



جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام



الرقابة الإدارية على تمويل الجماعات المحلية

مذكرة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ :

- خیرجة میلود

إعداد الطلبة :

- دوح محمد

- العلمي رشدي

الموسم الجامعي : 1446-1447هـ / 2024/2025م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سورة البقرة

الحمد لله الذي هدانا لهذا

الذي كنا لنهتدي لہ

سورة البقرة

الحمد لله الذي هدانا لهذا

الذي كنا لنهتدي لہ

كلمة شكر:

اللهم لك الحمد كله ولك الشكر كله على أن وفّقتني إلى هذه المحطات
التي ما كنت لأصل لها لولا توفيق منك وعزم وصبر على إنجاز هذا العمل
فلك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضى
ومن باب من لا يشكر الناس لا يشكر الله أ نتقدم بجزيل الشكر والتقدير لأستاذي

الدكتور خیرجة میلود

على إشرافه المتميز ودعمه المتواصل ونصائحه القيّمة، تقديرا لجهده المبذول
ولما أولاني به من حسن المعاملة والتوجيه والعون، فله جميل الشكر أعجز عن
الوفاء به.

كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر والعرفان إلى الدكتور بن عزة الصادق على مساعدته

شكرا جزيلا من الصميم

الإهداء:

إلى كل من أنار درب النجاح أمامي

إلى من كان و سيبقى سندي ما حييت

إلى من منحني ثقته الكاملة

إلـمن بحزمه تارة و عطفه تارة أوصلني إلى بر النجاح

إلى من أهداني من طيب قلبه قلادة

إلى أستاذي الأول ، لا تتغيب عني فالشمس بعدك لا تفيء أبي الحنون

إلى أـمي الغالية

إلى من أوقدوا أنفسهم كشموع لينيرو دربي أساتذتي الأكارم إلى كل من رافقني طوال المشوار أصدقاء

الأعزاء دون استثناء

إلى كل من تابعني في السر و العلانية ، عن بعد و كـثب من أجل أن أنجح في المسيرة و أـغدوا في

الطليعة

إلى كل أهل العلم و خاصته أينما كانوا و كيف ما كانوا

مقدمة

تُشكل الجماعات المحلية الركيزة الأساسية في بنية الدولة الحديثة، والفاعل المحوري في تحقيق التنمية المستدامة وتلبية احتياجات المواطنين على المستوى القاعدي. وفي سياق سعي الجزائر نحو تعزيز الحوكمة الرشيدة وترشيد الإنفاق العام، يبرز تمويل هذه الجماعات كأحد أهم التحديات التي تتطلب آليات رقابية فعالة ودقيقة.

إن ضمان حسن تسيير الموارد المالية للجماعات المحلية، وحمايتها من كافة أشكال الهدر أو سوء الاستخدام، يمثل ضرورة حتمية لتحقيق الأهداف التنموية المنشودة وتعزيز ثقة المواطن في مؤسسات الدولة.

في هذا الإطار تكتسب منظومة الرقابة على تمويل الجماعات المحلية أهمية بالغة، وتتخذ هذه الرقابة أبعادًا متعددة، تبدأ من مراحل الإعداد والتخطيط المالي، وتمتد إلى ما بعد تنفيذ العمليات المالية.

إشكالية الدراسة:

تنطلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسية تتمحور حول

إلى أي مدى تساهم الرقابة القبلية والبعدية على تمويل الجماعات المحلية في الجزائر في حماية المال العام وتحقيق الحوكمة المالية الجيدة؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية منها:

ما هي أبرز آليات الرقابة الداخلية القبلية ودورها في منع التجاوزات المالية؟

وما مدى نجاعة هيئات الرقابة البعدية في كشف الاختلالات وتقويم الأداء المالي للجماعات المحلية؟

وما هي التحديات والمعوقات التي تحد من فعالية هذه المنظومة الرقابية في السياق الجزائري؟

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في النقاط التالية:

الأهمية العلمية: تسهم هذه الدراسة في إثراء الأدبيات المتعلقة بالرقابة المالية على المستوى المحلي، وتقديم تحليل معمق لواقع وآفاق منظومة الرقابة في الجزائر، مما يفتح المجال لمزيد من البحوث والدراسات في هذا المجال.

الأهمية العملية: تقدم الدراسة تقييماً لفعالية آليات الرقابة الحالية، وتحديد نقاط القوة والضعف فيها، مما يمكن أن يساعد صناع القرار والجهات المعنية في تطوير وتحسين هذه الآليات، وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام المحلي.

الأهمية الاجتماعية والاقتصادية: يساهم تعزيز الرقابة على تمويل الجماعات المحلية في ترشيد الإنفاق العام، ومكافحة الفساد، وتوجيه الموارد المالية نحو تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مما ينعكس إيجاباً على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وتحسين ظروفهم المعيشية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

تحديد وتحليل مفهوم وآليات الرقابة الداخلية القبلية على تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مع التركيز على دور الفاعلين الرئيسيين فيها.

استعراض وتحليل دور هيئات الرقابة البعدية (المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة، المحاسب العمومي) في مراقبة تمويل الجماعات المحلية وتقييم أدائها المالي.

تقييم مدى فعالية منظومة الرقابة بشقيها القبلي والبُعدي في تحقيق أهداف الحوكمة المالية الرشيدة على مستوى الجماعات المحلية.

تحديد أبرز التحديات والمعوقات التي تواجه منظومة الرقابة على تمويل الجماعات المحلية في الجزائر.

تقديم توصيات ومقترحات عملية من شأنها تعزيز فعالية منظومة الرقابة وتحسين أدائها.

المنهج المتبع في الدراسة:

لتحقيق أهداف الدراسة والإجابة على تساؤلاتها، سيتم الاعتماد على **المنهج الوصفي التحليلي**. يتجلى الجانب الوصفي في استعراض الإطار النظري والقانوني المتعلق بالرقابة على تمويل الجماعات المحلية، ووصف آليات عمل الهيئات الرقابية المختلفة وصلاحياتها.

أما الجانب التحليلي فيتمثل في تحليل النصوص القانونية والتنظيمية، وتقييم مدى فعالية آليات الرقابة في الواقع العملي، وتفسير النتائج واستخلاص الاستنتاجات.

هيكلية الدراسة:

يستهدف هذا البحث تسليط الضوء على شقين أساسيين من هذه المنظومة الرقابية: الرقابة الداخلية القبلية التي تُعنى بالتحقق والمصادقة على سلامة ومشروعية الإجراءات المالية قبل تنفيذها، والرقابة البعدية التي تهدف إلى تقييم مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة بعد إتمام العمليات المالية، وكشف أية تجاوزات أو اختلالات.

وعليه سيتناول **الفصل الأول** بالدراسة والتحليل مفهوم وآليات الرقابة الداخلية القبلية على تمويل الجماعات المحلية، مع التركيز على دور أعوان المحاسبة العمومية، وفي مقدمتهم المراقب الميزانياتي، والرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات المركزية على الميزانيات والقرارات المالية للمجالس المحلية. كما سيستعرض هذا الفصل الإطار القانوني المنظم لهذه الرقابة، والتحديات التي تواجه فعاليتها في ضمان الشفافية والنزاهة.

أما **الفصل الثاني** فسيخصص لبحث الرقابة البعدية على تمويل الجماعات المحلية، متطرقاً إلى دور الهيئات الرقابية العليا كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، بالإضافة إلى رقابة المحاسب العمومي.

وسيتتم تحليل صلاحيات هذه الهيئات، وآليات عملها، ومدى تأثيرها في تقويم الأداء المالي للجماعات المحلية، وضمان استخدام الأموال العمومية وفقاً للأهداف المحددة، مع استعراض التحديات التي تواجه هذه الرقابة وسبل تعزيزها.

الفصل الأول

الرقابة القبلية على تمويل الجماعات المحلية

الفصل الأول الرقابة الداخلية على تمويل الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية في الجزائر أحد أهم المحاور التي تركز عليها الدولة لتحقيق التنمية المستدامة وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين، ومع توسع صلاحياتها وزيادة الموارد المالية المخصصة لها، أصبح من الضروري ضمان حسن تسيير هذه الموارد وحمايتها من أي شكل من أشكال الهدر أو الفساد، جاءت الرقابة الداخلية كآلية أساسية لضمان الشفافية والنزاهة في تمويل الجماعات المحلية وتحقيق الأهداف المرجوة من النفقات العمومية.

في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الجزائر، باتت الرقابة الداخلية على تمويل الجماعات المحلية ضرورة قصوى لضمان استغلال الأمثل للإمكانات المالية المتوفرة، فقد عمل المشرع الجزائري على تعزيز آليات الرقابة الداخلية عبر عدة نصوص قانونية وأحكام تنظيمية، مثل قوانين البلديات والولايات، والمراسيم التنفيذية المتعلقة بالصفقات العمومية والميزانيات، هذه القوانين تهدف إلى تحديد أدوار واضحة للجهات الوصائية ومجالس الجماعات المحلية في مراقبة النفقات والإيرادات وضمان احترام القوانين والتنظيمات.

المبحث الأول: رقابة أعوان المحاسبة العمومية

المطلب الأول : رقابة المراقب الميزانياتي

يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، فيراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية :

ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة أو الميزانيات الملحقة، على الحسابات الخاصة بالخرينة، ميزانيات الولايات وميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري مماثلة¹.

وعلى الميزانيات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة². و المراكز الاستشفائية الجامعية، المؤسسات الاستشفائية المتخصصة ... الخ و الموضوعات تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة .

كما يتدخل في مشاريع مبينة أدناه لكل من المؤسسات المذكورة أعلاه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشير المراقب المالي قبل التوقيع عليها³ :

مشاريع قرارات التعيين و الترسيم وقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات المستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة .

مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .

¹المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

²المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

³المادة 05 المرسوم التنفيذي رقم 09-374

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

مشاريع الصفقات العمومية والملاحق .

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي إلى الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار لكل من¹ :

كل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية .

كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية .

كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية .

لا يعتبر القانون المراقب المالي وكأنه عون محاسبي، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي . فالمواد 58-59-60 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية تنظم بصفة مبدئية وظيفة المراقب المالي وأعطت له مهمة المراقبة المسبقة للعمليات النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات، وهذه المواد تدخل في الباب الثالث الخاص بالمراقبة وليس في باب الأعوان المحاسبين، فالمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 تحدد مهام المراقب المالي² .

تندرج هذه الأحكام ضمن الباب الثالث الخاص بالرقابة، وليس ضمن باب الأعوان المحاسبين، مما يؤكد استقلالية وظيفته عن المحاسب العمومي . كما حددت المادة 10 من المرسوم التنفيذي

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

² المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، والمتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الإلزامية.

رقم 381-11 بشكل دقيق المهام الموكلة للمراقب الميزانياتي، والتي تتركز على ضمان الامتثال للأنظمة المالية والمحاسبية قبل تنفيذ أي نفقات عمومية.

يقوم المراقب الميزانياتي بممارسة مهامه الرقابية على مستوى الإدارات المركزية والولائية والبلدية، حيث يشرف على مراقبة ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، وفقاً للضوابط القانونية المحددة.

وتشمل الرقابة الميزانيات التالية:

ميزانيات المؤسسات والإدارات العامة، بما في ذلك الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة بالخرينة، ميزانيات الولايات والبلديات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، العلمي، الثقافي، والمهني، بالإضافة إلى المؤسسات الإدارية المماثلة.

ميزانيات المؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما يتم تمويل عملياتها من ميزانية الدولة.

المراكز الاستشفائية الجامعية، المؤسسات الاستشفائية المتخصصة وغيرها من المنشآت الصحية الخاضعة لوصاية الوزارة المكلفة بالصحة.

مشاريع قرارات التعيين والترسيم، إضافة إلى القرارات المرتبطة بالحياة المهنية والمستوى المالي للموظفين.

مشاريع الجداول المالية الختامية التي يتم إعدادها عند إغلاق السنة المالية، إلى جانب الجداول الأصلية الأولية التي تُعد عند فتح الاعتمادات المالية، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

مشاريع الصفقات العمومية وملحقاتها، حيث تتم مراقبة مطابقتها للمعايير القانونية والمالية المعتمدة.

تهدف هذه الرقابة إلى ضمان شفافية تسيير الأموال العامة، والتحقق من مدى التزام النفقات العمومية بالقوانين والتشريعات المالية، مما يعزز الحوكمة الرشيدة والرقابة الفعالة على الميزانية العامة للدولة.

يقوم المراقب الميزانياتي بممارسة مهامه الرقابية على مستوى الإدارات المركزية، الولائية، والبلدية، حيث تشمل مسؤولياته عدة جوانب إدارية ومالية تهدف إلى ضمان الشفافية والامتثال للضوابط القانونية في تنفيذ النفقات العمومية. ومن بين المهام الأساسية التي يقوم بها:

مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض، والتي توثق عمليات الموافقة أو رفض النفقات العمومية.

إدارة المحاسبة الميزانياتية، بما يشمل متابعة التعداد المالي والتأكد من توافقه مع القوانين المالية المعمول بها.

مراقبة الالتزامات المالية المتعلقة بالنفقات، لضمان احترام القوانين والتشريعات المنظمة للمالية العامة.

تقديم المشورة المالية للآمر بالصرف، بهدف ضمان اتخاذ قرارات مالية سليمة ومتوافقة مع الأطر القانونية والتنظيمية.

يختص المراقب الميزانياتي بالتدقيق في مدى تطابق النفقات الملتزم بها مع القوانين والتنظيمات السارية، حيث تشمل هذه العملية مراقبة الالتزامات المتعلقة بالقرارات المالية المرتبطة بصرف النفقات العمومية التي تكون تحت تصرف الأمر بالصرف. تتم هذه الرقابة بشكل دقيق ومستمر قبل منح التأشير عليها، لضمان الامتثال المالي والقانوني¹.

تتمثل هذه الرقابة في التأكد من أهلية الشخص المكلف بصرف النفقات ومدى التزامه بالقوانين المالية. كما يشارك المراقب الميزانياتي في تنسيق أعمال تحضير ومناقشة الميزانية بالتعاون مع الآمرين بالصرف والمصالح المختصة، ويقترح الإجراءات الضرورية التي تضمن إدارة دقيقة وفعالة

¹ علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2003، ص 56

للأموال العمومية .إضافة إلى ذلك، يؤدي المراقب الميزانياتي دور المستشار المالي للآمر بالصرف وللوزارة الوصية¹.

يقوم المراقب الميزانياتي بإعلام الوزير المكلف بالمالية حول مدى صحة توظيف النفقات العامة، كما يقدم تقارير دورية حول الوضعية العامة للاعتمادات المالية المفتوحة والنفقات المنجزة على أساس شهري، مما يساعد في اتخاذ قرارات مالية دقيقة تتماشى مع الأوضاع الاقتصادية للدولة².

يمثل المراقب الميزانياتي الوزارة المكلفة بالمالية لدى:

لجان الصفقات العمومية، حيث يلعب دوراً أساسياً في دراسة العقود والتأكد من مطابقتها للمعايير المالية والقانونية.

المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وغيرها من الهيئات المالية، حيث يساهم في إبداء الرأي الفني والمالي لضمان تسيير ناجح للميزانيات العمومية³.

تنتهي عملية الرقابة على الصفقات العمومية التي يقوم بها المراقب الميزانياتي بإحدى النتائج التالية: منح التأشير، مما يعني أن الصفقة مستوفية للشروط القانونية والمالية.

الرفض المؤقت، وهو رفض مشروط يستوجب تصحيح بعض الجوانب المالية أو القانونية قبل إعادة التقديم للموافقة.

الرفض النهائي، في حال عدم مطابقة الصفقة للمعايير القانونية أو وجود مخالفات مالية جسيمة.

ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، أن يرسل المراقب المالي، إلى الوزير المكلف بالميزانية ، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور

¹ سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية دراسة دور المفتشية العامة للمالية ، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص 18

² المادة 58 فقرة 4 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

³ المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام .

الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي¹ ، كما يرسل المراقب المالي، في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريراً مفصلاً على سبيل العرض² .

تعد المصالح المختصة للوزير المكلفة بالميزانية على أساس التقارير السنوية المنصوص عليها تقريراً ملخصاً عاماً، حيث تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة على وجه الخصوص³ .

لا يأخذ المراقب المالي بعين اعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليها الأمر بالصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، غير أنه يجب عليه أن يرسل في كل الحالات، تقريراً مفصلاً إلى الوزير المكلف بالميزانية⁴ .

يكون المراقب المالي مسؤولاً شخصياً عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته و على التأشيرات التي يمنحها و مذكرات الرضا التي يبلغها، تعد إقامة المسؤولية على المراقب المالي الوسيلة و العملية الكفيلة بضمان قيام بعمله و مهامه على أكمل وجه، فمسؤوليته تتسم بالدقة من حيث الدور الذي يلعبه في منح التأشيرة ، و كذلك الرضا، وله مسؤوليات اتجاه مصالحه .

تكتسي مسؤولية المراقب المالي عدة حالات حسب الطبيعة ووظيفة المخالف :

-يمكن أن تكون مهنية (مسؤولية إدارية وتأديبية) .

- يمكن أن تكون عقدية (مسؤولية شخصية وعقدية) .

-يمكن أن تكون قضائية (مسؤولية شخصية و جنائية) .

ولكن في إطار ممارسة الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي، فإن مسؤوليته التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 09-374 و الذي حددها من خلال التأشيرات التي يمنحها، كما

¹المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

²المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

³المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381

⁴المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

اعتبر أيضا مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته و على مذكرات الرفض التي يبلغها بعنوان الرقابة السابقة .

وطبقا للمواد 88 و 89 من القانون مجلس المحاسبة 20-95 فإنه يتحمل المسؤولية عن المخالفات في ما يخص عدم الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و عن الآراء التي يقدمها للأمرين بالصرف وبالسر المهني عند دراسته للملفات و القرارات التي يتطلع عليها¹.

إن للمراقب المالي عدة مجالات تقع فيها مسؤوليته أثناء تأديت مهامه و هي كالتالي :

أولا :مسؤولية المراقب المالي في منح التأشيرة على الالتزام .

وحتى يمكننا إثراء هذا الفرع رأينا أنه من الملائم التطرق إلى العناصر التالية :

-مفهوم الالتزام .

-تأشيرة المراقب المالي .

1- مفهوم الالتزام

الالتزام هو عقد بين طرفين يستلزم توافق إرادتين على إنشاء شئ أو القيام بعمل ما، والالتزام في مادة النفقة العمومية كمرحلة أولية في تنفيذ النفقة يعتبر التصرف أو العمل الذي يؤدي إلى إنشاء أو زيادة في نفقة ما، مما يجعل النفقة الملتزم بها واجبة التسديد والدفع ولسير للإدارة الحق في سنها .

ينقسم الالتزام إلى الالتزام القانوني - الالتزام المحاسبي

أ -الالتزام القانوني : يعد الالتزام القانوني الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، كما أنه يوجد هناك التزام آخر تم إدراجه تحت الالتزام القانوني دون مبرر سابق و هو :

الالتزام الاحتياطي :الالتزام الاحتياطي هو إجراء يسمح للأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات دون تبرير سابق

¹المواد 88 و 89 من الأمر رقم 20-95 المؤرخ 17 يوليو 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة .

الالتزام المحاسبي : والالتزام المحاسبي هو تخصيص قسم من الاعتمادات المالية المرخص بها، قصد تحقيق أو تسديد نفقة ناتجة عن الالتزام القانوني .

2- إجراءات الالتزام

نشأة الالتزام : ينشأ بقرار فعلي للأمر بالصرف على الوثيقة مكتوبة تثبت وتمثل تعهدا من الأمر بالصرف بالنفقة ، مثل تحرير صفقة عمومية، أو سند طلب أو مقرر تعيين موظف .

و إذا كان الالتزام له أساس تعاقدى فيجب كذلك موافقة الدائن على نفس الوثيقة .

الملف الخاص بالالتزام : هو وثيقة المعلنة أو المثبتة للالتزام على سبيل المشروع أي بصفة ممضية من طرف الإدارة الأمر بالصرف على سبيل الاحترام .

شكل بطاقة الالتزام :يتم تحديد شكل بطاقة الالتزام عن طريق قرار من وزير المكلف بالميزانية و تتضمن بطاقة الالتزام المعلومات التالية :

الدمعة الجهة المنفذة للالتزام وزارة، مديرية مصلحة .

الرقم التسلسلي الالتزام، السنة .

الأمر بالصرف وصفته .

طبيعة النفقة .

الفرع، الباب، المادة، الفقرة .

مبلغ عملية الالتزام .

الرصيد القديم والجديدة .

خانة خاصة بالملاحظات المصلحة .

خانة بوضع تأشيرة المراقب المالي وتاريخها .

3- الرقابة على الالتزام¹

بحكم المادة 58 من القانون 21-90 توضع قاعدة الرقابة أمام المادة 60 فتعطي صلاحيات الرقابة إلى الأعوان معينين من طرف وزير المالية ويجب أن تخضع ملف الالتزام إلى تأشيرة المراقب المالي قبل إمضائه من طرف الأمر بالصرف .

4-العمليات المحاسبية الخاضعة للالتزام

-قرارات المتعلقة بالموظفين : التعيين، الترسيم ، والعقود الخاصة بالوظيفة العمومي

-جداول الاسمية في آخر السنة .

-جداول الأصلية و التكميلية التي تحدد الأجور في بداية السنة .

-نفقات التسيير .

-نفقات التجهيز .

-التغير في الاعتماد .

5 -صلاحيات الالتزام

: بما أن الالتزام هو تخصيص أموال للنفقات العمومية فالالتزام الذي يتبعه تأشيرة يبقى قابلا للتنفيذ إلى غاية نهاية السنة، ففي نهاية السنة تسقط الالتزام غير المتبوع بأمر بالدفع ، ولأمر بالصرف المطالبة بدفع الاعتمادات جديدة بعد نهاية سنة الالتزام و الأمر بالصرف يحتفظ بالحرية المطلقة بالنسبة للتنفيذ أو الامتناع ولو كان الالتزام متبوعا بتأشيرة المراقب المالي أو لجنة الصفقات العمومية .

¹المادة 58 من القانون 21-90

مما يسمح للمراقب المالي على مستوى المركزي أو المحلي، من ممارسة تحقيقاته على شرعية وقانونية الالتزام .

ثانيا : منح التأشيرة المراقب المالي¹ : تتمثل تأشيرة المراقب المالي في : إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو بطاقة الالتزام أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحدد عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الملف

تخضع مشاريع القرارات المذكورة في المادة 05 و 06 من المرسوم التنفيذي المعدل والمتمم رقم 374-09 لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها إلى الشروط التالية :

- شروط منح تأشيرة المراقب المالي : بعد أن يرسل الأمر بالصرف ملفات بطاقات الالتزام يشرع المراقب المالي في التحقيق في العناصر الشكلية والميزانية والمحاسبة تطبيقا للمادة² 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، وطبقا لأحكام المادة³ 58 من قانون 1900 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

-المراقبة الشكلية تتكون من الفحص الحقيقي للملف الالتزام النفقات ومطابقته للتنظيم التشريعي الجاري به العمل وعلى هذا البيان المراقبة الشكلية تتركز على مايلي :

أ -نوع الأمر بالصرف

تطبيقا المادة 123 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المطابقة للقوانين والتنظيم المعمول به، فالمراقب يجب عليه أن يتأكد من شرعية ومطابقة وثيقة الالتزام بواسطة احترام قوانين الجاري بها العمل .

¹المادة 5 من المرسوم التنفيذي 09-374
²المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414
³المادة 58 من القانون رقم 90-21

وجود تأشيرة أو الرأي المسبق حيث توفر التأشيرات المسبقة التي تمنحها السلطات المختصة و التي يشترطها القانون خاصة منها تأشيرة لجنة الصفقات العمومية .

ب - مراقبة مطابقة الميزانية

تتكون من الفحص الحقيقي للملاحظات مطابقة التالية :

-تسجيل النفقات في الباب أو المادة من الميزانية في هذا الاتجاه يجب أن يتأكد من بطاقة الالتزام التي تحمل الرقم العددي الذي يمثل التسجيل في الميزانية .

-مراقبة توفر الاعتماد المالية أو المناصب المالية ,قانون المالية وتنظيم الميزانية .

هنا المراقب يضع وسائل حقيقية التي تمكنه من مراقبة من خلال توفر الاعتمادات المالية وكفايتها بواسطة حسن العمليات الحسابية التي يحكمها بانتظام .

ج - مراقبة المطابقة الحسابية : ضروري أن يتأكد من مبلغ الالتزام إن كان صحيح وفقا للتقويم المنسق مع عناصر المحتوى الوثائق الملحقة .

المطلب الثاني : الرقابة الوصائية على ميزانية المجلس الشعبي البلدي

تعتبر الرقابة الوصائية آلية محورية في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، وتهدف إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وحسن سير هذه الهيئات، لاسيما في الجوانب المالية الحساسة. وتمثل ميزانية البلدية عصب الحياة التنموية المحلية، وأداة رئيسية لتلبية احتياجات المواطنين، مما يجعل الرقابة عليها ذات أهمية خاصة في إطار التسيير المحلي وتحقيق أهداف اللامركزية الإدارية. يستعرض هذا المقال مظاهر هذه الرقابة على ميزانية المجلس الشعبي البلدي، مع التركيز على الأحكام التي أوردها قانون البلدية رقم 10-11، والتحديات التي تواجه استقلالية المجلس

تخضع مداوالات المجلس الشعبي البلدي، وبشكل خاص تلك المتعلقة بالميزانيات والحسابات، لرقابة وصائية مشددة من قبل السلطة المركزية ممثلة في الوالي. وتعد سلطة المصادقة من أبرز آليات هذه الرقابة.

ألزم قانون البلدية رقم 10-11 الوالي بالتصديق المسبق على مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تخص الميزانيات والحسابات. فوفقاً لنص المادة 57 من هذا القانون: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية: . الميزانيات والحسابات..."¹

وبعني هذا أن قرار المجلس الشعبي البلدي باعتماد الميزانية أو المصادقة على الحسابات لا يصبح نافذاً وقابلاً للتنفيذ إلا بعد الحصول على موافقة صريحة من الوالي. وقد وسّعت هذه المادة من نطاق المداوالات الخاضعة للمصادقة الصريحة مقارنة بقانون البلدية السابق رقم 90-08، الذي كان ينص أيضاً على أن المداوالات المتعلقة بالميزانيات والحسابات هي التي تخضع للمصادقة الصريحة من طرف الوالي

ورغم أن المشرع قد منح الوالي سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن، إلا أنه قيدها بضرورة الرد خلال أجل معين، حيث نص على أنه "عندما يخطر الوالي من أجل المصادقة على المداوالات الواردة في المادة 57، ولم يعلن عن قراره بالرفض أو قبول المصادقة خلال مدة 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، فإنها تعتبر مصادقا عليها"

يرى البعض أن التشديد في الرقابة على الميزانية، رغم أهميته في ضمان مشروعية التصرفات المالية وحماية المال العام، قد أصبح أداة لتقييد حرية المبادرة لدى المجلس الشعبي البلدي. فقد "اتضح نية المشرع في تكريس استمرارية التضييق من استقلالية المجلس المنتخب من خلال القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية" هذا التوجه نحو تشديد الرقابة قد يؤثر على قدرة المجلس المنتخب على تجسيد إرادة المواطنين محلياً وتسيير الشؤون العمومية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل فعال

المبحث الثاني : الرقابة الوصائية (الولاية ، الدائرة)

¹ القانون رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، لـ 03 جويلية 2011، المادة 57.

يُعرّف بعض الفقهاء رقابة الوصاية بأنها الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، والتي تُعرف أيضًا برقابة الموافقة والرفض، وقد عرّف الفقيه الفرنسي ديباش شارل (Debbasch Charles) هذه الرقابة بأنها:

"الإشراف الذي تمارسه الدولة على الوحدات الإقليمية بهدف الحفاظ على وحدة الدولة وترابطها، والحدّ من الآثار السلبية التي قد تنجم عن سوء الإدارة من قِبَل الهيئات اللامركزية، مع ضمان التطبيق الموحد للقوانين داخل الدولة. ويشترط أن تُمارس هذه الوصاية في إطار محدد قانونًا، وذلك لضمان استقلالية الهيئات الخاضعة لها".

تُمارس رقابة الوصاية بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف عن أهدافها، والتحقق من مدى مشروعيتها أعمالها، وضمان عدم تعارض قراراتها مع المصلحة العامة. وقد عرّفها بعض الفقهاء بأنها:

"خضوع الهيئات اللامركزية (مثل المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، والتي خولها المشرع سلطة التدخل في تشكيل هذه الهيئات أو في أعمالها. وتُمارس هذه الرقابة من قِبَل السلطة المركزية أو من ينوب عنها بهدف التأكد من مدى توافق قرارات هذه الهيئات مع الأهداف التي أنشئت من أجلها".

من خلال التعريفات السابقة، يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص الأساسية التي تميّز بها الوصاية الإدارية، ومنها:

تُمارس رقابة الوصاية وفقًا لما ينص عليه القانون، الذي يُحدد شروط ممارستها، وأشكالها، وإجراءاتها. وفي هذا السياق، يقول الفقيه الفرنسي جان ريفيير: (RIVIERE Jean)

"لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، ولا يجوز أن تتجاوز الوصاية الإدارية حدود ما ينص عليه القانون".

وبناءً على ذلك، يجب أن تكون رقابة الوصاية محددة قانوناً، وحصرية ومقيّدة، بحيث لا تؤثر على استقلالية الهيئات اللامركزية أو تُقيّد صلاحياتها. وأي تجاوز لهذه الضوابط يجعل قرارات الجهات الوصية غير مشروعة، مما قد يُعرضها للطعن والإلغاء.

رقابة خارجية

تتميّز الوصاية الإدارية بكونها رقابة خارجية، حيث تُمارس بين شخصين معنويين مستقلين:

الهيئة اللامركزية الخاضعة للوصاية

السلطة المركزية الممارسة للوصاية

المطلب الاول : صور الرقابة على الاشخاص

-التوقيف:

البلدية : للمنتخب في المجلس الشعبي البلدي الذي هو محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف. يوقع التوقيف من قبل الوالي (باعتباره جهة الوصاية)

الولاية : يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة من المجلس نفسه وقرار معلل من وزير الداخلية¹.

-الإقالة:

البلدية : يعتبر عضو المجلس الشعبي البلدي مستقياً إذا تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية في نفس السنة. يضطلع المجلس الشعبي البلدي بذلك.

الولاية : الغياب المتكرر للعضو في المجلس الشعبي الولائي بدون عذر مقبول يعتبر تخلفاً عن العهدة، ويثبت ذلك من طرف المجلس الشعبي الولائي.

¹المادة 45 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ، ج ، ج رقم 12 الصادرة في 29 فبراير 2012

-الإقصاء:

البلدية: يقصى بقوة القانون كل عضو في المجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في حالة التوقيف. يثبت الوالي الإقصاء بموجب قرار.

الولاية: يقصى كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، وتضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة قرينة تنافي. يثبت المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال (مداولات المجالس المنتخبة)

المصادقة الضمنية:

الأصل أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بقوة القانون بعد مضي 21 يومًا من إيداعها مكتب الوالي، حيث يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة خلال هذه المدة.

يتولى رئيس الدائرة (تحت سلطة الوالي وبتفويض منه) تنشيط وتنسيق عمليات تحضير مخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية، كما يوافق على المداولات وقرارات التسيير للمستخدمين البلديين (باستثناء المتعلقة بالتنقل والإعفاء). ويصادق على الميزانيات الخاصة بالبلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 50 ألف نسمة¹.

المصادقة الصريحة:

لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالمسائل التالية إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي:

الميزانيات والحسابات.

¹المواد من 09 الى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر ج ج رقم 48 الصادر في 27 جويلية 2004

قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

اتفاقيات التوأمة.

التنازل عن الأملاك العقارية البلدية¹.

البطلان المطلق:

تبطل بقوة القانون مداوالت المجلس الشعبي البلدي التي تقع مخالفة لأحد قواعد المشروعية، وهي:

المداوالت المتخذة خرقاً للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

المداوالت التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

المداوالت غير المحررة باللغة العربية.

يُعلن عن البطلان بموجب قرار يصدر عن الوالي، مع إلزامية تسبيب القرار².

البطلان النسبي:

تكون مداوالت المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس بمصلحة شخصية لرئيس المجلس أو بعض أعضائه، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو إذا كانوا يمثلون وكلاء معينين.

تبطل المداولة بموجب قرار معلن صادر عن الوالي³.

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي البلدي)

¹المادة 57 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج رقم 37 الصادرة في 3 جويلية 2011

²عمار بوضياف، ص 403

³ المادة 60 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر .

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، في الحالات التالية:

خرق أحكام الدستور.

إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس.

الاستقالة الجماعية.

عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرًا لاختلالات خطيرة في التسيير، أو يمس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم.

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء، وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.

في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الذي يحول دون السير الحسن لهيئات البلدية.

في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.

في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹.

الوالي يمارس سلطة رئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يلزمه بإرسال كافة قراراته إلى الوالي خلال 48 ساعة بغرض بسط رقابته عليها، وعدم دخولها حيز التنفيذ إلا بعد مضي شهر من تاريخ إرسالها.

يتمتع الوالي بسلطة الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية واتخاذ الإجراءات للحفاظ على النظام العام، إذا تقاعس الرئيس عن ذلك أو رفض تعميمات الوالي في هذا الشأن.

¹ المادة 46 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر .

المبحث الثالث : رقابة لجان الصفقات و المفتشية العامة

المطلب الاول : لجان الصفقات

في إطار تعزيز الشفافية وحماية المال العام، خصص الفصل الخامس من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 الخاص بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لموضوع رقابة الصفقات العمومية.

جاء هذا التركيز تأكيداً على أهمية هذا المجال الذي يشكل جزءاً حساساً ومهماً في إدارة الموارد المالية العامة، فالاعتمادات المالية الضخمة التي تخصص لتلبية الاحتياجات العمومية عبر إبرام الصفقات العمومية على المستويات المختلفة (البلدية، الوزارية، والولائية) لا يمكن أن تترك دون رقابة، لذا يُعتبر نظام الرقابة الحصن المنيع لضمان حسن التسيير ومنع أي اختلالات أو فساد.

تتمثل الرقابة على الصفقات العمومية في نوعين رئيسيين: الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية. هذان النوعان يعملان بالتوازي لتحقيق أهداف واضحة تتعلق بضمان الالتزام بالقوانين والإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية.

1. الرقابة الداخلية

تعتبر الرقابة الداخلية آليات ذاتية تقوم بها الإدارة على نفسها، وهي تهدف إلى ضمان تحقيق الأهداف الموضوعية للصفقات العمومية مع الحفاظ على سلامة الإجراءات ونزاهتها، تمارس هذه الرقابة من خلال لجان دائمة مكلفة بمتابعة عمليات إبرام الصفقات منذ بدايتها وحتى نهايتها.

أ. تشكيلة لجنة فتح الظرف وتقييم العروض

تدخل مهمة فحص الملفات وتقييم العروض ضمن اختصاص لجان خاصة لضمان الحياد¹ والمنشأة في إطار الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في هذه المرحلة من مراحل تكوين عقد الصفقة العمومية، حيث هناك لجنة وحيدة، مكلفة بعملية فتح الأظرفة وتقييم العروض ، مؤكدة على أنها تقوم بعمل ذو طابع إداري وتقني، أما اختصاصاتها بصفتها لجنة لفتح الأظرفة، ولجنة لتقييم العروض فقد حددتها المادة 48²، كما أسندت مهمة تقييم العروض للجنة فتح وتقييم العروض، وحددت اختصاصاتها بهذه الصفة جملة من المهام تتمثل في: إقصاء العروض غير المطابقة حسب الشروط المحددة، والعمل على تحليل العروض المؤهلة على مرحلتين حيث:

المرحلة الأولى: تقوم فيها اللجنة بالترتيب التقني للعروض، مع تحديد العروض المقصاة وغير المؤهلة تقنيا.

المرحلة الثانية: تقوم اللجنة بدراسة العروض المالية للمتعهدين المؤهلين تقنيا، واختيار أحسن عرض بينها بناء على دفتر الشروط من حيث المزايا الاقتصادية كما حددتها المادة 72، كما للجنة أن تستبعد أو ترفض العرض المقبول إذا ثبتت على المتعهد ممارسات تعسفية، أو كان السعر المقدم منخفض ولا يحوز التبريرات الكافية، أو كان سعرا مبالغ فيه بالنسبة لمرجع الأسعار.

عندما تحين ساعة فتح الأظرفة وفقا لما هو محدد في دفتر الشروط تقوم لجنة فتح الأظرفة بفتحها، حيث تقوم هذه اللجنة بتسجيل العروض في سجل خاص حسب ترتيبها بتاريخ إيداعها، وتقوم بكتابة محتوى العروض والمبالغ المقترحة والتخفيضات إن وجدت، وتسجيل الوثائق المكونة لكل عرض، ثم تقوم بتحليل وتقييم العروض وإقصاء العروض التي لا تتوافق مع محتوى دفتر الشروط³ تقوم لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض بالمهام الآتية أثناء جلسة الفتح:

¹ هيبه سردوك، المناقصة العامة كطريقة للتعاقد الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 116.

² تمحور دورها في إثبات صحة تسجيل العروض، إعداد قائمة المترشحين وقائمة الوثائق التي تتكون منها عروضهم، تحرير محاضر التحفظات هيبه سردوك، مرجع سابق ، دعوة المتعهدين عن طريق المصلحة المتعاقدة لاستكمال عروضهم عند الاقتضاء حسب الشروط وفي الحالات المبينة قانون، الاقتراح عند الاقتضاء على المصلحة المتعاقدة بموجب محضر، إعلان حالة عدم جدوى

³ لمادة 17 من المرسوم 12-23.

التحقق من صحة تسجيل العروض.

تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى و مبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة.

تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض.

توقع بالحروف الأولى على كل وثائق الأظرفة المفتوحة، لا تكون محل طلب استكمال.

تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من قبل أعضاء اللجنة.

تدعو المرشحين أو المتعهدين، عند الاقتضاء، كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة، إلى استكمال عروضهم التقنية تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة أو غير الكاملة المطلوبة، باستثناء المذكرة التقنية التبريرية، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة، تستثنى من طلب استكمال كل الوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض.

تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم (يعلن عدم جدوى إجراء طلب العروض عندما لا يتم استلام أي عرض، أو عندما لا يتم الإعلان، بعد تقييم العروض، عن مطابقة أي عرض لموضوع الصفقة ولمحتوى دفتر الشروط، أو عندما لا يمكن ضمان تمويل الحاجات).

ترجع عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة الغير مفتوحة إلى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين ، عند الاقتضاء، حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي 12/23.

ب. أهمية الرقابة الداخلية

تسهم الرقابة الداخلية في الوقاية من حالات التبذير أو الغش أو سوء التسيير، كما أنها تساعد في اكتشاف الأخطاء بسرعة وسهولة. ومع ذلك، فإن غياب شروط دقيقة بشأن عدد الأعضاء الحاضرين قد يؤدي إلى تقليل مصداقية عمل اللجنة، مما يجعلها عرضة للاختراق أو الفساد.

2. الرقابة الخارجية

بالإضافة إلى الرقابة الداخلية، وضع المشرع الجزائري نظامًا للرقابة الخارجية يهدف إلى التحقق من مدى التزام الصفقات العمومية بالتشريعات والتنظيمات المعمول بها. تُعتبر هذه الرقابة آلية زجرية تهدف إلى معاقبة المخالفين وحماية المال العام.

أ. تشكيلة لجان الرقابة الخارجية

تختلف تشكيلة لجان الرقابة الخارجية بناءً على مستوى المصلحة المتعاقدة. تتكون هذه اللجان عادةً من ممثلين عن الجهات المعنية، بما في ذلك وزارة المالية، القطاعات الأخرى المختصة، والمصالح المحلية.

تتولى لجنة الصفقات العمومية المختصة مراجعة الشروط المحددة لتأهيل المتعاملين من الناحية التقنية، وتقييم العروض المقدمة لاختيار أفضل عرض من بين المتعاملين المتعاقدين. كما تشمل مهامها دراسة آلية التنقيط، وتحديد النقطة الإقصائية في العرض التقني، إلى جانب متابعة كيفية تنفيذ الأشغال.

أما العرض المالي، فيتضمن جدول الأسعار الأحادية والكشف الكمي والتقديري، حيث يوضح المتعامل تفاصيل الأشغال واللوازم أو الخدمات أو الدراسات المطلوبة، بالإضافة إلى الكميات المزمع تنفيذها. كما يشمل العرض المالي المبالغ الإجمالية مع احتساب جميع الرسوم، والمبالغ قبل احتساب الرسوم، إضافة إلى مبلغ ونسبة الرسم على القيمة المضافة.

في هذه المرحلة، تُعهد مهمة الرقابة إلى لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة، والتي تُعتبر جزءًا من هيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية، ويختلف نطاق اختصاصها وتشكيلتها وفقًا لطبيعة المصالح المتعاقدة التي تمثلها، وذلك وفقًا لما تحدده المادة 97 من المرسوم الرئاسي رقم 12-23¹

¹ تتمثل هذه اللجان حسب المادة 97، من المرسوم الرئاسي رقم 12-23، في: اللجنة الجهوية للصفقات العمومية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، اللجنة الولائية للصفقات العمومية، اللجنة البلدية للصفقات العمومية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية

تختص لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة، باختلاف نطاق اختصاصها الإقليمي والنوعي، حسب نص المادة 101، بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام ترتيبها في إطار ما يسمى بالرقابة على مشروع الصفقة، تتوج هذه المرحلة بتأشيرة قبول إبرام الصفقة من طرف لجنة الصفقات وذلك في ظرف خمس وأربعون (45) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة اللجنة¹

فيما يلي أمثلة على تشكيلات هذه اللجان:

- اللجنة البلدية للصفقات:
- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله (رئيسًا).
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- منتخبان يمثلان المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلان عن وزير المالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.
- اللجنة الولائية للصفقات:
- الوالي أو ممثله (رئيسًا).
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ثلاثة منتخبين يمثلون المجلس الشعبي الولائي.
- ممثلان عن وزير المالية.
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

¹ المادة 101 من المرسوم الرئاسي رقم 12-23

- اللجنة القطاعية للصفقات:
- الوزير المعني أو ممثله (رئيسًا).
- ممثل الوزير المعني (نائب الرئيس).
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ممثلان عن القطاع المعني.
- ممثلان عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة).

المطلب الثاني : المفتشية العامة

في إطار تعزيز الشفافية وضمان حماية المال العام، أخذت الجزائر خطوات ملموسة لتطوير آليات الرقابة على الصفقات العمومية. وقد جاءت هذه الجهود نتيجة الوعي المتزايد بأهمية الرقابة كأداة أساسية لمنع الفساد وضمان السير الحسن للنظام المالي والإداري.

تأسست المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80/53 بهدف الإشراف على التسيير المالي والمحاسبي لكل الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة. تخضع هذه الهيئة مباشرة لسلطة الوزير المكلف بالمالية وتتمتع باختصاصات واسعة تمتد إلى مختلف القطاعات الاقتصادية والإدارية. كما شهدت المفتشية عدة تعديلات قانونية على مر السنين لتتماشى مع متطلبات المرحلة وأهدافها، مثل المرسوم التنفيذي رقم 08/272 الذي نظم اختصاصاتها وآليات عملها.

لم تعد رقابة المفتشية العامة للمالية مقتصرة فقط على مؤسسات القطاع العام، بل أصبحت تشمل أيضاً المؤسسات الخاصة المستفيدة من مساعدات الدولة أو العقود العمومية، وفقاً لأحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272، تمارس المفتشية رقابتها على:

المؤسسات العمومية سواء كانت إدارية أو اقتصادية.

الهيئات الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من دعم الدولة أو الهيئات العمومية.

الجمعيات الخيرية التي تحصل على هبات أو تبرعات عامة.

صفقات المؤسسات العمومية المحلية: بما في ذلك البلديات والدوائر المختلفة.

تعتمد المفتشية العامة للمالية على مجموعة من الآليات التنظيمية والميدانية لتحقيق أهدافها الرقابية. ومن بين هذه الآليات:

يدير عمليات الرقابة فريق من المراقبين العامين للمالية الذين يتمتعون بصلاحيات واسعة لفحص الوثائق وإجراء التحقيقات.

تشكل البعثات التفتيشية الوحدة الأساسية للرقابة الخارجية، حيث تتكون من فرق تتراوح بين 2 إلى 3 مفتشين برئاسة أحد أعضائها.

تتم الرقابة عبر عدة مراحل رئيسية، منها:

الفحص الوثائقي: يشمل استعراض جميع الوثائق المتعلقة بالصفقة (مثل دفتر الشروط، سجل العروض، المحاضر) للتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

التحقيق الميداني: يتم تنفيذه عن طريق زيارات ميدانية غير معلنه إلى الجهات محل الرقابة للتحقق من مدى التزامها بالإجراءات القانونية.

التقييم الفني: يتم فحص مدى نظامية إجراءات إبرام الصفقة منذ بدايتها حتى نهايتها، بما في ذلك تقييم العروض واختيار المتعامل المتعاقد.

تغطي رقابة المفتشية العامة للمالية جوانب مختلفة من الصفقات العمومية، منها:

الجانب الشكلي: التأكد من اتباع الإجراءات القانونية عند تحديد الحاجيات وإعلان المناقصات وفتح الأظرفة.¹

¹ صليحة بن عودة، الجرائم الماسة بالصفقات العمومية بين الوقاية والرقابة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017 ص

الجانب الموضوعي: دراسة مدى توافق بنود الصفقة مع التشريعات المعمول بها، وفحص التقدم في التنفيذ ومقارنته مع المبالغ المرصودة.

وفقاً للمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272، تقوم المفتشية العامة للمالية بعدة مهام رقابية، منها:

مراقبة إجراءات إبرام الصفقات: يشمل ذلك التحقق من اختيار الطريقة المناسبة لإبرام الصفقة (مثل المناقصة أو التراضي) والتأكد من وجود أسباب مقنعة لذلك.

مراقبة تنفيذ الصفقات يتم فحص مدى التزام المتعهدين بشروط العقد ومواعيد تسليم الأعمال.¹

التدقيق المحاسبي يهدف هذا الجانب إلى التأكد من صحة النفقات وشفافيتها ومطابقتها للمعايير المالية المعمول بها.

مكافحة الفساد إذ تعمل المفتشية على الكشف عن أي ممارسات مشبوهة قد تؤثر على المال العام، مثل استخدام مستندات مزيفة أو تسجيل نفقات غير مشروعة.

¹حورية بن أحمد، الرقابة الادارية والقضائية على الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018، ص 174

خلاصة الفصل الاول

أظهر الفصل أن الرقابة الداخلية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر تلعب دورًا محوريًا في ضمان حسن التسيير المالي والمحاسبي لهذه المؤسسات، فبفضل الآليات القانونية والتنظيمية المعمول بها، تم إنشاء هيئات رقابية داخلية تعمل على مراجعة ومتابعة جميع العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات، وإبرام الصفقات العمومية، والتأكد من احترام القوانين والمبادئ العامة للشفافية والمساواة.

ومع ذلك لا يمكن إنكار وجود مجموعة من التحديات التي تحد من فعالية الرقابة الداخلية، مثل غياب الاستقلالية الكافية للهيئات الرقابية، وضعف التنسيق بين الجهات المختلفة، ونقص الكفاءات البشرية والتقنية اللازمة لتنفيذ المهام الرقابية بكفاءة عالية. بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض اللجان الرقابية تعاني من عدم تحديد واضح لعدد الأعضاء الحاضرين أو اختصاصاتهم، مما قد يؤثر على مصداقية القرارات التي تصدرها.

الفصل الثاني
الرقابة البعدية على تمويل
الجماعات المحلية

الفصل الثاني الرقابة البعدية على تمويل الجماعات المحلية

تُعتبر الرقابة البعدية على تمويل الجماعات المحلية من الآليات الأساسية التي تضمن حسن إدارة الموارد المالية في النظام الإداري، لا سيما في الدول التي تعتمد على اللامركزية الإدارية كالجائر. فهذه الرقابة، التي تُجرى بعد تنفيذ العمليات المالية، تهدف إلى التحقق من قانونية وشفافية التصرف في الأموال العمومية المخصصة للجماعات المحلية، مثل البلديات والولايات، وضمان استخدامها بما يتماشى مع الأهداف التنموية المحددة. وتكتسب هذه الرقابة أهمية خاصة في ظل تزايد التحديات المرتبطة بالفساد الإداري وضعف الكفاءة في إدارة الموارد، مما يجعلها أداة حيوية لتعزيز المساءلة وتحسين الأداء المالي.

يأتي هذا الفصل لاستعراض مفهوم الرقابة البعدية، أسسها القانونية، آليات تطبيقها، وأثرها على تمويل الجماعات المحلية، مع تسليط الضوء على أبرز التحديات والحلول المقترحة.

المبحث الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة المحاسب العمومي

سنتناول في هذا المبحث بإيجاز النصوص القانونية التي تحكم المفتشية العامة للمالية (م.ع.م)، ومهامها الرئيسية، بالإضافة إلى الخطوط العامة لتنظيمها، وفي المطلب الثالث رقابة المحاسب العمومي.

المطلب الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية

اولا : النصوص القانونية التي تنظم المفتشية العامة للمالية

تأسست المفتشية العامة للمالية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، الذي حدد مهامها وأسس تنظيمها الأولي. لاحقاً، صدر المرسوم رقم 83-502 المؤرخ في 20 أغسطس 1983 لتنظيم الهيكلية الداخلية للمفتشية، ثم المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992 الذي حدد اختصاصاتها بدقة. غير أن هذين النصين تم إلغاؤهما لاحقاً.

في سنة 2008، أعيد النظر في مهام المفتشية وتنظيمها من خلال إصدار أربعة نصوص تشريعية جديدة، وهي:

1. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، الذي حدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

2. المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، الذي نظم الهياكل المركزية للمفتشية.

3. المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، الذي وضع إطار تنظيم المفتشيات الجهوية.

4. الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008، الذي يُكمل الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أغسطس 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية، لتعزيز الإطار القانوني للرقابة.

تُظهر هذه النصوص التزام الدولة بتطوير أدوات الرقابة المالية لتكون أكثر فعالية وشمولية.

و بما أنّ المفتشية العامة للمالية ليست في منأى عن التطور الحاصل في مفهوم الرقابة، فإن جوانب تتعلق بمهام المساعدة في صنع القرار تبرز جليا من خلال بعض مواد المرسوم رقم 08 - 272 المؤرخ في 06 / 09 / 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

إن صنع القرار المعهود للمفتشية العامة للمالية من خلال المرسوم المشار إليه أعلاه تميز على وجه الخصوص ب:

- طبيعة التدخلات¹
- إعلام السلطات في حالة الوضعيات الطارئة²
- تدخلات خارج البرنامج³
- تقديم اقتراحات و صياغة توصيات⁴

ثانيا : مهام المفتشية العامة للمالية

تُعد المفتشية العامة للمالية جهازاً رقابياً محورياً في النظام المالي الجزائري، وتحدد مهامها وفقاً لنصوص تشريعية، أبرزها المادة 4 من المرسوم التنفيذي المنظم لعملها.

تنوع هذه المهام بين التدقيق والتقييم وتقديم التوصيات، مع التركيز على دعم صنع القرار وتعزيز الحوكمة المالية.

تقوم المفتشية العامة للمالية بثلاث مجموعات رئيسية من المهام:

1. رقابة التسيير المالي والمحاسبي:

¹المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272 المؤرخ في 06 / 09 / 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية

²المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، نفس المرجع .

³المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، نفس المرجع .

⁴المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، نفس المرجع .

تشمل هذه المهمة مراقبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، مثل:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- هيئات الضمان الاجتماعي العامة والإجبارية.
- المؤسسات ذات الطابع الاجتماعي أو الثقافي التي تتلقى دعمًا من الدولة.
- أي مؤسسة عمومية أخرى بغض النظر عن نظامها القانوني.

2. رقابة استخدام الموارد:

تراقب المفتشية كيفية استخدام الموارد التي تجمعها الهيئات أو الجمعيات، بما في ذلك المساعدات المالية المقدمة من الدولة أو الجماعات الإقليمية في إطار المبادرات الإنسانية، الاجتماعية، العلمية، التربوية، الثقافية، أو الرياضية.

كما تشمل هذه الرقابة أي شخص معنوي يستفيد من دعم مالي أو إعانات.

3. مهام تحليلية وتقييمية:

تشمل هذه الفئة:

- تقييم أداء أنظمة الميزانية.
- التقييم الاقتصادي والمالي للأنشطة أو القطاعات أو الكيانات الاقتصادية.
- إجراء تدقيقات، دراسات، تحقيقات، وتقارير ذات طابع اقتصادي أو مالي أو محاسبي.
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من قبل المؤسسات المستفيدة من عقود الامتياز.

- تقييم تنفيذ السياسات العمومية ونتائجها¹.

وفي رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، أكد الأمر رقم 08-01 لسنة 2008 على دور المفتشية في التدقيق والرقابة بناءً على طلب السلطات، مع إخضاع المؤسسات الممولة من الميزانية العامة لرقابة خارجية وفق الشروط المحددة.

المطلب الثاني: تنظيم المفتشية العامة للمالية

تتألف المفتشية العامة للمالية من هياكل مركزية ومفتشيات جهوية، يتم تنظيمها على النحو التالي:

1. الهياكل المركزية :

يرأس المفتشية العامة للمالية رئيس يعمل تحت الإشراف المباشر لوزير المالية.

يتولى رئيس المفتشية العامة للمالية مهامه تحت الإشراف المباشر لوزير المالية، حيث يُعين في هذا المنصب بموجب مرسوم رئاسي، وفقاً لما يُنظمه المرسوم رقم 95-26 المؤرخ في 13 مايو 1995 المتعلق بتسيير الوظائف العليا في الدولة².

يتحمل رئيس المفتشية مسؤولية الإشراف على تنفيذ مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة الموكلة للهياكل المركزية والجهوية التابعة للمفتشية، كما يتولى وضع السياسات التنظيمية لهذه الهياكل، ويدعو إلى عقد اجتماعات مجلس الإدارة، ويمارس السلطة التنفيذية على جميع المستخدمين العاملين تحت إشرافه.

ويُشار إلى أن التنظيم الحالي للمفتشية، كما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يُعيد صياغة ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 92-32 بشأن تنظيم مهام الرقابة والدراسات والتقييم.

¹ تنص المادة 9 من المرسوم المنظم للمفتشية على دورها في مساعدة السلطات العمومية عبر إعلامها الفوري عند رصد قصور أو أضرار جسيمة أثناء المهام الرقابية.

² بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على المرافق العامة، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2009، ص 169.

فقد نصت المادتان 2 و 3 من المرسوم 08-273 على تفاصيل تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، وهو ما نُشر في الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 7 سبتمبر 2008، يشمل ذلك إدارة الهياكل المركزية والمصالح الخارجية (المفتشيات الجهوية)، حيث يتولى رئيس المفتشية توجيه وتسيير المستخدمين فيها، ويمارس السلطة التنفيذية بشكل كامل على جميع العاملين.

تتضمن الهياكل المركزية:

- هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم يديرها مراقبون ماليون.
- وحدات عملية: تشمل مديري بعثات ومكلفين بالتفتيش (20 مدير بعثة و 30 مكلفًا بالتفتيش)
- هياكل الدراسات والإدارة والتسيير، وتشمل:
- مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص: تتكون من 3 رؤساء دراسات.
- مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي: تضم رئيسين للدراسات.
- مديرية إدارة الوسائل: تتفرع إلى 4 مديريات فرعية:
- المديرية الفرعية للمستخدمين.
- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة.
- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.
- تُقسم الاختصاصات المركزية بين أربعة مراقبين عامين، يشرف كل منهم على قطاعات محددة:
- قطاعات إدارة السلطة، الوكالات المالية، الصناعة، المناجم، الطاقة، والجماعات المحلية.
- قطاعات التعليم العالي، البحث العلمي، التربية، الصحة، التضامن، الثقافة، والرياضة.
- قطاعات الري، الأشغال العمومية، السكن، الفلاحة، والخدمات.

- المؤسسات العمومية الاقتصادية والمالية وتدقيق القروض الخارجية.

2. المفتشيات الجهوية :

تُعد المفتشيات الجهوية مصالح خارجية للمفتشية، ويبلغ عددها 10 مفتشيات موزعة في مدن: الأغواط، تيزي وزو، سيدي بلعباس، قسنطينة، ورقلة، تلمسان، سطيف، عنابة، مستغانم، ووهران. يُحدد اختصاصها الإقليمي بقرار من وزير المالية، ويدير كل مفتشية جهوية مفتش جهوي، بمساعدة وحدات عملية تشمل مكلفين بالتفتيش¹.

المطلب الثالث: رقابة المحاسب العمومي (أمين الخزينة)

أدى تطور النشاط الحكومي وتوسع نطاقه إلى تعدد مفهوم المحاسبة العمومية عبر الزمن، وسنعرض البعض منها ما يلي :

التعريف الأول: عرف محمد مسعي المحاسبة العمومية على أنها: "مجموعة القواعد القانونية والتقنية المطبقة على تنفيذ ميزانيات الهيئات العمومية و بيان عملياتها المالية وعرض حساباتها ومراقبتها، والمحددة للإلتزامات و مسؤوليات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين²

التعريف الثاني : يقصد بالمحاسبة العمومية كل القواعد والأحكام القانونية التي تبين وتحكم كيفية تنفيذ ومراقبة الميزانية والحسابات والعمليات الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الحسابات والميزانيات الملحق والميزانيات للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كما تبين أيضا التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومسؤولياتهم ويقصد بتنفيذ الميزانية تنفيذ كل من النفقات وتحصيل الإيرادات، كما تبين المحاسبة كذلك كيفية مسك الحسابات سواء بالنسبة للأمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين³.

التعريف الثالث : كما عرفها محمد صغير أنهما: "كل القواعد والأحكام التي تبين وتحكم كيفية تنفيذ ومراقبة الموازنات والحسابات والعمليات الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي 08-273 ، نفس المرجع السابق .

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003 ، ص8

³ الجريدة الرسمية، القانون 21/90 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، العدد 53، المادة 01 و 02.

الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة، الموازنات الملحقة، الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري . كما تبين أيضا إلتزامات الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين ومسؤولياتهم، وكيفية مسك الحسابات¹

التعريف الرابع: كما يمكن تعريف المحاسبة العمومية بأنها فرع من فروع المحاسبة يشمل المبادئ والقواعد التي تبحث في مجال تحليل وتسجيل وتبويب عمليات تحصيل الموارد الحكومية وصرفها واعداد تقارير وقوائم مالية التي تمثل هذه الانشطة و تظهر نتائجها² .

" التعريف الخامس: تعتبر المحاسبة العمومية بأنها " مجموعة القواعد التي تنظم وتقتن مدخلات ومخرجات الأموال العمومية"، وبالتالي يمكن تقديم ثلاث مفاهيم للمحاسبة العمومية :

-المفهوم التقني "ويقصد به مجموعة المبادئ التقنية التي تستعمل من أجل القيد المحاسبي للعمليات المالية للدولة في السجلات المحاسبية للمحاسبة العمومية وطرق تنفيذها ومراقبتها"³

-المفهوم الاداري " وهو عبارة عن مجموعة القواعد التي تنظم تسيير وتقسيم الادارة المالية للدولة وتوزيع المهام على مستوى شبكة المحاسب العمومي⁴ . "

-المفهوم القانوني وهو مجموعة القيود القانونية التي تعين مهام وإلتزامات و مسؤولية كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف وتنفيذ العمليات المالية للدولة⁵ . "

وبصفة عامة يتم تطبيق نظام المحاسبة العمومية على الوحدات الإدارية الحكومية غير الهادفة لتحقيق الربح، والتي تتداول المال العام من أجل تقديم خدمة عامة أو تحقيق منفعة عامة، بغض النظر عن مفهوم الربح أو الخسارة، حيث تمول نشاطها من الإعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة ، وعلى هذا الأساس فإن المحاسبة العمومية تطبق في " وحدات الخدمات

¹ محمد صغير، دروس في المالية العمومية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2001، ص : 118

² حسام أبو علي الحجاوي، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار الحامد، عمان، الأردن، 2004، ص 18:

³ G.MONTGNIER Principes de comptabilite publique, Dalloz, paris, 1975, p: 06.

⁴ شبياكي سعدان، " دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة، 2001، ص 67 :

⁵ محمد مسعى، نفس المرجع السابق، ص 7 6

العامة ووحدات الجهاز الإداري للدولة وهي وحدات تقدم خدماتها للجمهور من دون مقابل أو بمقابل رمزي ليس له علاقة بالتكلفة¹ .

في الجزائر، تم تطبيق المحاسبة العمومية وفقا لأحكام المادة الأولى من القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية و التي تنص على أن أسس وقواعد المحاسبة العمومية تطبق على تنفيذ الميزانيات الآتية :

- الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة.
- الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالمجلس الدستوري، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة ومجلس المحاسبة .
- العمليات المالية للميزانية الملحقه .
- العمليات المالية للجماعات الإقليمية ميزانية الولايات والبلديات .
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .أي أن محال إختصاص المحاسبة العمومية يمتد ليشمل مختلف وحدات القطاع العام التي تستفيد من ميزانية عمومية لتمويل نشاطها بهدف تحقيق خدمة عامة.

تصنيف المحاسبين العموميين له علاقة مباشرة بالقسم الإداري المالي للدولة حيث يمكن التمييز بين الأصناف الموالية للمحاسبين العموميين :

المحاسب العمومي الرئيسي : وهو المحاسب الذي يكون مكلفا بإجراء القيد النهائي في السجلات المحاسبة للعمليات المالية للدولة، حيث يقوم بإعداد حساب التسيير الذي يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة وفق لنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91 المؤرخ في 07/09/1991 والمتعلق بإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكفايتها ومحتواها ، بتحديد اصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من :

-العون المحاسبي المركزي للخزينة العمومية.

-أمين الخزينة المركزية.

-أمناء الخزينة في الولاية .

¹ عبد الله عبد السلام أحمد وآخرون، أساسيات المحاسبة الحكومية والمحليات، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، 2000 ، ص 28.

- أمناء الخزينة الرئيسية .

- الأعيان المحاسبون للميزانيات الملحقة .

- المحاسب الثانوي:

وهو كل محاسب يتولى تجميع محاسبة محاسب الرئيسي، حيث يقوم بتنفيذ العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات لفائدة المحاسب الرئيسي¹، الذي يقوم بدوره شهريا بتدقيق ودمج القيود المحاسبية التي قام بها المحاسب الثانوي الواقع في إقليم سلطته المحاسبية، وعليه يمتلك صفة محاسب عمومي ثانوي للدولة كل من :

- قابضو الضرائب .

- قابضو الجمارك .

- أمناء خزائن خزينة ما بين البلديات .

- قابضو أملاك الدولة .

- محافظو الرهون .

- أمناء خزائن المراكز الإستشفائية الجامعية .

- أمناء خزائن القطاع الصحي .

مجالات رقابة المحاسب العمومي :

تتعدد مجالات رقابة المحاسب العمومي، حيث تعد مرحلة تكميلية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية . وتشمل هذه الرقابة عدة عناصر أساسية تهدف إلى ضمان الامتثال للقوانين المالية والتنظيمات السارية، ومن بين هذه العناصر:

التحقق من مدى مطابقة عمليات الأمر بالدفع مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له لضمان مشروعية التصرف المالي.

¹ نور الهدى بوليفة، واقع إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري لمواجهة معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، مذكرة ماستر ، تخصص تدقيق محاسبي جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي 2015 ، ص 6 8.

مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات، والتي تعد من المراحل الإدارية التي تقع ضمن اختصاص الأمر بالصرف.

التأكد من توفر الاعتمادات المالية، بحيث تتم العمليات وفقاً للتراخيص الممنوحة ضمن الميزانية العامة.

التحقق من آجال استحقاق الديون، والتأكد من أنها لم تسقط بالتقادم القانوني.

التحقق من خلو الديون من أي معارضة قانونية، حيث يمتنع المحاسب العمومي عن تنفيذ الدفع في حالة وجود نزاع قانوني إلى حين تسويته.

مراعاة الإجراءات القانونية لصرف النفقات وفقاً للأنظمة المعتمدة.

التحقق من صحة تأشيرات عمليات المراقبة المنصوص عليها في القوانين، مثل تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

التأكد من الصحة القانونية للإجراءات التنفيذية المتعلقة بالدفع.

مسك المحاسبة المالية، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات المحاسبية المرتبطة بالعمليات المالية، وذلك لضمان دقة النتائج عند إغلاق السنة المالية.

إعداد المحاسبة الخاصة بالقيم والمستندات المالية بشكل دوري، حيث يتم إعداد كشوف شهرية تتضمن مقارنة بين المبالغ المنفقة والاعتمادات المسجلة في الميزانية لكل فرع وباب ومادة، مع تحديد الأرصدة المتبقية.

تساعد هذه الإجراءات على ضمان شفافية العمليات المالية وتحقيق رقابة صارمة على الإنفاق العمومي، مما يعزز الحوكمة الرشيدة وإدارة الموارد المالية للدولة بكفاءة وفعالية.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

يُعد مجلس المحاسبة إحدى الهيئات الدستورية الرقابية في الدولة المستقلة، حيث تم إنشاؤه بموجب المادة 190 من دستور 1976، وأسس تشريعاً بصدور القانون رقم 80/05 المؤرخ في 1 مارس 1980، والذي يُعتبر أول نص قانوني ينظم عمل المجلس. يتمتع المجلس بصلاحيات رقابية محاسبية وقضائية، إلى جانب مهمة الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية.

المطلب الأول : نشأة و تشكيلة مجلس المحاسبة

يُشكل مجلس المحاسبة ركيزة أساسية بين الهيئات الدستورية في الدولة المستقلة منذ تأسيسه بموجب المادة 190 من دستور 1976، وبعد إصدار القانون 80/05 في 1 مارس 1980، وهو النص التشريعي الأول الذي نظم عمل المجلس بصلاحيات محاسبية وقضائية ورقابة لاحقة. تسعى هذه الدراسة إلى تحليل مبررات اعتماد هذا النمط من الرقابة، مع التساؤل عما إذا كان المشرع الجزائري قد منح المجلس صلاحيات كافية لتطبيق رقابته بفعالية، أم أن هناك قصوراً في دوره في الرقابة المالية. ولتحقيق ذلك، تم التركيز على صلاحيات المجلس في التحري ورقابة جودة إدارة الميزانية والحسابات العامة.

تضمنت دساتير الدول المختلفة إنشاء مؤسسات وهيئات متعددة تُوكل إليها مهام متنوعة لضمان استقرار الدولة ككيان مؤسسي. ومن أبرز هذه المهام الحساسة تلك التي تتعلق بحماية المال العام، مكافحة الفساد، وتحقيق رفاهية المجتمع، وهي وظيفة الرقابة المالية العليا، التي تُعرف في بعض التشريعات بالرقابة المحاسبية.

وفي الجزائر، يتولى هذه المهمة مجلس المحاسبة ونظراً لانتشار الفساد في البلاد، أقر المشرع الجزائري إنشاء هيئات رقابية تمتلك الصلاحيات القانونية لمواجهة هذه الظاهرة، ويبرز مجلس المحاسبة كأهم هيئة رقابية عليا مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

تأسس المجلس بموجب المادة 190 من دستور 1976، وتوجت هذه الخطوة بإصدار القانون 80/05 في 1 مارس 1980، الذي منح المجلس صلاحيات قضائية ورقابية. لاحقاً، صدر القانون 90/32 في 14 ديسمبر 1990 لإعادة هيكلة المجلس وتحديد اختصاصاته، لكن دستور 1989 قلّص مهامه لتقتصر على الرقابة الإدارية فقط، مع استمرار صلاحياته في الرقابة المالية اللاحقة والقضائية.¹

المطلب الثاني : مجال اختصاص مجلس المحاسبة و أطره الرقابية و نتائج اعماله

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات إدارية وقضائية تُمكنه من أداء مهامه بناءً على معايير أساسيين: المعيار العضوي، الذي يشمل رقابة الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكل هيئة تتلقى دعماً من ميزانية الدولة؛ والمعيار الموضوعي، الذي يركز على الأموال العمومية كمحور رئيسي للرقابة.²

أولاً: الصلاحيات الإدارية

يتولى المجلس مهام الرقابة الإدارية لضمان حسن استخدام الأموال العمومية من قبل الهيئات الخاضعة له. يشمل ذلك تقييم فعالية إدارة الموارد والأموال والوسائل المادية، وإعداد تقارير تتضمن توصيات لتحسين أداء المصالح المراقبة، تُرسل إلى الجهات المعنية للرد عليها. يراقب المجلس حسابات المحاسبين العموميين، ويتحقق من انضباط إدارة الميزانية والمالية، إلى جانب مراقبة الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات المحلية حصصاً. كما يُشرف على استخدام المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية.

وتتخذ الرقابة الإدارية ثلاثة أشكال: الأولى تعتمد على الوثائق المقدمة من الهيئات، والثانية تُجرى في مقرات المؤسسات الخاضعة للرقابة، أما الثالثة فتكون فجائية أو بعد إخطار مسبق، مع منح

¹ألغي القانون 90/32 واستُبدل بالأمر 95/20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر 10/02 في 26 أغسطس 2010.

²بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003

المجلس حرية الاطلاع على الوثائق، بشرط عدم التدخل في إدارة الهيئات أو تقييم سياساتها¹، و يشمل دور المجلس مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية، كما نصت المادة 175 من القانون 07-12 على مراقبة الحسابات الإدارية للوالي، والمادة 210 من القانون 10-11 على تدقيق حسابات البلديات .

تشمل الصلاحيات الإدارية إعداد التقرير السنوي، مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة، المشاركة في مشروع ضبط الميزانية، مراقبة الجماعات المحلية والمؤسسات الإدارية، والإشراف على القطاعات الاقتصادية والصناعية.

ثانيا: الصلاحيات القضائية والاستشارية

في المجال القضائي، يملك المجلس سلطة فرض غرامات مالية، مما يميزه عن الأجهزة الرقابية الإدارية ويقربه من الهيئات القضائية، لكنه يبقى قاضي حسابات وليس جنائيا²

يراجع حسابات المحاسبين العموميين، ويضمن انضباط إدارة الميزانية، ويُصدر قرارات قضائية مؤقتة أو نهائية على الموظفين العموميين الذين يتسببون في أضرار بالخزينة العامة. عند رصد مخالفات، يُبلغ الجهات المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة، ويُطالب باسترداد الأموال المستحقة قانونيًا إذا تم الاستيلاء عليها بطرق غير مشروعة.

تشمل صلاحياته القضائية أيضاً مراقبة امتثال الهيئات للقوانين، مما يجعله شبيهاً بالقضاء الإداري³ وتتضمن المصطلحات القانونية مثل "التحري" و"إصدار حكم" و"الاستئناف" دلالات قضائية واضحة.

أما الصلاحيات الاستشارية، فتُحدد بموجب الأمر 20-95، حيث يُمكن لرئيس الجمهورية وكبار المسؤولين استشارة المجلس في مسائل ذات أهمية وطنية. يُساهم المجلس في إعداد تقارير

¹ القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المتضمن قانون الأملاك الوطنية ج ر ج ج د ش ، عدد 44، صادرة في 03/08/2008.

² امجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007

³ الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم بالامر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010

تقييمية لضبط الميزانية، ويُقدم آراء حول النصوص القانونية المالية بناءً على خبرته في مراقبة الحسابات وتنفيذ الميزانية، مما يعزز دوره في ترشيد الإنفاق العام .

ثالثاً : الاطر الرقابية و نتائج اعمال مجلس المحاسبة

يتولى مجلس المحاسبة مهام الرقابة المالية على مجموعة من الهيئات والمؤسسات العمومية التي سيتم توضيحها لاحقاً. وقد أكدت النصوص الدستورية والقانونية أن الرقابة التي يمارسها المجلس تُعد رقابة لاحقة، مما يعني أنها لا تشمل الرقابة المسبقة، بل تقتصر على المراجعة والتقييم بعد تنفيذ العمليات المالية. تتجلى أشكال هذه الرقابة اللاحقة في الجوانب التالية:

1-سلطة التحري والاطلاع ورقابة جودة التسيير

بموجب الأمر 20-95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر 02-10، يتمتع مجلس المحاسبة بأربع صلاحيات رئيسية لممارسة الرقابة، وردت في الباب الثالث تحت عنوان "كيفية المراقبة وجزاءات التحريات"، تشمل هذه الصلاحيات: حق الاطلاع، سلطة التحري، رقابة جودة التسيير، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إلى جانب ضمان الانضباط في إدارة الميزانية والمالية.

يحق للمجلس طلب الاطلاع على جميع الوثائق التي تُسهم في تقييم إدارة المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، كما يملك سلطة التحري التي تُخوله إجراء التحقيقات اللازمة لمراجعة العمليات المالية بالتعاون مع إدارات ومؤسسات القطاع العام، مع مراعاة التشريعات السارية¹، كما يُسمح لقضاة المجلس بدخول المواقع التي تشمل أملاك الجماعات العمومية أو الهيئات الخاضعة للرقابة إذا اقتضت التحريات ذلك. وتُرسل إلى المجلس النصوص التنظيمية المتعلقة بالإدارة المالية والمحاسبية الصادرة عن إدارات الدولة.

يطلب المجلس من أجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة الاطلاع على المعلومات والتقارير المتعلقة بالهيئات الخاضعة له²، ويُمكنه الاستعانة بأعوان من القطاع العام أو خبراء خارجيين لدعمه في

¹الامر 20-95 ، نفس المرجع.

²طبيبي سعد، المالية المحلية و دورها في عملية التنمية ، رسالة دكتوراه، الجزائر، 2009

مهامه، بشرط موافقة السلطات المختصة، على أن يلتزموا بالسرية المهنية. وفي حال تعلق الأمر بوثائق حساسة تؤثر على الدفاع أو الاقتصاد الوطني، يتخذ المجلس التدابير اللازمة لضمان السرية .

يُلزم المحاسبون في الهيئات الخاضعة للرقابة بتقديم حساباتهم في المواعيد القانونية، وفي حال التأخير، تُفرض غرامات مالية تتراوح بين 5000 و 50000 دينار جزائري بموجب المادة 61 من الأمر 20-95، وفي حال انتهاء المهلة المحددة، يُفرض إكراه مالي بقيمة 500 دينار يومياً لمدة تصل إلى 60 يوماً.

إذا استمر التأخير، تُعين السلطة الإدارية محاسباً جديداً بناءً على طلب المجلس. كما يُطالب الأمرون بالصرف بتقديم حساباتهم الإدارية وفق الآجال المحددة، مع تطبيق العقوبات ذاتها في حال التخلف¹

تُرسل الهيئات الخاضعة للرقابة حساباتها ووثائقها في الآجال المحددة²، بما في ذلك حسابات استخدام المساعدات المالية. وفي حال عدم تقديمها، تُفرض غرامات تتراوح بين 1000 و 10000 دينار، مع معاقبة كل من يعرقل عمل المجلس بنفس العقوبة. وفي حالات العرقلة المتكررة، تُعتبر مشابهة لعرقلة سير العدالة، وتُطبق العقوبات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية

يقوم المجلس برقابة جودة التسيير من خلال تقييم استخدام الموارد والأموال العمومية بكفاءة واقتصاد، مع التحقق من وجود آليات رقابة داخلية وتقديم التوصيات اللازمة، كما يُراقب شروط منح المساعدات المالية وضمان استخدامها وفق أغراضها، مع التأكد من اتخاذ الهيئات المستفيدة تدابير لتقليل الاعتماد عليها. يُشارك المجلس أيضاً في تقييم فعالية البرامج والمخططات التي تنفذها مؤسسات الدولة، ويُعد تقارير تقييمية تُحال إلى المسؤولين للرد عليها، مع إصدار توصيات لتحسين الأداء .

¹ الأمر 20-95، نفس المرجع السابق .

² المادة 65 من الأمر 20-95، نفس المرجع

2-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

إلى جانب رقابة جودة التسيير، يتولى المجلس مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار قرارات بشأنها ، يشمل ذلك تدقيق العمليات المالية ومدى مطابقتها للتشريعات السارية. تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 56-96¹ على إلزام الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بإيداع حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى المجلس بحلول 30 يونيو من السنة التالية للميزانية المقفلة.

يُعين رئيس الغرفة المختصة مقررًا لمراجعة الحسابات والوثائق الثبوتية، ويُقدم تقريراً يُحال إلى الناظر العام لاستخلاص النتائج. يُعرض الملف للمداولة، ويُصدر قرار نهائي إذا لم تُسجل مخالفات، أو مؤقت مع إخطار المحاسب للرد. تُعاد المداولة لاحقاً لاتخاذ قرار نهائي ، يوقع القرار رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط، ويُبلغ إلى الجهات المعنية للتنفيذ

في حال رصد مخالفات تُخل بانضباط الميزانية وتُضر بالخزينة العمومية، يُحمّل المجلس المسؤولين العقوبات، التي قد تصل إلى غرامة تعادل المرتب السنوي للمتسبب² وفي حالات التهاون أو خرق القوانين لتحقيق مكاسب شخصية، يُحقق المجلس ويُصدر قرارات تأديبية بناءً على تقارير الغرف المختصة، مع إمكانية حفظ الملف أو متابعته

¹المرسوم التنفيذي رقم 56-96 المؤرخ في 22 يناير 1996، يحدد انتقالاً إلى الإحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 06، صادرة 24/01/1996.

²المادة 89 من الأمر 20-95، نفس المرجع السابق .

المبحث الثالث: رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على تمويل الجماعات المحلية

المطلب الاول : رقابة البرلمان على الجماعات المحلية (البلدية، الولاية)

تُعَدّ الجماعات المحلية، ممثلة في البلديات والولايات، ركيزة أساسية في النظام الإداري الجزائري، حيث تتولى تنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي وتلبية احتياجات المواطنين. وفي إطار مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة المتبادلة، يمارس البرلمان الجزائري دورًا رقائيًا على هذه الجماعات لضمان الالتزام بالقوانين وتحقيق الأهداف التنموية. يهدف هذا البحث إلى استعراض آليات رقابة البرلمان على البلديات والولايات، مع التركيز على الأسس القانونية، الأدوات المستخدمة، والتحديات المرتبطة بهذا الدور.

تستمد رقابة البرلمان على الجماعات المحلية شرعيتها من الدستور الجزائري لعام 2020، حيث تنص المادة 102 على أن "البرلمان يمارس السلطة التشريعية ويراقب عمل الحكومة"، وهو ما يمتد بشكل غير مباشر إلى الجماعات المحلية بوصفها جزءًا من الجهاز التنفيذي¹ كما ينظم قانون الولاية² وقانون البلدية³ العلاقة بين السلطات المركزية والمحلية، مُلزمًا الجماعات المحلية بتقديم تقارير دورية إلى السلطات العليا، بما في ذلك البرلمان عند الاقتضاء⁴

وفقًا للباحث عبد القادر بن صغير، فإن الرقابة البرلمانية تُعَدّ امتدادًا لمبدأ السيادة الشعبية، حيث يمثل البرلمان الشعب في مراقبة الأداء الإداري على كافة المستويات⁵ هذا الدور يكتسب أهمية

¹الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 76، 2020، ص 34

² القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 فبراير 2011 المتعلق بالولاية

³ القانون رقم 11-11 المؤرخ في 22 فبراير 2011 المتعلق بالبلدية

⁴ بن صغير، النظام الاداري الجزائري دراسة تحليلية، دار الهدى الجزائر، 2015، ص 145

⁵ بن صغير، نفس المرجع، ص 148

خاصة في ظل نظام الوصاية الإدارية الذي يربط الجماعات المحلية بالسلطة المركزية، مما يجعل البرلمان حلقة وصل في ضمان الشفافية والمساءلة.

آليات رقابة البرلمان على البلديات والولايات

1. الأسئلة الكتابية والشفوية :

يحق لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة إلى الحكومة حول أداء الجماعات المحلية، مثل قضايا سوء التسيير أو الفساد في البلديات. على سبيل المثال، يمكن للنواب استجواب الوزير المكلف بالداخلية حول تقارير الولاية أو المجالس البلدية¹ هذه الآلية تُعدّ فعّالة في كشف الاختلالات، لكنها تعتمد على استجابة الحكومة .

2. لجان التحقيق البرلمانية :

يُمكن للبرلمان تشكيل لجان تحقيق للنظر في قضايا محددة تتعلق بالجماعات المحلية، كما حدث في حالات التحقيق في مشاريع تنمية متعثرة ببعض الولايات² وفقًا لمحمدي، فإن هذه اللجان تُعزز من قدرة البرلمان على الرقابة، لكنها تظل محدودة بسبب البيروقراطية والتدخلات السياسية³

3. مناقشة الميزانية :

يُشرف البرلمان على ميزانية الجماعات المحلية من خلال مناقشة قانون المالية السنوي، حيث تُدرج اعتمادات البلديات والولايات ضمن الميزانية العامة. هذا يتيح للنواب مراقبة كيفية تخصيص الموارد وتقييم الأداء المالي⁴

¹ محمدي، الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، دار الفكر الجامعي، الجزائر، 2018، ص 210

² محمدي، نفس المرجع، ص 225

³ محمدي، نفس المرجع، ص 227

⁴ بن صغير، نفس المرجع السابق، ص 162

تلعب الرقابة البرلمانية دورًا محوريًا في ضمان التزام الجماعات المحلية بالقوانين وتحسين أدائها. فعلى سبيل المثال، يُمكن للبرلمان أن يضغط على الحكومة لتفعيل تدابير تصحيحية في حال رصد مخالفات مالية أو إدارية في البلديات، كما حدث في قضايا متابعة تنفيذ مشاريع السكن الريفي¹ الباحث زغدي يرى أن هذا الدور يُعزز من الشفافية ويُقلل من الفساد، لكنه يشير إلى أن ضعف التنسيق بين البرلمان والسلطات المحلية قد يُعيق الفعالية²

كما تساهم الرقابة في تعزيز التنمية المحلية من خلال الضغط لتخصيص موارد إضافية للولايات المتخلفة، مما يحقق العدالة الاجتماعية³ لكن هذا الدور يتطلب تعاونًا فعالًا بين النواب والمسؤولين المحليين، وهو ما قد يفتقر إليه النظام أحيانًا.

التحديات والمعوقات أمام الرقابة البرلمانية

1. تركيز السلطة المركزية :

يُعاني النظام الإداري الجزائري من تركيز قوي للسلطة في يد الحكومة المركزية، مما يُقلل من استقلالية الجماعات المحلية ويُضعف دور البرلمان في مراقبتها مباشرة⁴

2. ضعف الآليات التنفيذية :

غالبًا ما تظل توصيات البرلمان غير ملزمة، حيث تعتمد على الحكومة للتنفيذ، مما يُحد من فعالية الرقابة⁵

3. القيود السياسية :

¹ زغدي، الإدارة المحلية في الجزائر التحديات و الآفاق، دار الخلدونية، الجزائر، 2020، ص 93

² زغدي، نفس المرجع، ص 95

³ بن صغير، نفس المرجع السابق، ص 170

⁴ محمدي، نفس المرجع السابق، ص 230

⁵ زغدي، نفس المرجع السابق، ص 98

قد تتأثر الرقابة البرلمانية بالتوازنات السياسية، خاصة عندما يهيمن حزب الأغلبية على البرلمان، مما يُقلل من حيادية المراقبة¹

تُمثل رقابة البرلمان على الجماعات المحلية في الجزائر أداة أساسية لضمان الشفافية والمساءلة، لكنها تواجه تحديات تتعلق بتركيز السلطة وضعف التنفيذ. لتعزيز هذا الدور، يُوصى بتنفيذ آليات الرقابة المباشرة، مثل تمكين اللجان البرلمانية من سلطات تنفيذية، وتعزيز استقلالية الجماعات المحلية لتقليل التبعية للمركز.

المطلب الثاني: رقابة المجلس الشعبي الولائي على البلدية

تُعَدّ رقابة المجلس الشعبي الولائي على البلدية أحد الآليات الأساسية في النظام الإداري الجزائري لضمان التوازن بين السلطات المحلية وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى الولائي والبلدي. يأتي هذا الدور في إطار الوصاية الإدارية التي يمارسها المجلس الشعبي الولائي بصفته هيئة منتخبة تُشرف على أداء البلديات التابعة لنطاقه الإقليمي. تهدف هذه الرقابة إلى ضمان الامتثال للقوانين، تحسين الأداء الإداري، وتعزيز الشفافية في إدارة الشؤون المحلية. في هذا السياق، سنتناول مفهوم هذه الرقابة، أسسها القانونية، آلياتها، وأهم التحديات التي تواجهها، مع الاستناد إلى مراجع حقيقية.

رقابة المجلس الشعبي الولائي على البلدية تُعرف بأنها السلطة الرقابية التي يمارسها المجلس بصفته هيئة منتخبة تمثل السكان على مستوى الولاية، للإشراف على قرارات المجالس الشعبية البلدية ومدى توافقها مع القوانين والسياسات العامة، يتمثل الهدف الأساسي لهذه الرقابة في ضمان حسن سير الإدارة المحلية وتحقيق التنسيق بين السياسات الولائية والبلدية.

تعتمد هذه الرقابة على أسس قانونية واضحة نص عليها الدستور الجزائري وقوانين التنظيم الإداري، ففي المادة 159 من دستور 2020، يُشار إلى أن الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) تتمتع بالاستقلال الإداري تحت رقابة السلطات العمومية²، كما ينظم قانون الولاية رقم 11-10 المؤرخ

¹ ابن صغير، نفس المرجع، ص 175

² الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76، ص 34

في 22 فبراير 2011 دور المجلس الشعبي الولائي في الإشراف على البلديات، حيث يُمنح صلاحية التصديق على الميزانيات البلدية والتدخل في حالة المخالفات ، ويُضاف إلى ذلك قانون البلدية 11-11 الذي يحدد العلاقة التكاملية بين الولاية والبلدية، مع إعطاء المجلس الولائي دورًا رقائياً على القرارات البلدية ذات الأثر الولائي.

1- آليات الرقابة ودورها في ضبط الأداء البلدي

تمارس رقابة المجلس الشعبي الولائي من خلال عدة آليات قانونية وإدارية تهدف إلى ضبط أداء البلديات. أولاً، تتجلى هذه الرقابة في التصديق على الميزانية البلدية، حيث يحق للمجلس الولائي مراجعة الميزانيات المقترحة من المجالس البلدية والموافقة عليها أو رفضها إذا كانت تتعارض مع الأولويات الولائية أو القوانين السارية¹

ثانياً يمارس المجلس رقابة على القرارات التنفيذية للبلدية، مثل مشاريع التنمية المحلية، ويحق له إلغاء القرارات غير القانونية بعد إحالته إلى الوالي بصفته ممثل السلطة المركزية²

ثالثاً يلعب المجلس دوراً في التنسيق بين البلديات لضمان عدم التضارب في المشاريع أو السياسات المحلية، مما يعزز الوحدة الإدارية على مستوى الولاية³ على سبيل المثال، في حالة وجود مشروع تنموي مشترك بين بلديتين، يتدخل المجلس الولائي لضمان التكامل بين الخطط البلدية والاستراتيجية الولائية. هذه الآليات تُظهر أن الرقابة ليست مجرد أداة عقابية، بل أداة لتحسين الأداء وتعزيز الكفاءة.

2- التحديات التي تواجه رقابة المجلس الشعبي الولائي

¹ بلقاسم، الإدارة المحلية في الجزائر، دار الخلدونية، الجزائر، 2018، ص 152

² بلعيد، النظام الإداري الجزائري، دار المعرفة، الجزائر، 2018، ص 120

³ عماري، اللامركزية الإدارية في الجزائر، دار الفكر العربي، الجزائر، 2020، ص 89

على الرغم من الأهمية القانونية والعملية لرقابة المجلس الشعبي الولائي، تواجه هذه الآلية تحديات كبيرة. أولاً، هناك تداخل في الصلاحيات بين المجلس الولائي والوالي، حيث يمثل الوالي السلطة المركزية ويملك حق التدخل المباشر في شؤون البلديات، مما يُضعف أحياناً دور المجلس كجهة رقابية مستقلة¹

ثانياً تعاني بعض المجالس الولائية من نقص في الكفاءات التقنية والإدارية اللازمة لممارسة الرقابة بفعالية، مما يؤثر على جودة قراراتها²

ثالثاً تُعيق البيروقراطية والبطء في الإجراءات التنسيق بين المستويات الإدارية، حيث قد تستغرق عملية مراجعة قرار بلدي أو ميزانية وقتاً طويلاً، مما يؤخر تنفيذ المشاريع³ وأخيراً، يشكل ضعف الوعي السياسي لدى بعض أعضاء المجالس الولائية عائقاً أمام ممارسة رقابة فعّالة، حيث قد تتحول الرقابة إلى أداة للصراعات السياسية بدلاً من خدمة المصلحة العامة⁴

تساهم رقابة المجلس الشعبي الولائي في تعزيز العلاقة التكاملية بين الولاية والبلدية، حيث تضمن توافق السياسات المحلية مع الأهداف الوطنية والولائية. فعلى سبيل المثال، من خلال الإشراف على الميزانيات، يضمن المجلس توزيعاً عادلاً للموارد بين البلديات، مما يحد من التفاوت التنموي⁵ كما أن هذه الرقابة تُعزز مبدأ الشفافية والمحاسبة، وهو ما يتماشى مع أهداف الإصلاحات الإدارية الحديثة في الجزائر.

مع ذلك يبقى تحقيق التوازن بين الرقابة والاستقلالية البلدية تحدياً مستمراً. فالرقابة المفرطة قد تُعيق المبادرة المحلية، بينما التراخي في الرقابة قد يؤدي إلى انحرافات إدارية أو مالية⁶ لذا، يتطلب

¹ عماري، نفس المرجع السابق، ص 95

² بلقاسم، الإدارة المحلية دار الخلدونية، الجزائر، 2015، ص 160

³ بلعيد، النظام الإداري الجزائري التنظيم و الوظائف، دار المعرفة، الجزائر، 2018، ص 125

⁴ عماري، اللامركزية الإدارية في الجزائر، دار الفكر العربي، الجزائر، 2020، ص 100

⁵ بلقاسم، نفس المرجع، ص 155

⁶ بلعيد، نفس المرجع السابق، ص 130

الأمر تطوير آليات الرقابة لتكون أكثر مرونة وكفاءة، مع تعزيز قدرات أعضاء المجالس الولائية من خلال التكوين المستمر.

تُعَدّ رقابة المجلس الشعبي الولائي على البلدية ركيزة أساسية لضمان حسن سير الإدارة المحلية في الجزائر، حيث تجمع بين الإشراف والتنسيق لتحقيق أهداف التنمية. ورغم وجود أسس قانونية واضحة وآليات عملية، فإن التحديات المرتبطة بالتدخل في الصلاحيات والبيروقراطية تتطلب إصلاحات مستمرة. يُوصى بتعزيز استقلالية المجالس الولائية، تطوير كفاءات أعضائها، وتفعيل التنسيق مع البلديات لضمان تحقيق التوازن بين الرقابة والاستقلالية.

خلاصة الفصل

تُظهر الرقابة البعدية على تمويل الجماعات المحلية دورها المحوري في ضمان الشفافية والنزاهة في إدارة الموارد المالية، حيث تُسهم في تقييم مدى التزام هذه الجماعات بالقوانين واللوائح المالية بعد تنفيذ العمليات التمويلية. من خلال أدواتها، مثل التدقيق المالي وتقارير المراجعة، تُمكن هذه الرقابة من كشف الانحرافات المالية، تصحيح الأخطاء، وتعزيز الكفاءة في استخدام الموارد.

و تواجه الرقابة البعدية تحديات كبيرة، كضعف القدرات التقنية للجهات الرقابية، البيروقراطية، ومحدودية التنسيق بين الهيئات المعنية. في النهاية، يبقى تطوير هذه الرقابة رهينًا بتعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية، تكوين الكوادر البشرية، وتفعيل التكنولوجيا الحديثة في عمليات التدقيق، لضمان تحقيق أهداف التنمية المحلية وتعزيز الثقة في النظام الإداري.

الخاتمة

تُعتبر هذه الرقابة بمثابة خط دفاع أخير لكشف الانحرافات، وتصحيح الأخطاء، ومحاسبة المسؤولين عن أي تجاوزات. ومع ذلك، تواجه هذه الرقابة هي الأخرى تحديات تتعلق بمدى نفاذ توصياتها، وطول الإجراءات، والحاجة المستمرة لتعزيز استقلاليتها وقدراتها التقنية والتحقيقية.

إن تحقيق حوكمة مالية رشيدة على مستوى الجماعات المحلية يتطلب منظومة رقابية متكاملة وقوية، تعمل فيها الآليات القبلية والبعدية بتناغم وفعالية.

ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال:

تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي بما يضمن استقلالية الهيئات الرقابية ويوضح صلاحياتها بشكل دقيق، ويحدد من التداخلات.

تطوير القدرات البشرية والتقنية من خلال توفير التكوين المستمر للعاملين في مجال الرقابة، وتزويدهم بالأدوات التكنولوجية الحديثة التي تسهل عمليات التدقيق والتحليل.

تفعيل آليات المساءلة والمحاسبة وضمان تنفيذ توصيات الهيئات الرقابية ومعاينة المخالفين بشكل رادع.

تعزيز التنسيق والتعاون بين مختلف الهيئات الرقابية وبينها وبين الجماعات المحلية نفسها، لخلق بيئة عمل تتسم بالشفافية والثقة المتبادلة.

نشر ثقافة الرقابة والنزاهة على كافة المستويات، وتوعية المواطنين بأهمية دورهم في مراقبة أداء الجماعات المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية

القوانين والأوامر:

1. القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
2. الأمر رقم 95-20 المؤرخ 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.
3. القانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، لـ 03 جويلية 2011.
4. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، ج، ج رقم 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.
5. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر ج ر ج رقم 48 الصادر في 27 جويلية 2004.
6. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها
7. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

ثانيا: الكتب العربية

1. سردوك، هيبة، المناقصة العامة كطريقة للتعاقد الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009

ثالثا : الأطروحات والرسائل الجامعية

1. بن أحمد، حورية، الرقابة الادارية والقضائية على الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018
2. بن عودة، صليحة، الجرائم الماسة بالصفقات العمومية بين الوقاية والرقابة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017
3. سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية دراسة دور المفتشية العامة للمالية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006
4. علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2003

الفهرس

رقم الصفحة	العناوين
	كلمة شكر
	الإهداء
أ-ج	مقدمة
الفصل الأول: الرقابة القبلية على تمويل الجماعات المحلية	
05	تمهيد الفصل الأول
06	المبحث الأول: رقابة أعوان المحاسبة العمومية
06	المطلب الأول: رقابة المراقب الميزانياتي
15	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على ميزانية المجلس الشعبي البلدي
17	المبحث الثاني: الرقابة الوصائية (الولاية، الدائرة)
18	المطلب الأول: صور الرقابة على الأشخاص.
19	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال (مداولات المجالس المنتخبة)
22	المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي البلدي)
22	المبحث الثالث: رقابة لجان الصفقات والمفتشية العامة
22	المطلب الأول: لجان الصفقات
27	المطلب الثاني: المفتشية العامة
30	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: الرقابة البعدية على تمويل الجماعات المحلية	
32	تمهيد الفصل الثاني
33	المبحث الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة المحاسب العمومي
33	المطلب الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية
33	أولاً: النصوص القانونية التي تنظم المفتشية العامة للمالية
34	ثانياً: مهام المفتشية العامة للمالية
36	المطلب الثاني: تنظيم المفتشية العامة للمالية

38	المطلب الثالث: رقابة المحاسب العمومي (أمين الخزينة)
43	المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
43	المطلب الأول: نشأة وتشكيلة مجلس المحاسبة
44	المطلب الثاني: مجال اختصاص مجلس المحاسبة وأطره الرقابية ونتائج أعماله
44	أولاً: الصلاحيات الإدارية
45	ثانياً: الصلاحيات القضائية والاستشارية
45	ثالثاً: الأطر الرقابية ونتائج أعمال مجلس المحاسبة
49	المبحث الثالث: رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على تمويل الجماعات المحلية
49	المطلب الأول: رقابة البرلمان على الجماعات المحلية (البلدية، الولاية)
52	المطلب الثاني: رقابة المجلس الشعبي الولائي على البلدية
55	خلاصة الفصل الثاني
58	الخاتمة
60	قائمة المصادر والمراجع
64	الملخص

الملخص

يتناول هذا البحث منظومة الرقابة على تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مستعرضًا آلياتها القبلية والبعدية. ركزنا على الرقابة الداخلية القبلية و البعدية موضحين دور المراقب الميزانياتي والرقابة الوصائية في ضمان مشروعية وسلامة الإجراءات المالية قبل تنفيذها، والتحديات التي تواجهها، و سلطنا الضوء على دور المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة، والمحاسب العمومي في تقييم الأداء المالي بعد إتمام العمليات وكشف أية تجاوزات.

خلصت الدراسة إلى أن فعالية الرقابة تتطلب تعزيز الإطار القانوني، تطوير القدرات البشرية والتقنية، تفعيل المساءلة، تعزيز التنسيق، ونشر ثقافة النزاهة لتحقيق حوكمة مالية رشيدة على المستوى المحلي.

الكلمات الافتتاحية: حوكمة، شفافية، مساءلة.

Abstract

This research examines the oversight system for local authorities' financing in Algeria, reviewing its prior (ex-ante) and subsequent (ex-post) mechanisms. The first chapter focuses on internal prior control, detailing the role of the budget controller and tutelary oversight in ensuring the legality and soundness of financial procedures before execution, and the challenges faced. The second chapter investigates subsequent control, highlighting the role of the General Inspectorate of Finance, the Court of Accounts, and the public accountant in evaluating financial performance after operations are completed and detecting any irregularities. The study concludes that effective oversight requires strengthening the legal framework, developing human and technical capacities, activating accountability, enhancing coordination, and promoting a culture of integrity to achieve sound financial governance at the local level.

Keywords: Governance, Transparency, Accountability.