

## ميزانية الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة

### *The Local Groups Budget Between Independence and the Control*

تاريخ استلام المقال: 2021/05/04 تاريخ قبول المقال للنشر: 2021/05/30 تاريخ نشر المقال: 2021/06/30

محمد لعيرج\*<sup>1</sup>، محمد المهدي بن السيمو<sup>2</sup>

- 1- مخبر القانون والمجتمع جامعة احمد دراية أدرار moh.lairedj@univ-adrar.dz  
2- مخبر القانون والمجتمع جامعة احمد دراية أدرار Bensihamou81@univ-adrar.dz

#### ملخص:

الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة، هذه الهيئات الإدارية المنتخبة رغم تتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، إلا أنها تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة المركزية من خلال مختلف أنواع الرقابة المالية على الميزانية المحلية قصد تجسيدها على أرض الواقع، وبالتالي تحقيق أهدافها المسطرة، لتفادي وجود بلديات تعاني من العجز الميزانياتي .

الكلمات المفتاحية باللغة العربية: الجماعات المحلية - الميزانية المحلية - الرقابة المالية

#### Abstract:

The Regional groups are an integral part of the state they are subordinate to them despite the existence of decentralization, which is a method of the administrative organization, which means the distribution of the administrative position between the central authorities in the state and the elected administrative bodies, despite having a moral personality and the independent financial ,but she carries out its duties under the supervision of this central authority through various types of financial control over the local budget to have materialized in the field, and achieve its set objectives, to avoid the presence of municipalities suffering from the Budget deficit.

**Keywords:** the local groups -the local budget - the financial control

\* المؤلف المرسل

#### مقدمة:

الجماعات المحلية في الجزائر جزء لا يتجزأ من الدولة، فتتطلب التنظيم الإداري للدولة استوجب تقسيمها إلى أقاليم -ولاية وبلدية -تعتبر البلدية الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين، كما أن الولاية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا

من أشخاص القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

لتحقيق هذه الأهداف وعدم التلاعب بنفقات وإرادات الجماعات المحلية، وجب وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية من إعداد والاعتماد والتنفيذ، والرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا وإيرادا وفقا لما قرره ميزانيتها.

هذه الرقابة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها مع كشف سوء التسيير والاستغلال، بالإضافة إلى الزيادة في الإنفاق، نجد أن هناك بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها، وتبقى عاجزة على إحداث التنمية المحلية بالرغم من التوزيع العادل للثروة الجزائرية، كما أن مدى تطبيق الأهداف المسطرة من خلال تغطية الميزانية تتعلق بصفة مباشرة بمدى سلامة القواعد المحاسبية والقوانين المنظمة لها فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قامه بالتلاعب بمداويل وبنفقات الجماعات المحلية.

من هنا يمكن إثبات أن نجاعة وصرامة الرقابة راجع أساسا إلى مدى إلمامها بكل جوانب ومراحل تكوين الميزانية مع إقرار الأخطاء إضافة إلى ردع مرتكبيها قانونيا، مما يستوجب تجنبها مستقبلا، لكن الإلمام بهذه الجوانب لا يتمكن من تحديد فعاليته إذ لم يتم تحديد ما يتعلق بصورة مباشرة بمدى تحقيق الأهداف المسطرة أو مقدرة الرقابة على تأطير وتثبيت النزاهة وبالتالي إمكانية أن تلعب دورا هاما وأساسيا للسيرورة الايجابية والمتجانسة بين النفقات والمداويل المقابلة لها.

إن هذه الدراسة تعتبر كرسالة للباحثين وإطارات الجماعات المحلية سواء كانوا محاسبين عموميين أو إطارات المجالس الشعبية والسلطات الوصية وغيرهم، بمراقبة ميزانية الجماعات المحلية دون الوقوع في أخطاء جسيمة تؤدي إلى تعريض ميزانية الجماعات المحلية إلى متهات وعواقب جد وخيمة، ومن أجل ذلك قمنا بتحديد الإشكال التالي:

- كيف يمكن تحديد الرقابة على مستوى تطورات الميزانية لإقرار نزاهتها؟ وهل يمكن اقتراح الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية باعتبارها وسيلة ديناميكية في تسيير الجماعات المحلية؟ من أجل الإجابة على هذا الإشكال قمنا بتقسيم الورقة البحثية الى مبحثين نحاول من خلال معرفة مدى استقلالية المالية المحلية في المبحث الأول، في حين سنخصص المبحث الثاني للتطرق لأنواع الرقابة المالية الممارسة على الميزانية المحلية.

### المبحث الأول: الجماعات المحلية والاستقلال المالي

إن اتساع حجم المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع والمواطنين، ساهمة في إنشاء وبروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة، من منطلق أن الاهتمام والعناية بالأمور العامة issues publics ليست حكرا على الحكومة حيث أن هناك عناصر

أخرى تشارك ليس فقط في الاهتمام بل وفي أخذ الدور في طرح الأمور العامة والمساهمة في أدوار تنموية جادة.

إن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية. إن هذا التعبير غير شائع الاستخدام في كثير من الدول النامية لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه المؤسسات أو عدم رسوخ التجربة وممارسة هذه الإدارات في النسيج التنظيمي لتلك الدول، ويمكن تحديد مفهوم والتنظيم المالي لهذه الجماعات من خلال معرفة نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر في المطب الأول، ثم التطرق في المطب الثاني للوسائل القانونية للمالية المحلية.

### المطب الأول: نظام الجماعات المحلية في الجزائر

بازدياد وظائف ومهام السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية الى سلطات محلية منتخبة تمثلت في الولاية والبلدية أو ما يطلق عليه بالجماعات المحلية.

### الفرع الأول: الولاية

تعتبر الولاية وحدة من الوحدات اللامركزية الإقليمية، حيث كانت في المرحلة الاستعمارية تخضع مناطق وأقاليم الجنوب إلى السلطة العسكرية بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة محافظات ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و91 دائرة حيث تخضع إدارتها وتسييرها إلى عامل العمالة إلى جانب هيتان أساسيتان هما مجلس العمالة والمجلس العام، ومع دخول مرحلة الاستقلال صدر الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية ويعتبر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، مع ظهور ثلاث أجهزة أساسية هي المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي للولاية والوالي، وقد اهتم دستور (المرسوم الرئاسي 422-20، 2020) بهذه الوحدة الإدارية حيث نص في المادة 17 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة محلية بجانب البلدية إلا أن التغيير للمعطيات السياسية والاقتصادية أدى إلى تعديل الأحكام الدستورية التي تؤسس الى العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية على أساس اللامركزية و عدم التركيز الإداري (المادة 18 من دستور، 2020).

يعتمد القانون المتعلق بالولاية على توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من جهة في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس (وظيفة المراقبة ) على مستوى إقليم الولاية، التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبي، ومن جهة ثانية تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث تشكيلها وتسييرها ومع ظهور القانون 07/12 المتعلق بالولاية الذي ألغى القانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، حيث تتكون من جهاز مؤلف من المجلس الشعبي الولائي والوالي حيث هذا الأخير هو هيئة تنفيذية للمجلس، يقوم بتنفيذ مداورات المجلس والإعلام وتمثيل الولاية وثانيا تمثيل الدولة، أما الرقابة على الولاية فإنها توضع تحت الإدارة السلمية للوالي ويكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة ويتولى الوالي التنسيق العام للإدارة، أما الرقابة على أعضاء المجلس المتمثلة في التوقيف أو

الإقالة أو الإقصاء (قانون الولاية، 2012، صفحة 10) ، إضافة الى الرقابة على الأعمال من خلال التصديق سواء كان ضمنا أو صريحا والإلغاء (قانون الولاية، 2012، الصفحات 11-12)، فهي من اختصاص وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانه بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا وأخيرا نجد الرقابة على الهيئة حيث تم تحديد وحصر الأسباب التي يحل بسببها المجلس، كما تم تحديد اختصاص الحل وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية (قانون الولاية، 2012، الصفحات 10-11)، كما يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي سحب صفة العضوية على جميع الأشخاص وإلغاء مراكزهم القانونية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية ويحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخ تجديده عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي ولائي منتخب، على غرار البلدية كالجماعة الإقليمية الأساسية .

تعرف الولاية بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر على مطامح سكانها، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة. يعرفها قانون الولاية بأنها: الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالي المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير ممرضة، ولعل ما يعبر عن الإدارة الشعبية للمواطن في تسيير شؤون الولاية هو تسييرها من طرف الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية (بوضياف أ.، 1989، الصفحات 312-313)

تنشأ الولاية بقانون ويحدد اسم الولاية ومركزها الإداري، والتعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي. ويمر إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي:

-مرحلة التقرير:

وهي مرحلة إنعقاد إدارة ونية السلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لإتخاذ قرار إنشاء الولاية.

-مرحلة التحضير:

تتخصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ قرار (القانون) إنشاء الولاية.

-مرحلة التنفيذ:

هي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق، وتتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة ورقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية، والمقصود بهذه المرحلة هو الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق، ونظرا لان عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية (عوابدي، 1990، صفحة 168) ، تعمل الولاية على تحقيق التنسيق

والتعاون بين وظائف واختصاصات البلديات وبين مهام السلطة المركزية في الدولة وتقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية والمصلحة العامة في الدولة (بوضياف ع.، شرح قانون الولاية، 2012، صفحة 130).

بعد التعرف على الولاية كإدارة لامركزية نتطرق الى البلدية باعتبارها هيئة ممثلة للدولة على المستوى القاعدي.

### الفرع الثاني: البلدية

إن تعريف البلدية تعريفا مانعا شاملا يعتبر من الموضوعات المعقدة والشائكة لان البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها ومع هذا فهي لا تخلو من المبدئين الأساسيين: إن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني، كما أنها الخلية الأساسية للشعب ( شريط، 1998، صفحة 24).

يعرفها قانون 10/11 البلدية بأنها: الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، وتحدث بموجب قانون، وللبلدية إقليم واسم ومقر رئسي (قانون البلدية، 2011، صفحة 5).

تقوم البلدية بدور كبير في تنمية المجتمع في المجال الاقتصادي وذلك عن طريق ترك مسؤولية اتخاذ المبادرات الاقتصادية لهل وكذا إيجاد حلول في أقرب وقت وفي أحسن ظروف ممكنة لمشكلتي عدم الاستثمار الأمثل للموارد البشرية المؤهلة والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء المجتمع بالإضافة الى مهمتها في مجال المبادرة والتنشيط فإنها بذلك تخدم الدولة في مجال الاقتصاد وأيضا في مجال التنفيذ والتخطيط (قاسم، 1998، صفحة 33).

إن للبلدية دور هام في مجال التنمية المحلية، حيث منحت لهل كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية ونركز على الموارد المادية التي تعتبر ضرورية لتمويل برامج التنمية المحلية (بوضياف ع.، شرح قانون البلدية، 2012، صفحة 116).

تعتبر برامج التنمية المحلية وسيلة أساسية في تطبيق السياسة التنموية المحلية المنتهجة في ميدان التجهيز وتلبية الاحتياجات الاجتماعية المختلفة لسكان الولاية وهذا على ضوء الأهداف لوطنية الكبرى المسطرة، ونظرا لكون الجماعات المحلية تمثل عصب التنمية المحلية فقد قامت السلطات المركزية بعدة إصلاحات مالية لصالح هذه الهيئة بغرض ضمان نجاح برامج التنمية المحلية.

### المطلب الثاني: الوسائل القانونية للمالية المحلية

تعمل الجماعات المحلية في الحدود المقرر لها قانونا على إتباع الحاجيات ذات الطابع المحلي والتي تقع ضمن اختصاصها الإقليمي ولكي تتمكن الهيئة المحلية من أداء واجباتها لابد أن تقوم بعمليات إنفاق مالية كبيرة، يقصد بمالية الإدارة المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئة العامة (الخلايلة، 2009، صفحة 55)، نحاول في الأول التطرق للمفهوم المالية المحلية، ثم معرفة مدى استقلالية هذه الأخيرة.

## الفرع الأول: مفهوم مالية الجماعات المحلية

### أولاً: تعريف المالية المحلية

المالية المحلية هي مجموعة القواعد والضوابط المتعلقة بالعمليات المالية من نفقات وإيرادات التي تخص الجماعات العمومية المحلية من بلديات ومجالس جهوية، وتعتبر المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة التي تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام وهي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

من خلال هذه التعريفات يتضح أن مالية الجماعات المحلية هي مجموع التصرفات القانونية والمالية المتعلقة بإيرادات ونفقات الجماعات المحلية (الولاية والبلدية).

تكتسي المالية المحلية أهمية كبيرة كونها الأقدر على الاهتمام بحاجات المواطنين، وذلك بكل مشاكلهم والاستجابة لمطالبهم وتلبيتها.

كما أن المالية المحلية تخص مواطنين منطقة معينة أو حيزا جغرافيا محددًا، وبالتالي يقوم مواطنو تلك المناطق على إنجاح المشاريع التي نقدمها لهم الإدارة المحلية، والتي تعود عليهم بالنفع مما يحفزهم على العمل أكثر لزيادة دخولهم ومن ثم نجدهم يأخذون بأفضل الوسائل لاتساع حاجياتهم ذات الطابع المحلي (قاسم، 1998، صفحة 42).

كما تظهر المالية المحلية مدى قدرة الجماعات المحلية على تسيير شؤون المنطقة ورشادتها كما أن الهيئات المحلية تكون على دراية أكثر من السلطات المركزية على إصدار قرارات الاتفاق على أسس تتفق وحاجيات الساكنة المحلية، نظرا لشدة الارتباط بين تكلفة النفقات العامة التي تمثل ما يتكبده المواطن المحلي من أعباء كالضرائب وما تحققه من منافع يتم توزيعها عليهم، بينما يتضاءل إحساس أفراد المجتمع بما يعود عليهم من منافع نتيجة ما يتحملونه من ضرائب لتمويل الإنفاق العام تعتبر أيضا المالية المحلية محرك التنمية الاقتصادية وتهيئة الإقليم إذ نجد أن فكرة التنمية الاقتصادية ترتبط بشكل كبير بتهيئة الإقليم، فالتنمية الاقتصادية تعد من اهتمامات المالية العامة للدولة في حين تهيئة الإقليم تعد من صميم اهتمامات المالية المحلية.

### ثانياً: خصائص المالية المحلية

إذا كانت المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة للدولة نظرا لكونها تتمتع بنفس القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات، إلا أن هذا لا يمنع من وجود خصائص تميزها عن المالية العامة للدولة والتي نوجزها فيما يلي:

#### 1—موارد مالية ذات مرونة محدودة:

يقصد بذلك قابلية الموارد للزيادة أو النقصان، وهذه المرونة تتصف بها الموارد الحكومية المركزية كونها تتمتع بسلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بشتى الوسائل، فمثلا في استطاعت الحكومة

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

2- موارد مالية ذات طابع محلي:

يغلب على الموارد المالية المحلية الطابع المحلي، بحيث لا تتجاوز وعائها الوحدة المحلية (الوحدة الإدارية) لأن تجاوز الموارد النطاق المحلي، وقد يؤدي إلى أن تختلط بمواد الحكومة المركزية فضلا عن احتمال ازدواج الضرائب أو تعددها على المكلف.

3- الموارد المالية المحدودة تحد من الإنفاق المحلي:

القاعدة المعمول بها بالنسبة للمالية العامة للدولة وكذا المالية المحلية، قاعدة تحديد النفقات قبل الإيرادات وتسمى بمبدأ الأسبقية، وبالرغم من وجود هذا المبدأ إلا أنه من الصعب تطبيقها بالنسبة للمالية المحلية، ذلك أن الدولة تتمتع بإمكانيات واسعة في الإنفاق مما تملكه من سيادة تجعلها قادرة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقتها، في حين أن الهيئات لا تملك هذه الإمكانيات.

### الفرع الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

لا يمكن القول باستقلالية إدارية أو لا مركزية إدارية دون تحقيق الاستقلالية المالية فالاعتراف للهيئات المحلية باختصاصات معينة يعتبر عديم الفائدة، إذا لم يقترن بمنحها سلطة تمويل الخطوات اللازمة لمزاولة هذه الاختصاصات.

بالإضافة إلى ذلك عمليات فرض عامة من طرف السلطة المركزية قد لا يترك مجالا كافيا للسلطات المحلية لفرض ضرائبها المحلية الأمر الذي يعجزها عن استقلال مالي وبالتالي تظل الاستقلالية المالية المحلية عن المالية العامة أقل بكثير على المستوى العملي عما هو مقرر.

إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع ويحمل في طياته عدة معاني يتحدد مضمونه بمجال استعماله وفي الغالب يستعمل للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما المقصود به في الجماعات المحلية فإنه يقاس انطلاقا من علاقات الجماعات المحلية بالسلطة المركزية حيث تحول اختصاصات محددة قانونا والاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه، ويعني لفظ استقلالية «autonomie» والمشتقة من اليونانية "autonomia automos" إلى من يسير ذاتيا ، والاستقلالية المالية في مفهومها العام تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية ، وهناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية .

كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية تعني أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

جاء في المادة 176 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة رقم 157 من قانون الولاية رقم 07/12 فالمادة 176 من قانون البلدية تعرفها بأنها: جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وعقد ترخيص والإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، أما المادة 157 من قانون الولاية عرفتها على أنها: ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها إيراداتها السنوية الخاصة بالولاية يسمح بسير مصالح الولاية.

أولاً: خصائص الميزانية المحلية:

تمتاز بجملة من الخصائص أهمها:

- الميزانية هي عمل علني: هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

- الميزانية هي عمل تقديري: تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.

- الميزانية هي عمل مرخص: تسجل في الميزانية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة، وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية. (قانون البلدية، 2011، صفحة 27)

- الميزانية هي عمل دوري: هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري .

- الميزانية عمل ذو طابع إداري: يسمح بتسيير الحسن لمصالح البلدية.

ثانياً: المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية:

- مبدأ السنوية: تبدأ من 1 جانفي وتنتهي في 31/12، تتخللها تعديلات بواسطة فتح رخصيات أو اعتمادات خاصة أو قرارات معدلة.

- مبدأ الشمولية: تحدد جميع الإيرادات والنفقات بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل المراقبة -مبدأ تسلسل النفقات: يجب على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات فتقوم بإنفاق الأموال اللازمة لذلك والمتمثلة في النفقات الإجبارية.

- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات وعدم تصرف الجماعات المحلية في المداخل التي لا يرضها القانون: إن كل الإيرادات مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة بتخصصات معينة (مكفوفين، عجز، بناء

مدرسة .) (INSTRUCYION W2 SURLES OPERATION FINANCIERES, 1972)

- فلا يمكن لرئيس البلدية مثلا تخصيص هذه الإيرادات لنفقات أخرى.

ثالثاً: وثائق ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر وثائق ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الوحيدة والأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات وصرف النفقات، والتي تتكون من الأبواب لها عنوان خاص بها، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية، وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معيناً، وتتكون ميزانية الجماعات المحلية من:



أ-الميزانية الأولية: تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة.

ب-الميزانية الإضافية: عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة، فإن الاحتياجات سترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية، والمقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية أو النقصان في كل من الإيرادات والنفقات، وتعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها، والتصويت عليها يكون من قبل السلطة الوصية قبل 15 جوان. (قانون البلدية، 2011، صفحة 27)

تعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية، وتحتوي على أرصدة وبواقى الإنجاز ولها ثلاث مهام:

- الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية.

- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.

- برمجة العتاد.

ج-الحساب الإداري:

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل

ه السنة المالية في الحساب الإداري، وتقبل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها. فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية. (قانون الولاية، 2012، صفحة 23)

رابعا: أقسام ميزانية الجماعات المحلية:

ميزانية الجماعات المحلية تتكون من قسمين:

- قسم التسيير العمومي.

- قسم التجهيز والاستثمار.

ويتقسم كل من هذين القسمين إلى نفقات وإيرادات تتوازن وجوبا.

النفقات: تتطوي النفقات العامة على قيام الهيئات العامة وأشخاص القانون العام من مركزية ومحلية باستخدام ( أو إنفاق مواردها النقدية بقصد إشباع الحاجات العامة ، و لتسيير مصالحها والخدمات الضرورية لمجموع الأفراد ،تقوم الجماعات المحلية بإنفاق الأموال اللازمة والتي تقنطع من قسم التسيير العمومي وقسم التجهيز والاستثمار وهي كالأتي: (المرسوم التنفيذي 12-315، 2012)

- نفقات قسم التسيير العمومي: هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية وتنقسم إلى:

\* نفقات إجبارية .

\* نفقات ضرورية .

\* نفقات اختيارية .

- نفقات قسم التجهيز والاستثمار: هناك نفقات حسب طبيعتها ونفقات حسب وظيفتها، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات وكذا تسديد قروض الجماعات المحلية، أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات والمؤسسات العمومية.

- تسديد رأسمال الدين.

- اقتناء العقارات والعتاد والمعدات.

- الأشغال الجديد والتصليلات الكبرى.

- إكساب القيم والسندات.

- المساعدات المالية للوحدات الصناعية والتجارية.

الإيرادات: تعددت مصادر الإيرادات في عصرنا الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعا للنوع الخدمة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، ولمواجهة النفقات التي ذكرناها سابقا، على الجماعات المحلية أن تحصل على الإيرادات اللازمة والكافية لذلك، حيث أن القسم الأكبر من هذه الإيرادات يأتي من المداخل الجبائية في المرتبة الأولى، ثم تأتي مدا خيل الأملاك بالإضافة إلى إعانات الهيئات المختلفة، وتنقسم الإيرادات بدورها إلى قسمين هما: إيرادات جبائية وإيرادات غير جبائية.

خامسا: الاستقلال المالي واللامركزية المحلية:

أن الغاية من استقلالية الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، وعليه يترتب على استقلال الهيئة المحلية مايلي:

- حرية المبادرة ولا تتدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المبنية على القانون.

- أن لا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية.

- أن لا تسأل عن أعمالها حتى وإن كانت خاضعة للسلطة الوصائية.

- حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء وطلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية، وهوما يصعب تطبيقه في ظل الرقابة الصارمة للهيئات المركزية.

### المبحث الثاني: ماهية الرقابة المالية

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا، نتعرف على مفهوم الرقابة المالية، ثم نعدد أنواع هذه الرقابة.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية:

الرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة. فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية والاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل حالياً التي توجه معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلا بد من القيام بعملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعاً عادلاً من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

### الفرع الأول: الهدف من عملية الرقابة المالية:

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط وأدائه طبقاً للخطط الموضوعة وفي إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والاعتداء على الحريات العامة، كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، حيث أن هناك أهداف تقليدية وأخرى حديثة ومتطورة، نتعرض إليها في الفرعين التاليين:

#### - الأهداف التقليدية:

تدور هذه الأهداف حول الانتظام، وهي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة ويمكن ذكر أهمها:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.

- عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

#### - الأهداف الحديثة:

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقاً للسياسة المعتمدة.
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته.
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

### الفرع الثاني: المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية:

الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية تخضع لجملة من المبادئ والأسس تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة وتنفرد دون سواها، ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:

- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات والتي تعرف بالدورة المستديرة، والتي تسبق وتعاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيراد أو الإنفاق.
- حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها من إجراءات.

- عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات. (القانون 90-21 ، 1990)

## المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية

تندرج الرقابة المالية الممارسة على الميزانية المحلية من رقابة داخلية الى رقابة قبلية وصولاً الى الرقابة البعيدة.

إن الرقابة الداخلية هي المراقبة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه، وحسب التقسيم التقليدي، فقد قام بتقسيم الرقابة إلى رقابة إدارية تهدف إلى رقابة صرف الإيرادات وتنفيذ النفقات، كما أنها تعتبر ممارسة الإدارة على نفسها مراقبة من الداخل فتحدث لهذا الغرض هيئات ودوائر خاصة.

ومن هنا فإن هذا النوع من الرقابة هو أول خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية، وذلك عن طريق قيام الإدارة برقابة على أعمالها، لكن هل صحيح الإدارة تقوم برقابة على نفسها؟ وكيف تتجسد هذه الرقابة؟ من هنا نستنتج أنه لا يمكن أن تتحقق على الوجه الكامل دون أن يتوفر لها مقومات نجاحها، أهمها كفاءة نظم الرقابة الداخلية التي تتمثل في سرعة الكشف عن المخالفات وتحفيز مسؤولية القائمين بها، إضافة إلى توفير الخبرات الإدارية والمالية عن طريق التدريب المستمر.

سنحاول في هذا المحور معرفة الأجهزة المكلفة بالرقابة الإدارية الخارجية والمتمثلة في رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي، بالإضافة إلى الرقابة الداخلية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية ورقابة السلطة الوصية، ونتطرق في الأخير الى الرقابة اللاحقة على الميزانية المحلية.

### الفرع الأول: الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي

إن ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة نطلق عليها تسمية الرقابة السابقة، والتي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها وتفاديها ولمعالجتها قبل حدوثها، والموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وبرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات، مما يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه، والتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقاً سليماً تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من الشرعية المالية للالتزامات للنفقات العمومية.

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، حيث أن عمليات المراجعة والرقابة تتم على جانب النفقات فقط حيث ليتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل إيرادات العام.

وبالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، كما يمكن الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني الذي تمارس فيه عملية الرقابة من قبل الأجهزة المختصة، والتي بدورها تحول دون الوقوع في الخطأ أو بالأحرى التفادي من الوقوع فيه، وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة.

أولاً- ممارسة الرقابة من طرف المراقب المالي:

يقوم المراقب المالي الذي يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية، بممارسة رقابته على ميزانية المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة، كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخرينة وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات طابع الإداري، إلا أنه تبقى كل من ميزانيتي المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي خاضعتين للإحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما يمكن أن يتم تحديد كيفية وملاءمة الرقابة بالنسبة لبعض القطاعات وبعض أنواع النفقات حسب كل حالة بقرار من الوزير المكلف بالميزانية وبقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المعني تقنيا، ويدرج هذا النوع من الرقابة في إطار سياسة عدم التركيز الإداري التي تحتم على الدولة جعل الاعتمادات المالية اللازمة لتحقيق العمليات الاستثمارية على المستوى المحلي تحت تصرف الأمرين بالصرف القانونين (المرسوم التنفيذي 92-414 ، 1992)، وتمارس الرقابة السابقة للنفقات من طرف مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، حيث يقوم الوزير المكلف بالميزانية بتعيينهم، ومن أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي إضافة إلى اختصاصات التي يسندها له القانون الأساسي الخاص لموظفي إدارة الميزانية ( المرسوم التنفيذي 11-381 ، 2011):

- مسك تسجيلات تدوين التأشير والرفض.

- مسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة.

تخضع القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي وقد حصرت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414:

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

مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

-مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

-مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

كما يقوم المراقب المالي إسنادا إلى المهام التي يقوم بها، بإرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وتعداد المستخدمين.

ويقوم في نهاية كل سنة مالية بإرسال إلى الوزير المكلف على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام تقريرا يستعرض فيه الشروط التي قام عليها التنفيذ إضافة إلى الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وجميع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية، كما تعد المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقريرا ملخصا عاما يوزع على مجموع الإدارات المعنية ومؤسسات الرقابة.

يعتبر المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها، أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فهو مسؤول في حدود الاختصاصات المفوضة له من طرف المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة السابقة.

نستنتج أن المراقبة الممارسة من قبل المراقب المالي هدفها هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها الأمرين بالصرف في الإدارة المحلية، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، كما يعتبر المراقب المالي المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات.

ب-رقابة المحاسب العمومي على ميزانية المحلية (المرسوم التنفيذي 91-313، 1991):

إن المحاسب العمومي هو كل شخص يتم تعيينه بموجب القانون للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
- حركة حسابات الموجودات.

إضافة إلى هذه الوظائف أسندت إليه مهمة ثانية تتمثل في إعداد تحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إيراد الدين العمومي. ويتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويخضع أساسا لسلطته، وتكمل صلاحيات المحاسب العمومي ومدى مسؤوليته فإنه يمسك في مجال عمليات الخزينة حسابات حركات الأموال نقدا كانت أم قيما في حسابات ودائع أو في حسابات جارية أو في حسابات دائنة أو مدينة، كما تبين عمليات الخزينة الأموال المودعة لفائدة الخواص والأموال الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه مؤقتا وعمليات التحويل. و تعرض الحسابات الخاصة الجرد العيني والمالي للمواد والقيم والسندات التي تطبق عليها. كما يتولى المحاسب العمومي المعين بأعمال المطالبة بباقي الحساب الذي يمكنه أن يقوم شخصيا بتحصيل أو يسند ذلك إلى قابض الضرائب المختلفة للقيام بالمتابعة المعتادة في مجال الضرائب المباشرة (La comptabilité publique en Algérie (4ème partie)., 15/12/2013-26/12/-20013).

يتمتع المحاسب العمومي بالمسؤولية الشخصية والمالية على العمليات الموكلة له، كما يمكن له أن يتمتع بالمسؤولية التضامنية بينه وبين الأشخاص الموضوعين تحت أوامره ونستنتج من هذا أن مسؤولية المحاسب العمومي تقرر عندما يحدث عجز في الأموال العمومية سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو تسديد النفقات.

وتكمن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي عن كل تصرفاته خاصة إذا تعلق الأمر ب:

- تسديده للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية.
- حراسة وحفظه لأرصدة وقيم الهيئات العمومية.
- تحريكه لأرصدة والقيم والحركات الحسابية. (القانون 90-21، 1990)

- محافظته على الوثائق والمستندات المثبتة للعمليات المحاسبية.

- قيامه بمهمة المحاسب للمنصب الذي يشغله.

كما يعتبر المحاسب العمومي مسؤولاً عن تصرفات غيره التي تصدر من مساعديه في تسيير مصلحة المحاسبة والخاضعين لسلطته ومراقبته، تكون هذه الأخيرة تبعا لصفة الموظفين الذين هم تحت إشرافه والمتمثلة في أعوان المصلحة ن المحاسبون السابقون ن المحاسب المفوض، المحاسب الفعلي الملحقون الوكلاء المكلفون بإجراء عمليات قبض الأموال ودفعها للمحاسب العمومي المسؤول شخصيا وماليا عن هذه العمليات ( موفق، 2018-2019، صفحة 151).

ويمكن حصر الهدف من ممارسة وظيفة رقابة النفقات المستعملة يتمثل فيما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل الرفض عند الاقتضاء وضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي فيها طبيعة الوثيقة.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات والوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

المحاسبة الخاصة بالأمرين بالصرف: الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية يتمثل في الوالي، أما على مستوى البلدية فيتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمسك الأمرين الرئيسيين في الولاية والبلدية محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات العمومية في مجال الالتزام، التصفية والإذن بالدفع.

نستنتج ان للمحاسب العمومي صلاحية الرقابة من الناحية الخارجية إذ يطلب ملف النفقة المقدمة اليه وليس له الحق في التحقق من مدى شرعيتها، وبالتالي فإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة، ففي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي بوضع التأشيرة بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.

**الفرع الثاني: رقابة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية:**

أولا- رقابة المجالس الشعبية:

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك الإشراف عليها من أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إدارة المجتمع، بحيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم، أي تقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثله، وبالتالي

فباللامركزية التي تتمثل في المجالس المحلية المنتخبة والمتمثلة في البلدية والولاية، والتي تعتبر تجسيدا للديمقراطية تسمح للمواطنين في تسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، كما أنها تعتبر نمطا من أنماط الإدارة، وبالتالي فالمجالس المحلية المنتخبة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية من أجل إصدار وتنفيذ القرارات التي تتخذها في مختلف الجوانب من أجل تحقيق المصلحة العامة وبالتالي إشباع حاجات المواطنين ومحاولة تحقيق الاكتفاء الذاتي المحلي وتحقيق التنمية المحلية .

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

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

تصبح تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي سارية نافذة منذ المصادقة والتصويت عليها من الأعضاء والرئيس وإيداعها لدى المصالح الولائية (قانون البلدية، 2011، صفحة 11)، بحيث نصت المادة 56 من القانون 10-11 "مع مراعاة أحكام المواد 60/59/57 أدناه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية"، فالأصل بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وخلال هذه المدة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها بحيث يطلب من المجلس البلدي إعادة النظر في المداولة، فإن اقتنع أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر، وإلا حق للوالي أن يصدر قرار بعدم المداولة جزئيا أو كليا، وفي حالة عدم اتخاذه أي موقف بعد مرور مدة 21 يوما تنفذ المداولة مباشرة ( بوضياف ع.، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، 2010، صفحة 208)، وتعتبر البلدية الإطار للتعبير عن الديمقراطية فهي مسؤولة على تسيير المالية الخاصة.

إضافة إلى ذلك فهي مسؤولة على تعبئة حصيلة هذه الإيرادات، كما أن العمليات المالية المترتبة حسب طبيعتها (خدمات أو مشاريع) تسمح في أي وقت للمجلس الشعبي البلدي وكذا المصالح البلدية من معرفة الوضعية المالية لكل مصلحة أو مشروع أو تجهيز. وقد أوكلت لرئيس المجلس الشعبي مهمة تمثيل البلدية والولاية فبالنسبة لتمثيل البلدية يقوم باسمها وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإيراداتها الخاصة إذ يقوم بما يلي:

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالاتفاق ومتابعة تطور مالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك وبيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات.
- إبرام المناقصات أو المزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.



- اتخاذ كل القرارات الموافقة للتقدم والإسقاط.
- رفع الدعاوى أمام القضاء باسم البلدية ولفائدتها.
- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تمتلكها البلدية بما فيها حق الشفعة.
- توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات.
- اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية
- السهر على صيانة المحفوظات.

يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هو أنا ميزانية البلدية يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسها وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون، إذ يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة، كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات، وعلى الهيئة التنفيذية للجباية والإنفاق التحقق من مطابقة النتائج المتحصل عليها مع التقديرات التي وضعت في وثيقة الميزانية لتدارك الاختلاف في إعداد الميزانية الإضافية للسنة الجارية، لأن الميزانية الأولية لا تعطي فرصة لمناقشتها بشكل واسعة وفعال وبناء، على عكس الميزانية الإضافية أثناء تقديمها للمصادقة تفتح لأعضاء المجالس المحلية مجال واسع للمناقشة، ويعتبر الحساب الإداري وسيلة مراقبة يسمح للجماعات المحلية تقويم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية .

نستنتج أن الرقابة على ميزانية المحلية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها وارسالها الى مصالح الرقابة الوصائية.

ثانيا- رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية:

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، وباعتبار أن الوصاية الإدارية، هي مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، وبالتالي مصادقية السلطة الوصية تجرى ضمن إدارة مركزية بين سلطات الوصاية وسلطة لامركزية، فبعض القرارات الأشخاص الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية، الا أن الطابع التنفيذي متوقف على إذن موافقة الجهاز الأعلى المختص، وتتدخل السلطة الوصية بإلغاء الأعمال إذا ما إتضح أنها غير شرعية، كما يجوز للهيئة اللامركزية ممارسة الرقابة على هيئة اللامركزية الأخرى كما هو الحال بالنسبة للبلديات والولايات التي تمارس الرقابة على المرافق الإدارية العامة التابعة لها، فالسلطات الإدارية الوصائية تستخدم امتيازات وسلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية .

وهكذا تقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريراً مرفقاً بالاعتمادات المالية للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، إضافة إلى حق الاطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية اللامركزية الخاضعة لها، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات والمداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الاطلاع عليها وبالتالي مراقبة مدى صحتها وعدم مخالفتها لمقتضيات القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وتلعب السلطة الوصية دوراً هاماً في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نظراً لأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية، هذه الرقابة التي أسندت إلى موظفي الإدارة من أجل التأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية وتساعد ممارسة هذه الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية الى:

- الوالي.

- رئيس الدائرة.

أن هدف الوصاية الإدارية يكمن فيما يلي:

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

- أهداف سياسية تكمن في صيانة وحدة الدولة وضمن وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحاءها وحماية مصلحة الدولة، كما أنها تعمل على جعل الأشخاص الخاضعين لها يحترموا الشرعية، واحترام الشرعية والتزام به لا بد أن تجري تصرفات هؤلاء الأشخاص في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها.

### الفرع الثالث: الرقابة اللاحقة للممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

يقصد بهذا النوع من الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة البعدية التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات ومراقبة حولان الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية.

كما تعرف بأنها هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية ولا بد أن تمنح هذه الهيئة لموظفيها من السلطات والضمانات ما يجعلها بمأمن عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه، يستند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة ومن جهة أخرى الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

أولاً - الرقابة القضائية اللاحقة للممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوباً من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني، أي يأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية، ويسمى بالرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية.

هدفه توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها المسيرون عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو خطأ، أكد الدكتور محمد فؤاد مهنا انه لا يختلف الوضع فيما يتعلق بتحديد مفهوم الخطأ في القانون الإداري عنه في القانون المدني، إذ أن المشرع في القانون الإداري، هو الآخر لم يضع تعريفاً محدداً له، وبذلك أصبح تعريف الخطأ متروكاً لجهود فقه القانون الإداري والذي يرى بأنه هو قيام الإدارة بعمل مادي أو تصرف قانوني مخالف لمبدأ المشروعية، وهو أما أن يكون في صورة عمل إيجابي من خلال إتيانها لأعمال يحضرها القانون، أو في صورة عمل سلبي ينشأ من عدم قيامها بما يوجبه القانون (مهنا، 1972، صفحة 111 وما بعدها).

إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير والتمثلية في مجلس المحاسبة، وبالتالي تتولى هيئة قضائية بفحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها (موفق، 2018-2019، صفحة 141 وما بعدها)، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف هذه المخالفات وتدارك الموقف من قبل المسؤولين أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات للقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل.

أما المقصود بالرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة بحيث أنها لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين حيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستخدمة جميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة (مجلس المحاسبة، 2019، الصفحات 117-323).

ثانياً- الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكويناً خاصاً عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة ووظائفهم الإدارية الأخرى وتكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية.

كما أن الإيرادات العامة قد تم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة إلى أن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة، والتأكد من استخدام الموارد الاقتصادية وأن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخداما حسنا (المرسوم التنفيذي 08-272 ، 2008).

### خاتمة:

لقد سمحت لنا هذه الدراسة من رؤية وتحليل مختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية قصد تجسيدها فعلا على أرض الواقع، وبالتالي تحقيق أهدافها المسطرة، لتقادي وجود بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها وأخرى استطاعت تحقيق التنمية الشاملة وإحداث فائض.

يعود تفسير هذا إلى ظاهرة النمو السريع لنفقات الجماعات المحلية والنمو البطيء لإيراداتها والتي كانت السبب الأساسي في إحداث ظاهرة خطيرة تتمثل في عدم التوازن بين الإيرادات والنفقات التي تنظمها الميزانية، الأمر الذي أدى بالجماعات المحلية أن تلجأ بصفة مستمرة إلى الدولة طالبة يد المساعدة، وكل هذا راجع إلى عدم وجود الرقابة الصارمة سواء عند إعداد الميزانية أو أثناء تنفيذها، وهذا ما يؤدي إلى التلاعب بأموال الجماعات المحلية من طرف المؤطرين وبالتالي أدى هذا إلى الزيادة السريعة للنفقات على حساب الإيرادات بصورة عشوائية وغير منتظمة، برغم أننا نعلم أن معظم الجماعات المحلية تعاني من مشكلة الزيادة السريعة في النمو الديموغرافي والنزوح الريفي لانعدام بعض المرافق الضرورية وظهور مشاكل اجتماعية تدفع البلديات إلى الزيادة في تقديم الخدمات إلى المواطنين الموجودين في حدود الإقليم مما يؤدي إلى الإنفاق، إلا أن هذه الأسباب يمكن تداركها والسيطرة عليها وذلك عن طريق وضع خطط محكمة لتقادي الإنفاق المتزايد الذي يفوق عن الإيرادات والذي يحدث إخلال في الميزانية وعلى رؤساء المجالس المحلية الالتزام خلال تسير شؤونهم بالتعليمات التالية:

- محاربة التبذير بجميع أشكاله.
- البحث عن موارد جديدة لميزانياتهم.
- استحسان استغلال المصالح العمومية.
- السهر على أن تكون توقعات المداخيل والنفقات قريبة من الحقيقة من أجل تقادي المداخيل الوهمية.
- السهر على الاستعمال الأمثل والعقلاني للإمكانات البشرية والمادية المتوفرة.
- احترام القواعد والقوانين الخاصة بالمحاسبة العمومية.

### المصادر والمراجع

- محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، دم. معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، مصر، 1972.

-أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.

-عمار عوادي، دروس في القانون الإداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1990

- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.

-مسعود شريط، التنمية الإدارية والعمرانية ببلديات المدن الجزائرية، رسالة ماجستير، معهد علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، 1998،

- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2009.

-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010.

-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012.

-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012.

#### الرسائل والاطروحات

-عبد القادر موفق، الرقابة المالية في الجزائر دراسة نقدية، أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية، 2018-2019.

-La comptabilité publique en Algérie (4ème partie), formation destinée pour les fondes de pouvoirs des trésoreries communales de la wilaya de Blida . 15/12/2013-26/12/-20013.

#### القوانين والمراسيم

-المرسوم الرئاسي 20-422، يتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر. العدد 82 لسنة 2020، المؤرخة في 2020/12/30

- القانون 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990، يتعلق المحاسبة العمومية الجريدة الرسمية عدد36 المؤرخ في 16 اوت 1990، اخر تعديل بالقانون 11-16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011، يتضمن قانون المالية لسنة2012 الجريدة الرسمية عدد72 المؤرخ في 24-12-2011.

- قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ج ر 37 عدد المؤرخة في 03/07/2011

-القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 المؤرخة في 29/02/2012.

-المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصراف و المحاسبون العموميون و كفييتها ومحتوها، ج.ر عدد43 مؤرخة في 18-09-1991 معدل ومنتم بالمرسوم التنفيذي 11-332 المؤرخ في 19 سبتمبر 2011، الجريدة الرسمية عدد52 مؤرخة في 21-09-2011.

- انظر المرسوم التنفيذي 92-414 مؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد82 المؤرخة في 15/11/1992 معدل ومنتم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009، الجريدة الرسمية عدد 67 مؤرخة في 19/11/2009.

- المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6/09/2008، يحدد صلاحيات المفتشية للمالية، ج ر عدد 50 المؤرخة في 2008/9/7

- المرسوم التنفيذي 11-381 مؤرخ في 21/11/2011، يتعلق مصالح المراقبة المالية، ج ر عدد42 المؤرخة في 2011/11/27.

- المرسوم التنفيذي 12-315 مؤرخ في 21/08/2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج ر عدد49 المؤرخة في 2012/09/09.

-التقرير السنوي للمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد75، المؤرخة في 04/12/2019.

INSTRUCYION W2 SUR LES OPERATION FINANCIERES DE WILAYAS, MINSTER DE FINANCIERE, 197.