

هيئات الرقابة على الإدارة المالية للبلديات The bodies of Control on the Financial Management of Municipalities



طالب الدكتوراه/ عبد الجليل دبابي^{1,2}، الأستاذ/ محفوظ برحماني¹

¹جامعة البليدة 2، (الجزائر)

²المؤلف المراسل: abdeljallil.debabi@gmail.com

تاريخ النشر: 2019/12/28

تاريخ القبول للنشر: 2019/09/25

تاريخ الاستلام: 2019/05/22



مراجعة الهقال: اللغة العربية: أ. / مسعود وقاد (جامعة الوادي) اللغة الإنجليزية: د. / نورة إبرسيان (جامعة بورداس)

ملخص:

ما يؤمل من التنظيم الإداري اللامركزي، الذي تعد البلدية ركيزته الأساسية، هو تحمل جزء من العبء العام للدولة، عن طريق التشخيص الدقيق للحاجيات العامة المحلية، بحكم الاطلاع عن قرب؛ ومن ثم محاولة التكفل بها، وفق مبدأ الأولويات، إلا أن ذلك يتطلب موارد حقيقية، لمجابهة الأعباء المتزايدة من جهة وتلغاف المديونية والعجز المالي من جهة أخرى. ولما كان المال العام عرضة لكل أنواع الفساد، إخضاع مالية البلدية لهيئات رقابة قبلية وقائية؛ وأخرى بعدية عقابية، ضروري للوصول إلى تحقيق أقصى أهداف الخدمات العامة المحلية، بأدنى تكلفة مالية ممكنة، وذلك مرهون بمراجعة النظام الميزانياتي والمحاسباتي، وأساليب تنفيذهما والرقابة عليهم. الكلمات المفتاحية: الميزانية؛ الأمر بالصرف؛ المراقب المالي؛ أمين الخزينة البلدي؛ مجلس المحاسبة.

Abstract:

What is expected from the decentralized administrative organization, namely from the municipality for being its basic pillar, is bearing a small part of the general burden of the state through the careful diagnosis of the local public needs and cover those needs according to the principle of priorities. Obviously, this requires real resources to cope with increasing charges, on the one hand, and to avoid indebtedness and fiscal deficits, on the other hand.

As public money is vulnerable to all kinds of corruption, subjecting municipal finance to prior and preventive control bodies along with other punitive posterior control is necessary to achieve the maximum objectives of local public services at the lowest possible financial cost. This highly depends on the revision of the budget and accounting systems and their execution mechanisms and control.

Keywords: Budget; The authorizing officer; Financial auditor; Secretary of the municipality; Accounting board.

مقدمة:

تعتمد معظم الدول ومنها الجزائر في تنظيمها الإداري، على توزيع وظيفتها الإدارية، بين أجهزة مركزية وغير ممركرة؛ إلى جانب أجهزة أخرى، لا مركزية مرفقية وإقليمية، والغرض من ذلك تخفيف العبء عن السلطة المركزية، بحكم الاطلاع المباشر على الحاجيات العامة المختلفة، ومن ثم إشباعها عن طريق التشخيص الصحيح والمناسب.

ومن هنا تكمن أهمية الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية، وعلى وجه الخصوص البلدية، التي تعد الخلية الأساسية لنسيج الدولة، والجماعة الإقليمية القاعدية لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى المحلي، الذي يتطلب الكثير من الموارد لمواجهة الأعباء المتزايدة لذا نجد الدولة قدّمت الكثير من الموارد، وأهمها العائدات الجبائية؛ لتحقيق التوازن المالي لميزانية البلدية، ولما كانت الموارد شحيحة والنفقات في تزايد مستمر، بفعل الحاجيات العامة التي تنتظر دورها في التجسيد، وفق برامج ومخططات.

ولما كان المال العام بحاجة إلى حماية وترشيد، كان من الضروري إنشاء آليات تضمن مراقبته وتسييره بشكل ملائم ومشروع، وذلك بإخضاع مالية البلدية إلى مجموعة من الهيئات الرقابية المختلفة، منبثقة من وظائف الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

حيث يشكل مجموعها صمام أمان للمال العام، من أن يحيد عن الوجهة المرصودة له، عبر مراحل محددة؛ ابتداء بالمرحلة التي تبتدئ بالالتزام المحاسبي والقانوني المنشئين للدين، وانتهاء بمرحلة الدفع قبل تحصن أخطاء الإنفاق العمومي بالتقادم، هذا ما سنحاول دراسته عن الموضوع بتحليل وتشخيص وتقييم هذه الهيئات المختلفة من خلال:

1- طرح الإشكالية:

هل تضمن الهيئات الرقابية رقابة شاملة على أموال البلدية؟ وما مدى فعاليتها؟ للإجابة على الإشكالية تنطلق الدراسة من عدة فرضيات.

2- فرضيات الدراسة:

للإحاطة بالموضوع ارتأينا أن نعتمد الفرضيات التالية:

يوجد تسلسل زمني متصل بين أداء الهيئات الرقابية يضمن تغطية شاملة لكل الأموال العمومية التابعة للبلدية.

تلتزم الهيئات الرقابية بالمهام المحددة لها تشريعيا وتنظيميا لتحقيق فعالية ملائمة ويوجد خلل ذاتي في دور هيئات الرقابة وآخر موضوعي يتمثل في النظام المالي المعتمد.

3- أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى أخذ مالية البلدية كعينة، عن مدى فعالية الرقابة التي تقوم بها مختلف الهيئات، وتشخيص مكانن القصور بغرض تلافئها، ونقاط القوى من أجل تعميمها.

4- المنهج المستخدم:

تعتمد الدراسة على أسلوب التحليل الوصفي أكثر استعمالا، وذلك بتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية، المتعلقة بإنشاء أجهزة الرقابة وسيرها.

وانسجاما مع الإشكالية وفرضيات الدراسة، قمنا بتقسيم الدراسة إلى مبحثين، حيث نتطرق في المبحث الأول إلى التنفيذ الإداري والرقابة القبلية عليه، بينما يتم التطرق في المبحث الثاني إلى الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة على تسيير مالية البلدية.

المبحث الأول

التنفيذ الإداري ورقابته القبلية

يتم تنفيذ ميزانية البلدية على مرحلتين، الأولى ويطلق عليها المرحلة الإدارية، والثانية تسمى بالمرحلة المحاسبية التي هي من اختصاص المراقب المالي وأمين خزينة البلدية، لذا سنتطرق في المطلب الأول للتنفيذ الإداري للميزانية، بينما سنعرض في المطلب الثاني الرقابة القبلية، التي تخص كلا من المراقب المالي وأمين خزينة البلدية.

المطلب الأول: التنفيذ الإداري لميزانية البلدية:

إن تنفيذ هذه المرحلة يندرج ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره أمرا بتحصيل الإيرادات، وأمرا بدفع النفقات، لذا سنعرض في الفرع الأول تعريف ميزانية البلدية، بينما سنتطرق إلى تنفيذ الإيرادات في الفرع الثاني، وتنفيذ النفقات في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية

تمتع البلدية بالشخصية المعنوية المستقلة التي من عناصرها الذمة المالية المستقلة، حيث تعرف ميزانيتها من خلال قانون البلدية بأنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"⁽¹⁾.

كما تخضع مالية البلدية لقواعد المالية العامة للدولة، والتي من بينها قواعد قانون المحاسبة العمومية حيث "يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة، التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والجماعات الإقليمية"⁽²⁾.

هذا ما يجعلنا نستنتج أن ميزانية البلدية تعتبر ميزانية تقليدية، أو ما يعرف بموازنة البنود، والنظام المحاسبي الذي يحكمها مبني على الأساس النقدي الذي يَعتبر "التحصيل الفعلي أساس إثبات الإيراد في الدفاتر، والإنفاق الفعلي يعتبر أساس إثبات المصروفات"⁽³⁾.

رغم مزايا ميزانية البنود والنظام المحاسبي ذي الأساس النقدي، والتي من أهمها البساطة والوضوح وسهولة التنفيذ، إلا أن لها عيوباً لا تساعد ميزانية البلدية، على تحديد كلي للالتزامات المالية

سواء في قسم الإيرادات عند إثبات إيرادات البلدية كمرحلة أولى، أو في قسم النفقات أثناء مرحلته الأولى، المتمثلة في الالتزام المنشئ للدين؛ بل يكفي هذا النظام بتحديد ما تحقق من تحصيل لإيرادات، وكذلك على ما تحقق من تسديد للنفقات كمراحل نهائية.

هذا النظام لا يسمح بمعرفة نسبة الإيرادات المحققة، بالنظر إلى مجموع الإثباتات وكذلك نسبة ما تم دفعه من نفقات، مقابل مجموع ما التزم به، مما يجعلنا نستنتج أن الرقابة على أساس هذا النظام لا تقدم معطيات حقيقية على تنفيذ ميزانية البلدية.

الفرع الثاني: تنفيذ الإيرادات

على اعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر بالصرف، فإنه يعد المنفذ لميزانية البلدية وكل العمليات المالية المرتبطة بها، سواء في قسم الإيرادات أو النفقات في المرحلة الإدارية، حيث يتمثل دوره في اتخاذ كل الإجراءات المخولة له للقيام بعملية إثبات⁽⁴⁾ الموارد، التابعة لميزانية البلدية بإحصائها وتثمينها وفق قواعد قانونية وفنية، ومن ثم الانتقال إلى المرحلة الثانية المتمثلة في عملية تصفية⁽⁵⁾ الإيرادات، بتحديد المبالغ الصحيحة المستحقة للبلدية، عن طريق المداولات والقوانين الخاصة بهذا الشأن، ثم يصدر أوامر تحصيل الإيرادات المتعلقة بالتحصيل، ما عدا ديون الضرائب وأملاك الدولة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً⁽⁶⁾، مرفوقة بكل البيانات الضرورية للمدينين، ويرسلها إلى أمين الخزينة البلدي المختص للتكفل بها.

الفرع الثالث: تنفيذ النفقات

ويعد الإجراء الأول الذي يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره أمراً بالصرف، بحيث تسبقه أعمال تحضيرية مرتبطة بتنظيم المصالح المالية للبلدية.

أولاً- الالتزام بالنفقة:

قبل أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، بأي إجراء يتعلق بنشوء دين على عاتق البلدية عليه، إن يسبقه باتخاذ إجراءات قانونية، تتمثل في فتح اعتمادات مالية كافية، في ميزانية البلدية المصادق عليها، ثم دراسة الحاجيات العامة وإعداد تقييم شامل لها، من حيث تكلفتها والعائد المنتظر تحقيقه من جرائها، وكذلك مدى ملائمتها، وشرعية إدراجها ضمن تقييدات الميزانية، ثم أسلوب تقديم الطلبات سواء تمثل في شكل قرارات، أو عقود إدارية يجب أن يراعى فيها، احترام مبادئ الحرية للوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات⁽⁷⁾ وفق الأجال القانونية المحدد عند نهاية كل سنة كحالة عادية، فكل هذه الشروط وغيرها يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره أمراً بالصرف أن يراعيها حتى يتم قبول مشروع النفقة، لدى أجهزة الرقابة القبلية من جهة وإبراء مسؤوليته الجزائية والسياسية لاسيما من طرف هيئات الرقابة البعيدة من جهة أخرى.

ثانياً- تصفية النفقة:

تأتي المرحلة الثانية و المتمثلة في تصفية النفقة، التي يتم بمقتضاها التحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية⁽⁸⁾ بغرض التأكد من حقيقة أن الدين، قد تم فعلاً

تنفيذه، وبالتالي يصادق رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق قاعدة العمل المنجز، على الوثائق الثبوتية للنفقة كالفواتير ونحوها، بحيث يقر أنه استلم موضوع النفقة بشكل كلي، أو جزئي وفق الأسعار المتفق عليها سلفاً، وهذا من شأنه أن يحقق رقابة داخلية ذاتية.

ثالثاً- الأمر بالصرف

بعد أن ينشأ دين على عاتق البلدية ويتم تنفيذه، بشكل كلي أو جزئي خلال مرحلة التصفية، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإجراء الأخير، والمتمثل في إصدار الأمر بصرف النفقة، في الأجل القانونية حتى يتجنب ترتيب نفقات إضافية على ميزانية البلدية، كفوائد تأخير دفع النفقات بطرق إدارية أو قضائية ثم يرفق الأمر بالصرف أو حوالة الدفع، بكل الوثائق والمستندات التي تثبت وتبرر شرعية النفقة.

المطلب الثاني: الرقابة القبليّة

وتعد رقابة وقائية، تتم على مستوى المراقب المالي قبل نشوء الدين بالنسبة للنفقات، ثم تتم أيضاً عند دفع النفقة وتحصيل الإيراد، على مستوى المحاسب العمومي، ومن أجل تحديد مهام كل منهما، سنعرض في الفرع الأول ماهية الرقابة، بينما سنتطرق إلى المراقب المالي وأمين خزينة البلدية، في الفرع الثاني والثالث على التوالي .

الفرع الأول: ماهية الرقابة

للرقابة عدة مفاهيم، بحيث يقوم كل منها على مبادئ وأهداف خاصة.

أولاً- تعريف الرقابة:

لكلمة الرقابة عدة مرادفات منها: التفتيش، التدقيق، الضبط، الملاحظة، الحراسة، الحفظ، الفحص التوجيه، المقارنة، ولقد تعددت التعاريف بخصوص الرقابة كمفهوم عام، بحسب الجهة المستعملة لها فقد عرّفها⁽⁹⁾:

- هنري فايول على أنها: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة ...".

- فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة، بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة، بكفاية وفي الوقت المحدد لها".

من خلال التعاريف يمكن أن نستنتج أن الرقابة، تعني التحقق والتأكد وفق التنظيمات المعمول بها، من أجل تحقيق الأهداف المعدة سلفاً، بأقل تكلفة وبأحسن عائد مع اكتشاف الأخطاء ومعالجتها بشكل إيجابي، بالنصح والتوجيه.

أو استعمال الرقابة بمفهومها السلبي، وهو العقاب المالي والجزائي والتأديبي والسياسي في حالة ارتكاب الأخطاء الجسيمة المخالفة للقوانين؛ ومفهوم الرقابة على المال العام والذي من ضمنه أموال البلدية أكثر دقة، بحيث يشمل كل الإيرادات والنفقات عن طريق:

- الفحص: وهو التأكد من صحة وسلامة العمليات المالية، عن طريق وسائل الإثبات المختلفة.

- التحقيق: ويعني الحكم على الحسابات الختامية، كتعبير عن العمليات المالية والأرصدة والمركز المالي، لفترة محددة سلباً أو إيجاباً.

- التقرير: ويؤدي إلى بلورة نتائج الفحص والتحقيق، بصفة شاملة لتسلمها للجهات المختصة.
ثانياً- مبادئ الرقابة:

تقوم رقابة الأموال العمومية على مجموعة، من المبادئ والأسس من أهمها :
1- مبدأ الشرعية:

ويعني أن كل مراحل تنفيذ الميزانية بشقها الإيرادي والإنفاقي، ينبغي أن يكون موافقاً بصفة مسبقة للقوانين السارية المفعول، ولا يمكن أن تنفذ إلا من طرف الأشخاص المؤهلين قانونياً.
2- مبدأ نظامية العمل المالي:

وتعني التحقق من مدى مطابقة تنفيذ المال العام، للإجازة المرخص بها في الميزانية، ومن قواعدها مبدأ سنوية الميزانية، ومبدأ التخصيص القانوني، والاستثناءات الواردة عليهم.
3- فعالية التسيير:

يجب أن نفرق بين فاعلية التسيير في المؤسسات الاقتصادية، التي تهتم بالربح وتحقيق العائد المالي، وبين فعالية التسيير في المرافق العمومية التي تسعى لإشباع الحاجيات العامة، وذلك بإجراء مقارنة بين الوسائل، والإمكانات المستعملة مع النتائج المحققة.
4- مردودية العمل الإداري:

عادة ما تضخ أموال ضخمة لتغطية الخدمات العامة، وإذا ما اختفت الرقابة، يمكن أن يحدث سوء تسيير يفضي إلى استعمال غير رشيد للمال العام، لذا وجب قياس التكاليف الضرورية لتقدير مردودية المرافق العامة؛ ولو أن ذلك صعب التحقيق لأن الخدمات المقدمة لا يمكن تقييم تكلفتها بدقة.
ثالثاً- أهداف الرقابة:

للقابة عدة أهداف مالية وإدارية واقتصادية وسياسية.

1- أهداف الرقابة المالية:

تنقسم إلى أهداف عامة ترتبط بالسياسة العامة للدولة، وأهداف خاصة مرتبطة بكل وحدة إدارية على حدة، وقد مرت أهداف الرقابة المالية، بعدة مراحل مرتبطة بتطور الدولة نفسها، فبعد أن كانت تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي⁽¹⁰⁾ يتفق مع أحكام القوانين السارية المفعول، تعدى ذلك إلى التأكد من أن ذلك النشاط يمارس بأفضل طريقة، وبأقل تكلفة باستخدام أساليب وأنظمة متعلقة بالميزانية، كنظام تحليل التكلفة والعائد، الذي يعتبر أداة فعالة لتقييم الجدوى من المشاريع المراد تجسيدها، وتحديد كلفتها والعائد المتوخى تحقيقه منها، مما يسمح بترشيد استعمال الأموال العامة، وتتلخص وسائل الرقابة المالية في الآتي:

- مدى شرعية وصحة العمليات المالية.

- مدى مطابقة العمليات المالية والمحاسبية، مع الوثائق المثبتة.

- العمل على سلامة العمليات المالية والمحاسبية، وخلوها من التزوير والتدليس، وذلك بمراقبة الوثائق والاطلاع على سلامتها، من التمزيق أو الشطب، أو استعمالها في غير محلها.

2- الهدف الإداري للرقابة:

من الناحية الإدارية تهدف الرقابة إلى محاربة البيروقراطية، وضمان السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية، ومعالجة مظاهر التقصير والفساد بكل أنواعه .

3- الهدف الاقتصادي للرقابة:

نتيجة فشل النظام الاقتصادي الحر، اضطرت الدول إلى الانتقال من دور الدولة الحارسة إلى المتدخلة، ثم إلى الدولة المنتجة، بحيث أصبح هناك تأثير متبادل بين النظام المالي والاقتصادي في الدولة، مما نتج عنه تطور في أساليب الرقابة، فلم يعد يتم الاكتفاء بمطابقة العمليات المالية والمحاسبية للنصوص القانونية فحسب؛ بل أصبحت الرقابة تعتمد على تقييم البرامج من خلال استعمال الأساليب الأقل تكلفة، دون التأثير على جودة الأداء، وربطها بأكبر عائد ممكن من تلك البرامج⁽¹¹⁾.

4- الهدف السياسي للرقابة:

إن الهدف السياسي للرقابة يسعى لتقييم أداء الهيئات التنفيذية، من خلال البرامج التي طلبت الترخيص بتخصيص اعتمادات مالية لها، ومن ثم اتخاذ إجراءات رقابية حسب الصلاحيات المخولة لها، وتعد الرقابة السياسية من أهم وأخطر أنواع الرقابات.

الفرع الثاني: المراقب المالي:

يعتبر المراقب المالي خط الدفاع الأول لحماية الأموال العمومية، حيث يتمثل دوره في مراقبة النفقة قبل نشوء الدين في مرحلتها الأولى، ومنذ إخضاع البلدية للرقابة المالية، ابتداء من تاريخ 2012/04/01⁽¹²⁾ سجلت ديون البلديات تراجعاً كبيراً، شبه منعدم.

حيث يقوم المراقب المالي حسب المهام الموكلة له، بتسليم التأشيرة على القرارات المتضمنة التزاماً مسبقاً بالنفقات وقبل التوقيع عليها⁽¹³⁾ والتي يراقب فيها على الخصوص، صفة الأمر بالصرف وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية، والمطابقة التامة للقوانين السارية المفعول، وكذلك التخصيص القانوني وكل ذلك في آجال محددة بعشرة أيام، يمكن أن تمتد إلى عشرين يوماً، إذا تطلب الأمر ذلك.

يمكن للمراقب المالي أن يرفض مؤقتاً منح التأشيرة، بمذكرة كتابية تتضمن الأخطاء المكتشفة، مع تقديم السند القانوني عن ذلك، إن كانت قابلة للتصحيح.

لكن قد يرفض نهائياً التأشيرة في بعض الحالات المحددة، كعدم مطابقة اقتراح الالتزام بالقوانين المعمول بها، أو عدم توفر الاعتمادات، أو عدم الأخذ بملاحظات مذكرة الرفض المؤقت.

لكن القانون سمح للأمر بالصرف بالتغاضي⁽¹⁴⁾ تحت طائلة إقحام مسؤوليته، من أجل أن يخضع المراقب المالي للتأشيرة على الالتزام، المرفق بمقرر التغاضي الذي تتوفر فيه صفة الأمر بالصرف، وتوفر الاعتمادات والتأشيرات المسبقة المنصوص عليها قانوناً، إلى جانب الوثائق الثبوتية للالتزام مع احترام التخصيص القانوني له.

أولاً- تقييم الأداء الإيجابي للمراقب المالي:

تعتبر رقابة المراقب المالي وقائية، قبل نشوء الدين على عاتق البلدية، بتطبيق النصوص القانونية وتلافي الالتزامات غير القانونية، كما يساعد باقي الأجهزة الرقابية على تلافي الأخطاء الجوهرية، ويساعد أيضا الأمرين بالصرف في التقليل من إقحام مسؤوليتهم، بسبب اعتمادهم على قرار هذه الهيئة الرقابية، قبل إجراء أي تصرف في المستقبل⁽¹⁵⁾.

ثانياً- تقييم الأداء السلبي للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها:

- باعتبارها رقابة داخلية، منبثقة عن السلطة التنفيذية، فهي تراقب نفسها بنفسها، لأن الرقابة الشعبية عن طريق ممثليها تعد أهم وأخطر أنواع الرقابات.
- الرقابة السابقة تؤدي إلى تأخير في تنفيذ الحاجيات العامة، الواجب الإنفاق عليها بسبب تعقيد الإجراءات، وطول مدتها.
- تعد رقابة شكلية متمثلة في مطابقة القوانين، للوثائق والمستندات اللازمة، مما يقلل من رقابة الفعالية.

- عدم الأخذ بالمسؤولية المالية للمراقبين الماليين، على غرار المحاسبين العموميين.

الفرع الثالث: أمين خزانة البلدية

أمين خزانة البلدية يعد منفذ المرحلة المحاسبية لميزانية البلدية، باعتباره محاسبا رئيسيا لها، حيث يتم تعيينه بصفته محاسبا عموميا، من طرف الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁶⁾ ليقوم على وجه الخصوص بالمهام 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 والمواد.

- حركة حسابات الموجودات⁽¹⁷⁾.

أولاً- تنفيذ الإيرادات:

بعد أن يثبت رئيس المجلس الشعبي البلدي الديون المستحقة للبلدية، يقوم في أجل أقصاه 30 يوما بإصدار أوامر الإيرادات، التي تمت أيضا تصفيتهما، بتحديد كل المعلومات الضرورية، عن المدين وتحديد المبلغ الواجب تحصيله، بحيث كل خطأ في التصفية، ينتج عنه إلغاء أو تعديل في الأمر بالإيراد، وقبل التكفل بسندات الإيرادات من طرف أمين الخزانة البلدي، عليه أن يتأكد بأنها مرخصة قانونا⁽¹⁸⁾.
حينها يرسل أمين الخزانة البلدي، الإشعار بإصدار الأمر بالإيراد، في أجل ثمانية أيام⁽¹⁹⁾ إلى المدين برسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام.

في حالة عدم استجابة الطرف المدين، في أجل ثلاثون يوما من تاريخ الإشعار بالاستلام، يجب تذكير المدين بإنذار في أجل عشرون يوما، بتسديد الدين المستحق عليه.

عند انتهاء هذه المدة، يطلب أمين الخزينة البلدي من الأمر بالصرف، أن تصبح الأوامر بالإيرادات ممهورة بالصيغة التنفيذية، لكي يتم الانتقال من مرحلة التحصيل الودي؛ إلى مرحلة التحصيل الجبري. كما يمكن أن تقحم مسؤولية أمين الخزينة الشخصية⁽²⁰⁾ والمالية، عندما لا يبذل جهد عناية بعملية التحصيل، وذلك بالتسديد من ماله الخاص، الباقي من المبالغ التي لم تحصل، ولم يولها أدنى عناية.

ثانياً- دفع النفقات:

أوكل المشرع مهمة دفع النفقات في مرحلتها المحاسبية، إلى أمين الخزينة البلدي باعتباره محاسباً عمومياً.

حيث يتم تعيينه عملياً، من طرف المدير العام للمحاسبة، كمفوض عن الوزير المكلف بالمالية⁽²¹⁾ فإذا كان الأمر بالصرف، يعتمد على مبدأ الملاءمة، في تنفيذ النفقات في مرحلتها الإدارية؛ فإن أمين الخزينة البلدي مطالب بتطبيق مبدأ الشرعية، قبل أن يقوم بتسديد أي نفقة، وذلك بإخضاعها ومطابقتها للقوانين السارية المفعول. حيث لكل نفقة قواعد عامة، تسري على كل النفقات يجب أن تتوفر فيها، كما أن لها قواعد قانونية وفنية وإجرائية خاصة بها.

وتبدأ عملية مراقبة النفقة، بتوفر صفة الأمر بالصرف، أو الشخص الذي يفوضه بشكل قانوني، ثم يتأكد من توفر الاعتمادات المالية، المرصودة بحساب ميزانية البلدية، وفق مدونة المحاسبة العمومية، وأيضاً يتحقق من النقاط التالية:

- أن مواد وبنود ميزانية البلدية، بها اعتمادات تقديرية كافية.
- التأكد من أن النفقة تقيدها صحيح، وفق مدونة الميزانية.
- التأكد من وجود تأشيرة المراقب المالي، وكل التأشيرات المطلوبة قانوناً.
- التأكد من شرعية عملية التصفية، من خلال الوثائق المحاسبية، وتحديد وضبط المبلغ الصحيح⁽²²⁾.

التأكد من ثبوت العمل المنجز: بوجود ختم يشهد، فيه رئيس البلدية من استلام الخدمات، أو للوازم أو الأشغال ونحوها، بالكميات المطلوبة ووفق الأسعار المحددة سلفاً.

- التأكد من أن النفقة لم تكن محل معارضة، من طرف الغير كمصالح الضرائب والضمان الاجتماعي ونحوها.

- التأكد من الطابع الإبرائي للدفع، وذلك بتحويل مبالغ النفقة، إلى الجهة الدائنة الحقيقية من أجل إبراء ذمة البلدية من الدين.

- كما يجب مراعاة أن الدين، لم يكن مشمولاً بالتقادم، وفق المبدأ القائل "بعدم أبدية الحقوق والالتزامات"⁽²³⁾.

ثالثاً- آجال الدفع:

يمكن لرئيس البلدية أن يصدر حوالات الدفع، في الفترة الممتدة من اليوم الأول إلى اليوم العشرين من كل شهر، ولأمين الخزينة أن يقوم بتسديد الحوالات، في مدة أقصاها 10 أيام من تاريخ استلامها، وإذا كانت النفقة غير قانونية، فعليه تبليغ رئيس البلدية، برفض قانوني، في أجل أقصاه عشرون يوماً، ابتداء من تسلمه للحوالات.

وقد يكون الرفض مؤقتاً لتصحيح الأخطاء، كما يمكن أن يكون رفضاً نهائياً، لمبررات قانونية.

رابعاً- الدفع عن طريق التسخير:

في حالة ما إذا لم يقتنع رئيس البلدية بالرفض النهائي المقدم له، يمكنه أن يطلب كتابياً، وتحت مسؤوليته، من أمين الخزينة صرف النظر عن الرفض النهائي.

وإذا استجاب هذا الأخير لذلك، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية بإعداد تقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالمالية، لكن إذا كان التسخير يشمل نفقة، لا تتوفر فيها الاعتمادات المالية، أو لا تحوز على الطابع الإبرائي، أو ينعقد بها إثبات أداء الخدمة، أو التأشيرات القانونية، فيجب على أمين الخزينة أن يرفض، الامتثال للتسخير⁽²⁴⁾.

خامساً- مسؤولية أمين خزينة البلدية

يعتبر أمين خزينة البلدية المنفذ لآخر حلقة في ميزانية البلدية، سواء في قسم الإيرادات بتحصيلها، أو في قسم النفقات بتسديدها، ونظراً لخطورة هذه المرحلة، كان على أمين الخزينة أن يقوم برقابة شاملة يمكن أن تقحم فيها مسؤوليته الشخصية والمالية، عن كل الأخطاء التي يرتكبها، سواء في التحصيل أو التسديد، بأن يدفع من ماله الخاص⁽²⁵⁾ مبلغاً، يساوي البواقي الحسابية المكلف بها سواء في قسم الإيرادات أو النفقات.

المبحث الثاني

الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة على تسيير مالية البلدية

الرقابة اللاحقة تأتي بعد تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية، لكشف الأخطاء واستدراك تصحيحها قبل تحصيلها بالتقادم، ويعد مجلس المحاسبة أهم أنواع الرقابات البعدية، نظراً لصلاحياته القضائية والإدارية لذا سنعرض في المطلب الأول الأساس التشريعي والتنظيمي لمجلس المحاسبة، بينما نتطرق في المطلب الثاني لصلاحيات مجلس المحاسبة وتقييمه.

المطلب الأول: الأساس التشريعي والتنظيمي لمجلس المحاسبة

أنشئ مجلس المحاسبة بموجب نصوص تشريعية، وأخرى تنظيمية لذا سنعرض في الفرع الأول الأساس التشريعي، بينما يتم عرض الأساس التنظيمي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الأساس التشريعي

يعتبر ذكر مجلس المحاسبة كمؤسسة رقابة بعدية، الوحيد من بين الهيئات الرقابية في دساتير

الجزائر.

حيث تم ذكره في ميثاق سنة 1976، ثم دستور سنة 1989 المادة 169 منه، ثم دستور سنة 1996 المادة 170، ثم دستور 2008 أيضا المادة 170، وأخيرا دستور سنة 2016 المعدل.

"يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية، ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية... يساهم مجلس المحاسبة في تطوير، الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية"⁽²⁶⁾.

الفرع الثاني: الأساس التنظيمي

يعد مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة، للرقابة المالية اللاحقة، استحدث منذ الاستقلال، حيث صدر مرسوم سنة 1963، متعلق بتنظيم هيكل وزارة المالية، تم النص فيه على إحداث مجلس محاسبة ثم ألغى المرسوم فيما بعد.

- في سنة 1968 صدرت توصية عن رؤساء البلديات، تطالب بإحداث مجلس محاسبة، فأدرك المسؤولون أهمية الرقابة في ضمير المواطنين، وبذلك أنشئ مجلس المحاسبة، بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في: 1980/03/01 الذي تضمن صلاحيات إدارية، وقضائية واسعة.

- ثم صدر القانون 32/90 المؤرخ في: 1992/12/04 الذي استثنى من رقابة مجلس المحاسبة المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، واكتفى بالوظيفة الإدارية دون القضائية.

- ثم صدر الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 الذي أعاد الصلاحيات القضائية لأعضاء مجلس المحاسبة، وتعميم رقابته على أسهم وحصص الدولة، في المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في: 1995/11/20 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

- ثم صدر الأمر رقم 02/10 المؤرخ في: 2010/08/26 الذي ألغى وعدل بعض مواد الأمر رقم 20/95 منها، عدم إخضاع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة⁽²⁷⁾.

يوجد مقر مجلس المحاسبة بالجزائر العاصمة، به ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني، إلى جانب غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، وتسع (09) غرف ذات اختصاص إقليمي، بعواصم الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار⁽²⁸⁾.

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة وتقييم أداءه

يملك مجلس المحاسبة من الناحية النظرية والعملية، صلاحيات واسعة، تترجم على شكل قرارات ملزمة، لكنها لاتعد كافية، لذا سنعرض هذه الصلاحيات في الفرع الأول، بينما يتم عرض تقييم أداء مجلس المحاسبة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة مستقلة، ذات اختصاص إداري وقضائي، يقوم على وجه الخصوص بمراقبة الأموال العمومية، التابعة للدولة وهيكلها المركزية، وغير المركزية، والإقليمية من حيث:

- حسن استعمالها والتأكد من الامتثال، لقوانين المالية وقواعد الميزانيات.
- شرعية العمليات المالية والترخيص بها، وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية، والالتزامات الخاصة بها، وكل عمل يتعلق بتسيير الأملاك العمومية⁽²⁹⁾.
- له صلاحية المراقبة على أساس الوثائق، التي تقدم له في مقره أو في عين المكان، بصورة فجائية أو بعد التبليغ، ويتمتع بحق الإطلاع وبصلاحيات التحري.
- مراقبة حساب التسيير لأمين الخزينة البلدي، وكذلك الحساب الإداري لرئيس البلدية، المودعة إليه قبل الأجل المحدد بثلاثين جوان، من انتهاء السنة المالية الأخيرة.
وإلا سلت غرامة مالية تتراوح من 5.000 إلى 50.000 دج ضد أمين الخزينة البلدي باعتباره محاسباً⁽³⁰⁾، وكذلك رئيس البلدية باعتباره أمراً بالصرف⁽³¹⁾.
"إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول ... فإنه، يبلغ الهيئة ذات السلطة التأديبية، ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع"⁽³²⁾.
الفرع الثاني: تقييم أداء مجلس المحاسبة:
لمجلس المحاسبة دور بارز كرقابة بعدية، في حماية المال العام، وترشيده، حيث جاء في تقريره لسنة 1995:

- مراقبة 85 هيئة من بين 112 هيئة مبرمجة.
- مواصلة التحقيق أو ختم العمليات السابقة وعددها 289.
تبليغ 122 حكماً موزعة على الشكل التالي:
- 63 مذكرة تقييم حول ظروف التسيير.
- 21 قرار إبراء
- 18 قرار تبرئة الذمة.
- 07 قرارات وضع في حالة مدين.
- 12 قرار رفض الحسابات أو الأمر.
- 01 تقرير خاص موجه إلى رئاسة الجمهورية⁽³³⁾.
إلا أنه مازال يعاني من بعض النقائص تواجه أداءه منها:
- عدم الاستقرار في تنظيم هذه الهيئة المستقلة، خصوصاً من حيث الصلاحيات.
- مجلس المحاسبة يرتبط بالسلطة التنفيذية، بالرغم من أن الرقابة الشعبية هي أهم أنواع الرقابات من خلال ممثلها في المجالس المنتخبة، كان الأجدر اعتباره سلطة رابعة مستقلة، عن باقي السلطات الثلاث.

- تنحصر صلاحية مجلس المحاسبة، عند اكتشافه الأخطاء والمخالفات، بتسليط عقوبات تؤدي إلى اقحام المسؤولية المالية، وحتى التأديبية بتبليغ الهيئة ذات السلطة التأديبية، ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع، وكذلك المسؤولية الجزائية؛ بإرسال الملف إلى النائب العام، بغرض المتابعة

القضائية، حسب المادة 27 من الأمر 20/95، بينما في بعض الهيئات الرقابية المماثلة، والمقارنة يكون لها صلاحية، تنفيذ هذه الجزاءات.

- كذلك العقوبات التأديبية، تخضع لقانون الوظيفة العمومية، أقصاها التسريح، كدرجة رابعة وما جدواها، إن اكتشفت بعد إحالة المعني بهذه العقوبات على التقاعد.

- التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة عبر غرفه الإقليمية، لا يغطي كل الهيئات المعنية برقبته، مما يجعل الكثير من التجاوزات والأخطاء، تتحصن بالتقادم دون أن يطالها، برنامج المراقبة.

- عدم مواكبة التطورات الحديثة، في مجال الرقابة المالية⁽³⁴⁾، حيث أن مدونة الميزانيات ونظام المحاسبة العمومية، التي هي مجال تنفيذ العمليات المالية، للإيرادات والنفقات، لم تخرج من إطارها التقليدي، وبالتالي الرقابة عليها أيضا، لم تتعدّ مطابقة الوثائق والمستندات، والنصوص القانونية للعمليات المنفذة، مما يقلل من الفعالية المتوخاة، سواء بالنسبة للموارد أو الأعباء.

الخاتمة:

التنظيم الإداري اللامركزي يعد أسلوبا شائعا، في أغلب دول العالم، مهما اختلفت أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لتمكنه أكثر من غيره من أساليب التنظيم، في التشخيص الصحيح، والدقيق لمختلف الحاجيات العامة عن قرب، مما يساعد على تلبيتها في الوقت المناسب، وبآليات ملائمة، ويتجسد ذلك بشكل أساسي في البلدية، التي تعد الخلية الأساسية في نسيج الدولة ولكي تقوم بدورها الفعال، لا بد لها من موارد معتبرة، لمواجهة الأعباء المتزايدة، لذلك نلاحظ أن الدول تتنازل وبشكل متدرج، عن الكثير من الموارد لاسيما الجبائية منها، لصالح الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بشكل خاص، حيث تخضع هذه الموارد والأعباء، لأجهزة رقابة قبلية وأخرى بعدية، يضمن مجموعهما رقابة شكلية وإجرائية، لا ترقى إلى حد مقبول من فعالية أدائها.

وفي نهاية المقال توصلنا إلى عدة نتائج واقتراحات سوف نوردها على النحو التالي:

أولاً- النتائج:

- 1- هناك تضخيم في تقدير الإيرادات الذاتية لميزانية البلدية، لا يتحقق أغلبها، بالمقابل هناك تصاعد في النفقات غير الضرورية، مما نتج عن ذلك عجز مالي دائم وغير مبرر.
- 2- بعد إخضاع ميزانية البلدية لرقابة المراقب المالي تقلص حجم مديونية البلدية.
- 3- إعداد وتنفيذ ومراقبة ميزانية البلدية، ما زال يخضع لنظم ميزانياتية، وأسس محاسبية تقليدية.

4- يقتصر دور هيئات الرقابة القبلية والبعدية، على رقابة المطابقة مما جعلها أقل فعالية.

ثانياً- الاقتراحات:

- 1- اعتماد نظام ميزانياتي ومحاسباتي ينتقل من الإطار النقدي التقليدي، إلى النظام الاستحقاق.
- 2- العمل على تناسق القوانين والتنظيمات، المرتبطة بمالية البلدية.

3- إعادة صياغة شاملة للأجهزة الرقابية من حيث الإنشاء، النشاط، الصلاحيات، الأخذ بالمسؤوليات الحقوق والواجبات، ليشكل مجموعها جهازا مركبا، يقضي على كل الثغرات التي يتسرب منها المال العام.

4- التدعيم بموظفين وإطارات ذوي كفاءة أكيدة، مع تمكينهم من صلاحية الضبط القضائي.

5- إيجاد آليات رقابية على أجهزة الرقابة نفسها، لأنها ليست بمنأى عن كل مظاهر الفساد المالي.

الهوامش:

- (1) المادة 76 من القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2010، المتعلق بقانون بلدية، ج ر 37، مؤرخة في 03/07/2011.
- (2) المادة الأولى من القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر 35، مؤرخة في 15/08/1990.
- (3) زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة بومرداس، 2013/2014، ص 26.
- (4) المادة 16 من القانون 21/90، مرجع سابق.
- (5) المادة 17 من القانون 21/90، مرجع سابق.
- (6) المادة 06، مرسوم تنفيذي رقم 46/93، مؤرخ في 06/02/1993، متعلق بتحديد آجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات ج ر 9، مؤرخة في 10/02/1993.
- (7) المادة 05 من المرسوم الرئاسي 247/15، مؤرخ في 16/09/2015، متعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ج ر 50، مؤرخة في 20/12/2015.
- (8) المادة 20 من القانون 21/90، مرجع سابق.
- (9) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن ط 01، 1998، ص 13.
- (10) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 22.
- (11) أشرف صالح، "إدارة المال العام: التخصيص والاستخدام"، ورقة عمل في ملتقى الشارقة، يناير 2008، الإمارات العربية المتحدة، ص 244.
- (12) القرار الوزاري المشترك لوزير المالية والداخلية، مؤرخ في 02/03/2011، يحدد رزنامة تاريخ بداية سريان الرقابة القبلية للنفقات الملتزم بها، المطبقة على البلديات.
- (13) المادة 05 من المرسوم التنفيذي 414/92، مؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر 82، مؤرخة في 15/11/1992.
- (14) المادة 18 من المرسوم التنفيذي 414/92، مرجع سابق.
- (15) رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة تيزي وزو، 2015، ص 218.
- (16) المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 331/11، المؤرخ في 19/09/2011، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين، ج ر 52، مؤرخة في 21/09/2011.
- (17) المادة 33 من القانون 21/90، مرجع سابق.
- (18) المادة 35 من القانون 21/90، مرجع سابق.
- (19) المادة 10 من المرسوم التنفيذي 46/93، مرجع سابق.
- (20) المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 312/91، المؤرخ في 07/09/1991، الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين ج ر 43، مؤرخة في 18/09/1991.
- (21) المادة 34 من القانون 21/90، مرجع سابق.

- (22) المادة 36 من القانون 21/90، مرجع سابق.
- (23) الطاهر زروق، تنفيذ النفقات العمومية، تاريخ النشر 2011، تاريخ الاطلاع 2019 المفيد في المالية العمومية / <http://moufid.jimdo.com>
- (24) المادة 48 من القانون 21/90، مرجع سابق.
- (25) المادة 03 من المرسوم التنفيذي 312/91، مرجع سابق.
- (26) المادة 192 من دستور الجزائر لسنة 2016، المعدل بموجب القانون 01/16، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن تعديل الدستور ج ر 14، مؤرخة في 07/03/2016.
- (27) المادة الثالثة من الأمر 02/10، المؤرخ في 26/08/2010، ج ر 50، مؤرخة في 01/09/2010، المتمم للمادة الثامنة من الأمر 20/95، المؤرخ في 17/07/1995، ج ر 39، مؤرخة في 25 رجب 1416 هـ.
- (28) المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المؤرخ في 20/11/1995، الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر 72، مؤرخة في 3 رجب 1416 هـ.
- (29) المادة 06 من القانون 32/90، المؤرخ في 04/12/1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيه.
- (30) المادة 16 من الأمر 02/10، المؤرخ في 26/08/2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر 50، مؤرخة في 01/09/2010 .
- (31) المادة 17 من الأمر 02/10، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.
- (32) المادة 08 من الأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.
- (33) التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 1995، ج ر 76، مؤرخة في 19/11/1997 .
- (34) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 158.

