات التنمية للبلديات؛

4. الخاتمة:

تعتبر الرقابة المالية على النفقات العامة عمل إداري لتفادي الأخطاء شكلا وقانونا وتجنب الوقوع فيها؛ من هنا يبرز دورها في التدقيق، والفحص الشامل لمختلف جوانب النفقات العمومية المحلية، وآلية لتحقيق رشادة المالية المحلية للبلديات من خلال تكريس سيادة القانون والانضباط المالي والمحاسبي لها، ويتيح إستدامة التمويل المحلي للمشروعات والإستخدام الأمثل للمال العام والحفاظ عليه من أشكال التبديد والفساد.

يتطلب الوصول إلى تحقيق رشادة المالية المحلية تضافر جهود كل الفاعلين في الحقل المالي المحلي، ممثلة في الآمرين بالصرف، المراقبين الماليين، أمناء الخزينة، هيئات التفتيش المالية والإدارية، وابتعاد كل طرف عن التنصل من مسؤوليته، بدءا من السلطات المركزية بالتنسيق مع الهيئات المحلية وعلى رأسها البلدية والولاية في دفع عجلة الإصلاح، لذلك نقترح مايلي؛

- إرساء عمل مبني على التسيير التشاركي وتحديد الأهداف يعمل على السيرورة الحسنة للمرفق العام، لتحسين أداء الهيئات المحلية من حيث الرشادة في الإنفاق وحسن إستعمال المال العام؛
- إسناد عمليات التسيير المحلي للكفاءات القادرة على تحمل عبئ مسؤولية التنمية، وتعزيز الرقابة على العمليات المالية لميزانية البلدية، مع الحرص إستفاء شروط الكفاءة، الأمانة، ورفع مستوى التكوين وفق المتطلبات الإدارية المعاصرة؛
- إرساء مبادئ الحوكمة الجيدة من خلال تعزيز إدارة مالية إلكترونية، يرفع من كفاءة الهيئات الرقابية ويحسن من أدائها؛

- الإسراع في بعث النصوص التطبيقية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، يعزز من قدرات التسيير المالي للهيئات المحلية؛
- إيجاد تقارب محاسبي للإلتزامات بين مصالح الرقابة و مصالح البلدية؛
- العمل علي إيجاد بيئة إدارية سليمة قائمة على مبادئ الحوكمة الرشيدة للمصالح المالية، والأعوان العموميين المنفذين للمالية المحلية.

5.المراجع:

[1]المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، و المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل و المتمم.

[2]يمارس مهامه وفقا الأحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية الملتزم بها، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، الجريدة الرسمية، العدد 82.

[3]محمد سمير بدوي، تقيم أداء الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، 2017، ص34.

[4]المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية، المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992

[5]المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية الملتزم بها، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، الجريدة الرسمية ، العدد 82.

[6] المادة 36 من القانون 90 – 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 في ج ر ج ج العدد 37.

[7] المادة 24 و 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مصدر سبق ذكره.

[8] المادة 17، 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مصدر سبق ذكره.

[9] بلقة إبراهيم ،ضيف أحمد، سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية للدولة،30و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر ، ص3.

[10] مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، جامعة سلا، تاريخ الاسترداد 25/ 05/ 2020، على الرابـــط ttp://anibrass.blogspot.com/2015/04/blog-post_86.htm

[11]شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، علوم إقتصادية، تلمسان، جامعة أبو بكر بلقايد، 2010، ص185

[12]يحياوي نور الهدى، حفاظي زحل، دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الأول التسيير المحلي بين إشكالية التمويل المحلي و ترشيد قرارات التنمية المحلية حول- البلديات نموذجا- 8-9 نوفمبر 2016،، جامعة قالمة، الجزائر، ص223.

[13]عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2001.ص20

[14]المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلدية للتنمية.

[15] التقرير السنوي لنشاط مصلحة الرقابة المالية للنفقات الملتزم بها لسنة 2019، ص18.

[16] التقرير السنوي لنشاط مصلحة الرقابة المالية للنفقات الملتزم بها لسنة 2019، ص17.

[17] التقارير السنوية لنشاط مصلحة الرقابة المالية بحسين داي 2015-2017، نسخة إلكترونية.