

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: تنظيم سياسي وإداري

تخصص: إدارة محلية



كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: العلوم السياسية والعلاقات الدولية

الرقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالب : بلال زيدان

تحت عنوان

تأثير الرقابة الوصائية والمالية على أداء البلدية

(دراسة حالة بلدية المسيلة)

لجنة المناقشة:

أ. الدكتورة: فاطمة بودرهم

أ. الدكتور: سليمان ملوكي

ومقررا

الدكتور: حسام الدين بوعيصي

رئيسا

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

مشرفا

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ممتحنا

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

تاريخ المناقشة: 2019/06/24

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿أَلَا إِنَّ لِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ قَدْ يَعْلَمُ مَا أَنْتُمْ عَلَيْهِ وَيَوْمَ يُرْجَعُونَ إِلَيْهِ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ﴾.

﴿الآية 64 من

سورة النور﴾

الاهداء

إلى والدي الكريمين أطال الله في عمرهما
إلى زوجتي .. ابني .. ابنتي..

أهدي هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

قال الله تعالى ﴿ "ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحا ترضاه وأصلح لي في ذريتي إني تبت إليك واني من المسلمين " ﴾ الأحقاف الآية 15

الحمد لله دوما على ما أنعم علي من فضل كبير وأسأله سبحانه أن يبلغني حمده وشكره ، فالخير دوما منه والشر دوما مني ، الحمد لله الذي مكنتني برعايته وفضله من انجاز هذا العمل المتواضع وإخراجه إلى حيز الوجود.

الحمد لله الذي سخر لي من البشر من أعانني على انجاز هذا العمل ، وأخص بالذكر الدكتور سليمان ملوكي الذي لم يدخر جهدا في الإشراف والمتابعة المستمرة لهذا العمل، ولما أتسم المشرف به من الغزارة العلمية والمهنية بجانب سعة الصدر وطول البال في إرشادي.

كما أتقدم بجزيل الشكر لكل الذين جعلوا خلاصة تجربتهم العلمية والمهنية في مختلف أجهزة الرقابة وكذا إدارات بلدية المسيلة كتابا مفتوحا أمامي أنهال منه حيث شئت.

كما لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة على تكريمهم بالموافقة على مناقشة هذا البحث، كما أشكر جميع أعضاء هيئة التدريس والطاقم الإداري لقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية وجميع أساتذة جامعة محمد بوضياف على الجهود التي يبذلونها وكذا زملائي ، وألتمس كل العذر ممن لم أتمكن من ذكرهم ساءلا الموالى أن يكون هذا العمل خالصا لوجهه الكريم ويعلمنا ما ينفعنا وينفعنا بما علمنا انه ولي ذلك والقادر عليه.

الطالب بلال زيدان

فهرس المحتويات

الصفحة	البيان	عنوان المذكرة
تأثير الرقابة الوصائية والمالية على أداء البلدية		
- دراسة حالة بلدية المسيلة -		
أ	آية قرآنية	
ب	الإهداء	
ج	شكر وتقدير	
د	الملخص	
هـ	فهرس المحتويات	
ز	فهرس الأشكال	
ح	فهرس الملاحق	
ي	مقدمة	
2	الإطار القانوني والوظيفي للبلدية	الفصل الأول
3	اختصاصات البلدية وهيآت تسييرها	المبحث الأول
3	نشأة البلدية ومفهومها	المطلب الأول
7	اختصاصات و صلاحيات البلدية وأهدافها	المطلب الثاني
9	هيآت تسيير البلدية	المطلب الثالث
14	مالية البلدية	المبحث الثاني
14	تعريف ميزانية البلدية وخصائصها	المطلب الأول
15	مبادئ ميزانية البلدية	المطلب الثاني
16	أنواع القوائم المالية للبلدية	المطلب الثالث
18	مراحل ميزانية البلدية	المبحث الثالث
18	مرحلة إعداد الميزانية	المطلب الأول
18	مرحلة التصويت والاعتماد	المطلب الثاني
19	مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية	المطلب الثالث
21	خلاصة الفصل الأول	
23	الرقابة الوصائية والمالية على البلدية	الفصل الثاني
24	مفهوم الرقابة الوصائية والمالية	المبحث الأول
24	تعريف الرقابة الوصائية والمالية	المطلب الأول

25	أهمية الرقابة الوصائية والمالية	المطلب الثاني
27	أهداف الرقابة الوصائية والمالية	المطلب الثالث
30	آليات الرقابة الوصائية على البلدية	المبحث الثاني
30	الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي	المطلب الأول
31	الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي	المطلب الثاني
35	الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة	المطلب الثالث
38	آليات الرقابة المالية على البلدية	المبحث الثالث
38	الرقابة السابقة على ميزانية البلدية	المطلب الأول
43	رقابة المجلس الشعبي البلدي والسلطة الوصية	المطلب الثاني
45	الرقابة اللاحقة على ميزانية البلدية	المطلب الثالث
52	خلاصة الفصل الثاني	
54	الرقابة الوصائية والمالية وأثرها على أداء البلدية	الفصل الثالث
55	التعريف بميدان الدراسة	المبحث الأول
55	البطاقة الفنية لبلدية المسيلة	المطلب الأول
56	الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة ومهامها	المطلب الثاني
65	تحليل أثر الرقابة الوصائية والمالية على أداء البلدية	المبحث الثاني
65	أثر الرقابة الوصائية على أداء البلدية	المطلب الأول
72	أثر الرقابة المالية على أداء البلدية	المطلب الثاني
78	العراقيل الرقابية التي تؤثر على فاعلية أداء البلدية.	المبحث الثالث
78	عراقيل عمل أجهزة الرقابة الوصائية و المالية	المطلب الأول
83	عراقيل تتعلق بالبلديات	المطلب الثاني
88	خلاصة الفصل الثالث	
90		الخاتمة
94		المراجع
103		الملاحق

فهرس الأشكال

الصفحة	العنوان	رقم الشكل
55	الموقع الجغرافي لبلدية المسيلة	1
57	الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة	2

مقدمة

تعتبر اللامركزية جزءًا لا يتجزأ من الدولة الحديثة، إذ تعد أسلوبًا من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة فتباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية وبلدية، وبالرجوع إلى البلدية التي تعدّ الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية، فهي تلعب دورًا مهمًا في التكفل بحاجيات المواطنين، وتعد وحدة إدارية من وحدات الدولة، و شخصًا من أشخاص القانون العام، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي فهي تلعب دورًا رئيسيًا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

إن استقلال البلدية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة وللاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح الجماعات المحلية، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" خلافا للرقابة الرئاسية.

فمسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري ارتبط دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967 الصادر في ظل حكم الحزب الواحد اتجاه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية شديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسية الانفتاح السياسي، لكن أثبت الواقع العملي إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير وال فشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية. ليأتي المشرع فيما بعد بالقانون 11-10 المتعلق بالبلدية كبدل للقانون السابق يطبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس المحلية، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة المشددة والذي تؤكد آليات الرقابة الممنوحة لسلطة الوصاية.

وعلى غرار الرقابة الوصائية فالبلدية تخضع أيضا لنوع آخر من أنواع الرقابة وهي الرقابة المالية هذه الأخيرة عرفت تطورا ملحوظا في الجزائر منذ ثمانينات القرن الماضي، إذ تميزت هذه المرحلة بإنشاء أجهزة عليا للرقابة على الأموال العمومية باعتبار أن المال العام شئ مقدس، وتتمتع هذه الأجهزة

بالاستقلالية كما أنها مزودة بسلطات وصلاحيات واسعة النطاق للقيام بالرقابة البعدية وهما مجلس المحاسبة، والمفتشية العامة للمالية وبرنامج قبليّة والمتمثلة في جهاز المراقب المالي والمحاسب العمومي إن ممارسة الرقابة المالية سواء كانت قبليّة أو بعدية تعتبر ذات أهمية كبرى في الحفاظ على الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب.

ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات وإيرادات الجماعات الإقليمية، كان لزاماً وجود رقابة تواكب جميع مراحل الإعداد والإعتماد، والرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات الإقليمية إنفاً وإيراداً وفقاً لما قرره ميزانيتها.

لكن تبقى مسألة الرقابة الوصائية والمالية سواء كانت ممارسة من طرف الأجهزة أو من طرف موظفين مختصين تعاني من عديد الإشكالات من شأنها عرقلة الهدف الأساسي الذي وضع من أجله في إطار المحافظة على المال العام.

1. إشكالية الدراسة:

بناء على ما سبق، يشكل تشخيص منظومة الرقابة الوصائية والمالية على البلدية رهان البحث عن الحكامة المحلية، الإطار المرجعي لتقوية و تفعيل هذه الرقابة من خلال الدور المفترض أن تقوم به المنظومة الرقابية المحلية على البلدية، و للوقوف على حقيقة الرقابة الوصائية والمالية على البلدية وتأثيرها على أداء هذه الأخيرة و التي أصبحت تشكل مشكلة خطيرة تستدعي الاهتمام والدراسة تبلورت إشكالية هذه الدراسة من خلال السؤال الرئيسي التالي:

ما هو واقع الرقابة الوصائية والمالية على البلدية وكيف يمكن أن تؤثر على أدائها؟

و تتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية التي يمكن صياغتها على النحو التالي:

- ماهي آليات الرقابة الوصائية والمالية؟

- ما مدى تأثير الرقابة الوصائية والمالية على أداء البلدية؟

- ما هي المعوقات التي تحد من وجود رقابة فعالة على البلدية؟

2. فرضيات الدراسة:

على ضوء ما تم طرحه من تساؤلات، فقد تم الاعتماد على الفرضيات التالية:

- إن الرقابة الوصائية والمالية الحالية هي رقابة تقليدية تتمثل أساساً في مراعاة تطبيق النصوص

القانونية و تهمل رقابة الأداء.

- إن الرقابة الوصائية والمالية لها تأثير كبير على أداء البلدية والتنمية المحلية و المجتمع المحلي.

- تعاني مختلف الأجهزة الرقابية من معوقات تحول دون تحقيق لرقابة فعالة على البلديات.

3. أهمية الدراسة:

و تكمن أهمية الدراسة في البعد الذي يحضى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم، وعلى صعيد داخلي اهتمام المشرع الجزائري بألية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، كما تعتبر الرقابة المالية صمام أمان

للوصاية حيث تكفل و تضمن استمرارية العمل بصورة جيدة حسب الخطط المرسومة، كما تضمن استقامة و نزاهة الموظفين و العاملين و التأكد من أداء مهامهم و واجباتهم بكل أمانة و استقامة حيث تلزمهم على احترام و تطبيق القوانين و التعليمات و الإجراءات كاملة.

4. أهداف الدراسة:

التعرف على واقع و مدى اعتماد الرقابة الوصائية و المالية على البلديات على المبادئ الحديثة للرقابة المتمثلة في وضع المعايير و مراقبة الأداء و النتائج، وكذا دراسة فاعلية أجهزة الرقابة الوصائية و المالية على البلديات في أداء المهام المنوطة بها و معرفة مدى مساهمتها في تحقيق الرقابة حسب التشريعات المنشئة لها، والوقوف على الانعكاسات التي تؤثر على أداء البلديات والمشاكل و العقبات التي تعترض أجهزة الرقابة في أداء مهامها و العمل على معالجة هذه المشكلات و إزالة تلك المعوقات.

5. أسباب اختيار الموضوع:

ومن بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هو محاولة البحث للوقوف على حجم الرقابة الوصائية و المالية الممارسة على البلدية و بيان مدى تأثيرها و انعكاسها على مسار التنمية المحلية. وكذا ضعف وظيفة الرقابة بشكل عام على جميع المستويات و على جميع الأنشطة في الجزائر و قصورها عن مواكبة مثيلاتها في الدول المتقدمة.

6. مناهج البحث:

تحقيقاً لأهداف الدراسة تم الاعتماد على المناهج التالية:

أ/ المنهج الوصفي التحليلي:

وذلك من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية و تحليل نظام الرقابة الوصائية و المالية و وصف الواقع الرقابي الذي تعيشه البلديات في الجزائر و تحليل مختلف الأجهزة الرقابية بهدف إبراز إيجابياتها و سلبياتها و بيان أهم آثار المترتبة عنها.

ب/ منهج دراسة حالة:

لتشخيص واقع الرقابة الوصائية و المالية و التعرف على مدى تطبيق هذه الرقابة على البلدية عن قرب و معرفة تأثيرها على أداء التنمية المحلية.

ج/ الاقتراب القانوني :

وذلك من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية و الدستورية التي تحكمها الجماعات المحلية في الجزائر.

د/ الاقتراب المؤسسي:

يهتم بدراسة الجماعات المحلية من جانبها المؤسسي و كذلك دراسة بلدية المسيلة و تبيان هيكلها التنظيمي و مهام كل مديرية من مديرياتها.

7. أدوات البحث العلمي:

أ/المقابلة:

إن طبيعة البحث تقتضي الاستعانة بالمقابلة كأداة ميدانية، وكان الهدف من تساؤلات المقابلة هو معرفة واقع الرقابة الوصائية و المالية في البلدية وتأثيرها على أداء البلدية .

ب/الملاحظة:

تم الاستعانة بالملاحظة كونها تعتبر من بين أهم أدوات البحث ، بحيث تمكن الباحث من مشاهدة مختلف العمليات الداخلية في ميدان الدراسة و الخارجية لها.

ج/الوثائق و السجلات الإدارية:

و التي تعتبر كأحد أدوات جمع البيانات و المعلومات الموثقة حول موضوع الدراسة.

8.الصعوبات والعراقيل:

- سرية المعلومات من قبل مسؤولي أجهزة الرقابة الوصائية المالية.
- عدم الاهتمام بموضوع الدراسة من قبل بعض مسؤولي أجهزة الرقابة الوصائية المالية مما أدى إلى لجوء الباحث إلى علاقاته الشخصية لإجراء المقابلات الشخصية.
- صعوبة جمع المعلومات من البلدية نظرا لكبر حجمها.

9.هيكل الدراسة:

من أجل دراسة ومعالجة الموضوع من جميع جوانبه، تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول، فصلين نظريين وفصل تطبيقي، حيث تناولنا الفصل الأول الإطار القانوني والوظيفي للبلدية بينما تناولنا في الفصل الثاني الرقابة الوصائية والمالية على البلدية، أما الفصل الثالث (دراسة حالة بلدية المسيلة) تناولنا واقع الرقابة الوصائية والمالية وأثرها على أداء البلدية، و تضمن كل فصل بشكل عام ثلاثة مباحث و انتهت الدراسة بخاتمة .

الفصل الأول

الإطار القانوني والوظيفي للبلدية

تتجسد اللامركزية الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري في البلدية التي تعتبر أصغر تقسيم عضوي في البلاد ، إذ تعبر عن سيادة الدولة في إقليمها وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية ، ونظرا لكونها الأقرب إلى المجتمع المحلي ، فقد أسندت لها مهام وصلاحيات شملت قطاعات عديدة ، حيث يتوقف القيام بهذه المهام على ما تملكه البلدية من موارد مالية ذاتية و ما تقدمه لها الدولة من مساعدات ، و لذلك ألزمت السلطات المركزية البلديات قانونا بإعداد ميزانيتها السنوية حيث تتجلى الإيرادات المتوقعة تحصيلها خلال السنة لتمويل النفقات المتوقعة تحملها من خلال تبويب للبيانات بطريقة تسهل إعداد البرامج و اعتمادها و من ثم تنفيذها بكيفية واضحة من أجل تحقيق أهدافها.

إن ميزانية البلدية و ما تشمله من إيرادات و نفقات مبنوية ، هي المرتكزات الأساسية لمالية البلدية و من خلالها تتحدد فعالية الجهاز المالي و نجاحه ، كما تتوقف فعالية ميزانية البلدية إلى درجة كبيرة على قدرة البلدية على الإلمام بمختلف مصادر الإيرادات و التحكم فيها ، و على دقتها في تحديد أوجه الإنفاق و ترتيب أولوياته ، حيث تقوم البلدية من خلال إدارتها للميزانية بتحقيق أهدافها الأساسية المتعلقة بمعالجة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية... إلخ على المستوى المحلي ، و من هنا تتضح أهمية إدارة البلدية لميزانيتها.

و على ضوء ذلك ، سنقتصر في هذا الفصل على دراسة موجزة للإطار القانوني للبلدية أولا ثم دراسة لميزانية البلدية و مختلف الوثائق المتعلقة بها و كيفية إعدادها و المصادقة عليها و تنفيذها ثانيا و سيكون ذلك من خلال المباحث التالية:

- المبحث الأول : اختصاصات البلدية و هيآت تسييرها .
- المبحث الثاني : القوائم المالية للبلدية .
- المبحث الثالث : مراحل ميزانية البلدية .

المبحث الأول : اختصاصات البلدية و هيأت تسييرها

لقد كان لاتساع وظيفة الدولة و الأخذ بمبادئ اللامركزية و الحرص على تحقيق العدالة الاجتماعية و الرغبة في تحسين الإدارة العامة و الاقتراب أكثر فأكثر من المواطنين ، آثار كبيرة في أغلب دول العالم عن نظام المركزية مما أدى إلى انتشار و ظهور نظم الهيآت المحلية أو الجماعات المحلية التي تهدف أساسا إلى إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق الاشتراك في المجالس المحلية المنتخبة. و الجزائر من بين البلدان التي أخذت بنظام الجماعات المحلية و عملت على توسيعه ، بل أن الظروف التي مرت بها جعلها أحوج من غيرها إلى إتباع هذا النظام. و تعتبر البلدية نواة نظام الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية في الجزائر حيث مرت بمراحل عديدة سواء قبل الاستقلال أو بعده و عرفت تغيرات كثيرة في صلاحياتها من وقت لآخر و من مرحلة لأخرى من مراحل تطورها و هذا ما يجعلها تتصف بعدم الثبات و الاستقرار من الناحية القانونية و بالتالي فهي تتصف بالمرونة حيث تحتاج إلى مراجعة مستمرة لكي تستجيب لتطورات الحياة و هذا ما سنتناوله في المطالب التالية بالتفصيل.

المطلب الأول :نشأة البلدية و مفهومها**أولا : نشأة البلدية**

كانت البلديات في الجزائر خلال فترة الاستعمار تسيير وفقا للقانون الجاري به العمل من طرف المستعمر حيث مرت البلديات بعدة مراحل بدءا بمكاتب العرب سنة 1844 ثم البلديات المختلطة سنة 1868 و بعدها البلديات ذات التصرف التام بمقتضى قانون 05 أفريل 1884. و بعد ذلك ، جاء نظام النقابات ما بين البلديات عملا بقانون 1956 ، إلا أنه في سنة 1957 و نتيجة لثورة التحرير ، أنشأ الاستعمار بلديات يرأسها جزائري بدلا من فرنسي ثم عرفت البلدية مرحلة أخيرة أثناء الاستعمار تمثلت في إنشاء المجالس البلدية المختلطة سنة 1958¹.

و تجدر الإشارة أن المهمة الأساسية للبلدية آنذاك كانت تتمثل في الإشراف السياسي على السكان و خدمة الجيش الاستعماري حيث كانت تقوم بجباية الضرائب من السكان و ذلك لتغطية الإنفاق على تسيير البلدية و متطلباتها من ناحية و المساهمة في أعباء الجيش الاستعماري من ناحية أخرى.

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر-دراسة تحليلية ونقدية -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، شعبة تسيير مؤسسات، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص92.

أما بعد الاستقلال فقد مرت البلدية أيضا بعدة تطورات مع تطور مفهوم البلدية و اتساع نطاق نشاطها و المهام الموكلة لها و عملت الإدارة الجزائرية على التخلص من آثار النظام الفرنسي و بدأ الاهتمام أكثر بنظام الإدارة المحلية في الجزائر.

و بناءا على ما سبق ، يمكن تقسيم المراحل التي مرت بها البلدية في الجزائر بعد الاستقلال إلى ما يلي:

أ. البلدية في المرحلة الانتقالية (1962-1967) :

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها و هذا بحكم مغادرة الأوروبيين لأرض الوطن ، و قد شلت كل البلديات تقريبا عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي و التقني و حتى البشري في بعض الأحيان¹.

وقد أدى ذلك الفراغ بالسلطة إلى إنشاء لجان خاصة تتولى مهام تسيير البلديات يقودها رئيس معين عهدت إليه مهام رئيس البلدية ، كما بادرت السلطة بالموازاة مع ذلك إلى تخفيض عدد البلديات بالنصف ليصل إلى 676 بلدية حتى يتسنى تسييرها و إدارتها بالوسائل البشرية و المادية المتاحة².

ب. مرحلة أول قانون بلدي بعد الاستقلال:

تعددت الأسباب التي دفعت السلطة بعد الاستقلال إلى ضرورة الإسراع في التفكير في إصدار قانون البلدية و أهمها³ :

- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة و منها البلدية.
- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة و التي تبنت الاتجاه الاشتراكي .
- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة و أنها تميزت بمشاكل كثيرة .
- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية بحكم اقترابها أكثر من الجمهور و بحكم مهامها المتنوعة لذا و جب أن يبدأ الإصلاح منها أولا .

وانطلاقا من هذه الأسباب و من تجربة الفترة الانتقالية ، وافق مجلس قيادة الثورة الجزائرية والحكومة على ميثاق البلدية في أكتوبر 1966 و بتاريخ 18 جانفي 1967 صدر الأمر رقم 67-24 المتعلق بقانون البلدية و هو الأول في الجمهورية الجزائرية¹.

(1) - لخضر عبيد:"المجموعات المحلية في الجزائر " ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1985،ص:31.

(2) - حسين مصطفى حسين:"الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،1986،ص:135

(3) - أحمد محيو:"محاضرات في المؤسسات الإدارية "، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،1996،ص:183.

و تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي واليوغسلافي²، حيث يبدو التأثير بالنظام الفرنسي في تشكيل المجالس الشعبية أما اختصاصات البلدية الاقتصادية و الاجتماعية فقد كانت قريبة بالنموذج اليوغسلافي و ذلك بسبب وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) ونظام الحزب الواحد.

تضمن هذا القانون هيئتين لتسيير البلدية هما:

■ المجلس الشعبي البلدي : يتكون من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر من القائمة التي يضعها الحزب.

■ الهيئة التنفيذية البلدية: تتكون من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونائب أو أكثر يتم انتخابهم من المجلس الشعبي البلدي حسب عدد سكان البلدية.

ج.مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 :

ثاني قانون للبلدية هو قانون رقم 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990³، الذي أتى في مرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية.

وفي ظل هذا القانون كان هناك هيئتان للبلدية هما:

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

د - مرحلة قانون البلدية لسنة 2011 :

يعتبر القانون رقم 10-11 المؤرخ في 12 جوان 2011⁴، ثالث وآخر قانون للبلدية والذي أتى بعدة مستجدات أهمها:

- توسيع مجال الرقابة الوصائية على البلدية خاصة في مجال حل المجلس الشعبي البلدي أو إلغاء المداولات أو سلطة الحلول.

(1) - الأمر رقم: 24-67 المؤرخ في 07 شوال عام 1386 الموافق ل 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ج، ر، ج، د، ش، عدد 06 الصادر بتاريخ: 1967/02/18.

(2) - مسعود شهبوب: "أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزائر، 1986، ص: 38.

(3) - قانون رقم 08-90 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، ج، ر، ج، د، ش، عدد رقم 15.

(4) - قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية، ج، ر، ج، د، ش، عدد رقم 37.

- تم التركيز على الديمقراطية التشاركية من خلال إضافة محور يتعلق بمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية.

- أصبح هناك ثلاث هيئات لتسيير شؤون البلدية:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،
- هيئة تنفيذية يرئسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا : مفهوم البلدية

بالرجوع إلى مختلف المصادر الخاصة باللامركزية الإقليمية نجد عدة مصطلحات مستعملة

للدلالة على ذلك مثل «الجماعات المحلية» و «الهيئات المحلية» و «الإدارة المحلية» و «الحكم المحلي»..الخ¹. إلا أن المشرع الجزائري عبر عن اللامركزية الإقليمية بمصطلح «الجماعة الإقليمية». حيث ورد تعريف البلدية ، وهي مجال اهتمامنا ، في القانون المتعلق بها رقم 67-24 في مادته الأولى كما يلي : «البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية». كما عرفها القانون البلدي رقم 90-08 في مادته الأولى كما يلي: « البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي». و عرفها قانون 11-10 في مادته الأولى: « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحديث بموجب القانون .» كما أضاف في المادة الثانية من نفس القانون: « البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ».

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن البلدية هي : "هيئة دستورية تمثل الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وإطار لتجسيد اللامركزية الإدارية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحديث بموجب القانون"².

ويمكن شرح كل عنصر من عناصر التعريف كالتالي:

- البلدية هيئة دستورية: وذلك طبقا للمادة 16 الفقرة 01 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"³.

(1) - عمر صدوق: "دروس في الهيئات المحلية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص:19.

(2) - نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 2012، 10، ص:163.

(3) - المادة 16 من دستور 1996 ، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 ، ج.ر.ج.د.ش.، عدد 76 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002 ، ج.ر.ج.د.ش.، رقم 25 ، المؤرخ في 14 أفريل 2002 ، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ،

- البلدية جماعة إقليمية قاعدية: وهذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 16 من الدستور " البلدية هي الجماعة القاعدية"، ويقصد بأنها قاعدية أن البلدية هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري للدولة، أي أنها الهيكل الإداري القاعدي الذي يكون في اتصال مباشر مع المواطنين قصد تلبية حاجياتهم المحلية.

- البلدية جماعة إقليمية للامركزية الإدارية: البلدية هي تجسيد للامركزية الإقليمية وصورة من صور الديمقراطية الإدارية المحلية، لأنها تسمح للمواطنين بتسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم، من خلال انتخاب ممثلهم في المجالس الشعبية البلدية، وقد نصت المادة 17 من الدستور صراحة عن ذلك "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية الإدارية".

- البلدية مكان لممارسة المواطنة وإطار مشاركة المواطن في الشؤون العمومية: أدخل المشرع المقاربة التشاركية في التسيير المحلي، من خلال اعتبار البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، إذ تم النص على بعض الآليات في هذا الشأن منها المواد: 11، 12، 13، 14 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وقد تم تأكيد هذا التوجه في التعديل الدستوري الأخير 2016 في المادة 15 منه الفقرة 03 " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

- تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة: إن اعتبار البلدية جماعة إقليمية لامركزية يقتضي أساساً على كونها هيئة مستقلة وظيفياً ومالياً، وبالتالي فهي تتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب على ذلك من آثار، إذ لها أهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ومباشرة التصرفات القانونية وأهلية التقاضي وذمة مالية مستقلة، ولها اسم وإقليم ومقر رئيسي.

- تحدث البلدية بموجب القانون: إن إنشاء البلديات هو من اختصاص السلطة التشريعية، لأنه يندرج في إطار التقسيم الإقليمي للبلاد وهو اختصاص أصيل للبرلمان¹، كما أن تغيير اسم البلدية أو تغيير مقرها الرئيسي أو تحويله يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومدولة المجلس الشعبي البلدي المعني مع إخطار المجلس الشعبي الولائي بذلك².

المطلب الثاني: اختصاصات أو صلاحيات البلدية وأهدافها³

ج.ج.ج.د.ش.، رقم 63، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 07 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ج.ج.د.ش.، عدد 14.

(1) - المادة 140 من دستور 2016 المعدل، مرجع سابق.

(2) - المادة 07 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(3) - المواد من 103 إلى 124، نفس المرجع.

بالرجوع لنصوص القانون نلاحظ ممارسة المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم في كل من المجال المالي، المجال الاقتصادي، المجال الاجتماعي، التهيئة العمرانية... حيث نجده يتولى رسم النسيج العمراني مع احترام النصوص القانونية العقارية خاصة ما تعلق بالأماكن العقارية¹،

كما أوكل للبلدية كل الصلاحيات سواء الاقتصادية، الاجتماعية، أو الثقافية المتعلقة بالتنمية المحلية. وعموما تتدخل البلدية بواسطة الصلاحيات المخولة لها قانونا في مجالات عديدة نذكر منها:

1- اختصاصات في المجال الاقتصادي:

يقوم المجلس الشعبي البلدي بالمبادرة بكل عمل من شأنه تشجيع الاستثمار و تطوير و ازدهار النشاطات الاقتصادية التي تتماشى و طاقات البلدية و مخطتها التنموي، حيث أن للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يهدف إلى تنظيم تنمية الأعمال التجارية و المهنية و الخدمات و تسهر زيادة على ذلك على توفير احتياجات السكان، ففي هذا الإطار مثلا نجدها تنظم و تراقب الأعمال التجارية في الأسواق البلدية لاسيما بتخصيص أماكنها و مراقبة تطبيق الأسعار القانونية.

أما في ميدان السياحة فتساهم في إطار صلاحياتها بتحديد مناطق التوسع السياحي لاسيما تخصيص الأراضي و استصلاحها و بعبارة أخرى اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين بالقطاع، وموازية لذلك تقوم بأي عمل يستهدف تسهيل وسائل النقل في المناطق الجغرافية التابعة لها بحيث تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية، وهذا من شأنه تطوير السياحة و حتى الصناعة المحلية.

2- اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز:

يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية بما يتماشى والنصوص التنظيمية السائدة، خاصة المتعلقة بتشريعات العقارات. وبناء على ذلك أقر المشرع بضرورة ممارسة البلدية الرقابة الدائمة للتأكد من أن عمليات البناء مطابقة للمعايير العقارية و احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

كما تساهم البلدية في حماية الأملاك العقارية الثقافية و المحافظة عليها و الحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية. كما يعود على البلدية المحافظة على النظافة العمومية و صيانة الطرق و معالجة المياه القذرة و توزيع المياه الصالحة للشرب، وكذا مكافحة الأمراض المعدية.

3- اختصاصات في المجال الاجتماعي و الثقافي:

(1)- القانون رقم 90-25، المؤرخ في أول جمادى الأول عام 1411 الموافق ل1990/11/18، يتضمن التوجيه العقاري، ج، ر، ج، د، ش، عدد 49، المعدل بالأمر 95-25، المؤرخ في 1995/09/25، ج، ر، ج، د، ش، عدد 55.

لقد خول للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة باتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم يد المساعدة لها، كما عليها إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وفق المعايير الوطنية وتشجيع النقل المدرسي، كما للبلدية وفي إطار الإمكانيات المتوفرة لها اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية الطفولة الصغرى والرياض وتقديم المساعدة للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة، وكذا المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وتشجيع الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والصحة.

لقد أدى هذا الدور النشط و الفعال للبلدية في مختلف المجالات إلى تطور المالية المحلية منذ عدة عقود حيث أصبح ضروريا لضمان تمويل المصالح الإدارية و تنفيذ الميزانية في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و غيرها ، و بذلك تندمج المالية المحلية في السياسة الاقتصادية المسيرة من طرف المنتخبين المحليين و السلطات الحكومية المعنية .

إن السبب الرئيسي لهذا التطور ناتج بدون شك عن التغيير الذي عرفته الدولة تجاه المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و انعكاسه على الجماعات المحلية التي أصبحت تقوم بعمليات المقاول و المهندس و المعلم... الخ¹ .

المطلب الثالث : هيآت تسيير البلدية

ذكرنا سابقا أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و لذلك توجد هيآت تسييرها و تدير شؤونها الخاصة و ذلك ما نصت عليه المادة 15 من القانون البلدي 11- 10 حيث نصت على ما يلي: تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي

أولا : المجلس الشعبي البلدي

1. تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم و تركيتهم من قبل السكان المحليين، لمدة (05) سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة بالاقتراع العام السري²، ويكون عدد الأعضاء حسب عدد السكان كالآتي³:

(1) - أحمد بوعشبة: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، رسالة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1991، ص:113.

(2) - المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج، ر، ج، د، ش العدد الأول، سنة 2012.

(3) - المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج، ر، ج، د، ش العدد 50، سنة 2016.

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة .
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها عن 200001 نسمة أو يفوق.

2. سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي الاختصاصات المخولة له وفقا للمواد من 16 إلى 30 من القانون 11 - 10 في دورات يعقدها لهذا الغرض حيث يجتمع في دورة عادية كل شهرين و في دورات استثنائية كلما تطلبت احتياجات البلدية ذلك ، بطلب من رئيس المجلس أو من ثلثي أعضائه أو من الوالي ، و لا تكون مداورات المجلس البلدي مقبولة إلا عند حضور أغلبية الأعضاء في البداية لكنها تصبح مقبولة بعد استدعائين متتاليين للأعضاء و مهما كان عدد الحضور و يصادق على المداورات بأغلبية الأصوات .و تكون جلسات المجلس علنية و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة ، إلا أنها تكون مغلقة في حالتين هما : عند دراسة مسائل تأديبية خاصة بالأعضاء ودراسة مسائل تتعلق بالأمن و النظام العام . وحتي يستطيع المجلس أداء مهامه بصفة عادية ، أجاز له المشرع إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية المواد(31-36 من القانون 11 - 10).و تشكل اللجان بمداورات للمجلس تعكس التمثيل السياسي و هذا ما يفتح الباب للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية و صنع القرار البلدي¹ .

و تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها .و تعد اللجنة نظاما داخليا لها و تصادق عليه و يمكن لرئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص مؤهل يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة .

و تتمثل هذه اللجان في نوعين أساسيين هما: اللجان الدائمة واللجان المؤقتة.

أ-اللجان الدائمة²:

-الاقتصاد، المالية والاستثمار.

-الصحة، النظافة وحماية البيئة.

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

-الري والفلاحة والصيد البحري.

(1) - عمار بوضيف : " شرح قانون البلدية" ، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص:173.

(2) - المادة 31 من القانون 11-10 ، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب.

ب-اللجان المؤقتة :

خول القانون للمجلس إنشاء لجان مؤقتة من بين أعضائه تتولى القيام بمهام يحددها المجلس وتهم الشأن المحلي بشكل عاجل كوجود حالة طارئة، وتشكل هذه اللجان بناء على طلب من الرئيس، وتختص كل لجنة بدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصاتها وتقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس، ويعتبر عمل هذه اللجان استشارياً تحضيرياً وذو طبيعة فنية، إذ تنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشأت من أجله¹.

ثانياً : الهيئة التنفيذية للبلدية

تتمثل الهيئة التنفيذية للبلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي و نائب أو أكثر يساعده في مهامه ، و تكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس البلدي، ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بإزدواجية في الاختصاصات، فتارة يمارسها بوصفه ممثلاً للبلدية مجسداً للامركزية الإدارية، وتارة أخرى يمارسها بوصفه ممثلاً للدولة مجسداً لعدم التركيز الإداري.

1- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية² :

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كافة التظاهرات الرسمية و الاحتفالات كما يمثلها في كافة أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفقاً للقوانين و الأنظمة بالإضافة إلى كافة الأعمال التي تتم باسم البلدية ولحسابها في مجال إدارة الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و ذلك تحت مراقبة المجلس المنتهي إليه ، و من أهم هذه الأعمال:

- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق و متابعة تطور مالية البلدية .
- إبرام المناقصات و المزايدات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها .
- رفع الدعاوي أمام القضاء باسم البلدية و لحسابها .
- القيام بجميع الإجراءات القاطعة للتقادم و لسقوط الحق.
- إبرام عقود الامتلاك و المصالحة و قبول الهبات و الوصايا .
- المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة التي تمتلكها البلدية.
- السهر على حسن سير جميع المصالح البلدية و الإشراف على شؤون موظفي البلدية.
- اتخاذ الإجراءات الضرورية المتعلقة بالطرق و صيانتها .
- المحافظة و العناية بالمحفوظات .
- الإشراف على الشرطة البلدية و السهر على تنفيذ التدابير الوقائية الاحتياطية في نطاق البلدية.

(1) - المواد 34 و35 ، نفس المرجع.

(2) - المواد من 77 إلى 83 ، نفس المرجع.

2- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة لرئيس المجلس الشعبي البلدي كـممثل للبلدية ، فهو مكلف باختصاصات أخرى يكلف بها تحت إشراف السلطة العليا و بذلك يكون ممثلاً للدولة في نطاق البلدية ، و يحمل رئيس المجلس صفة ضابط الحالة المدنية و صفة ضابط الشرطة القضائية و يتولى تحت سلطة الوالي في أعمال عديدة أهمها¹:

- السهر على توفير النظام العام و الأمن العمومي و محاربة كل الأعمال المخلة بها.
- نشر و تنفيذ القوانين و اللوائح و الأنظمة في دائرة البلدية .
- مراجعة القوائم الانتخابية .
- التصديق على التوقيعات.
- السهر على تنفيذ الإجراءات الخاصة بالوقاية و التدخل فيما يخص الإسعافات و القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية.
- تأمين نظام الجنائز و المقابر و الحفاظ على النظافة العمومية .
- العمل على احترام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير.

ثالثاً : إدارة البلدية

بالإضافة إلى أجهزة البلدية التي تم ذكرها سابقاً ، يوجد لكل بلدية ادارة يحدد تنظيمها بحسب قانون البلدية و بحسب أهمية المهام الموكلة لها ، توضع هذه الإدارة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية .

1- الأمين العام للبلدية:

إن أهم ما جاء به قانون البلدية 10-11 هو أنه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام للبلدية² ، ويعين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والأمناء العامون للبلديات مقر الولايات والأمناء العامون للبلديات ولاية الجزائر بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، كما يعين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية بناء على اقتراح من الوالي ، وتنتهي مهامهم حسب

(1)- المواد من 85 إلى 95 ، نفس المرجع.

(2) - عمار بوضياف : " شرح قانون البلدية " ، مرجع سابق ، ص: 221.

الأشكال نفسها¹، وينشط هذا الأخير إدارة البلدية ويتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يلي² :

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .
 - تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية .
 - ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه.
 - إعداد محضر تسليم و استلام المهام المنصوص عليه في القانون .
- 2- المصالح الإدارية البلدية :

إن تنظيم إدارة البلدية يختلف من بلدية لأخرى حسب عدد السكان وحجم النشاطات والمهام المسندة إليها، وتهتم مصالح البلدية الإدارية بالتكفل بما يلي³ :

- الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين،
- تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها،
- مسك بطاقة الناخبين وتسييرها،
- إحصاء المواطنين، المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية،
- النشاط الاجتماعي، الثقافي والرياضي،
- تسيير الميزانية والمالية،
- مسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة،
- تسيير مستخدمي البلدية،
- تنظيم المصالح التقنية البلدية وتسييرها،
- أرشيف البلدية،
- الشؤون القانونية والمنازعات،

بالإضافة إلى المصالح الإدارية البلدية، تتوفر البلدية على مصالح تقنية تضعها الدولة تحت تصرفها لتمكينها من انجاز ومتابعة بعض المشاريع، كالأشغال العمومية والري والبناء والتهيئة العمرانية...، فهي تلعب دورا أساسيا في تجسيد المخططات التنموية وإنجاز المشاريع المختلفة في شتى المجالات.

(1) - المادة 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 والمؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق ل 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.، د.ش. عدد 73، سنة 2016.

(2) - المادة 129 من القانون 10-11، مرجع سابق.

(3) - ياسين ريوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 52.

المبحث الثاني : مالية للبلدية

تعد البلدية هيئة أو مؤسسة عمومية تقدم خدمات للمواطنين المقيمين في إقليمها و تضطلع بمسؤوليات كثيرة تتعلق بإحداث تنمية محلية في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية . الخ ، و لذلك فهي تقوم بتحصيل مواردها المالية من مختلف المصادر المحددة سواء كانت الذاتية أو الخارجية ، و تقوم بالإنفاق على مختلف نواحي نشاطاتها و ذلك في إطار القوانين التي تسنها الأجهزة التشريعية و التعليمات التي تصدرها الوصاية .و يتم التعبير عن هذه الموارد المالية و أوجه إنفاقها في شكل ميزانية يحدد شكلها و موضوعها عن طريق القوانين والمراسيم ، و من ثم تعتبر ميزانية البلدية و ما تشمله من إيرادات و نفقات مبنوبة ، المرتكز الأساسي لمالية البلدية و التي من خلالها يتم تحقيق أهداف البلدية

الأساسية في مختلف المجالات ، كما يعتبر الحساب الإداري القائمة المالية الختامية التي توضح المركز المالي للبلدية.

المطلب الأول: تعريف ميزانية البلدية وخصائصها

تعتبر ميزانية البلدية خطة مالية أساسية تعبر عن الاختيارات المختلفة للجهاز التنفيذي للبلدية حيث تظهر صورة التقرير التفصيلي و الشامل لنفقات البلدية و إيراداتها عن فترة مالية مقبلة تكون سنة¹. و طبقا للقانون 10-11، عرف ميزانية البلدية بأنها²: « جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية ، وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار». كما أن المنشور الوزاري المشترك ما بين وزارتي الداخلية و المالية و المعروف ب:«C1» (Instruction sur les opérations financières de la commune) والمتعلق بالعمليات المالية للبلديات ، يعرف ميزانية البلدية بأنها:

« العقد (L'acte) الذي من خلاله يتوقع المجلس الشعبي البلدي و يرخص النفقات و الإيرادات للسنة و المجددة في وثائق و التي على أساسها تبين الإيرادات المتوقعة و النفقات المرخص بها للسنة المعتمدة ». و يتضح من هذه التعاريف أن ميزانية البلدية تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير و الاعتماد، و من ثم يمكن القول أن ميزانية البلدية تتميز بعدة خصائص تتمثل فيما يلي:

1. الميزانية عبارة عن وثيقة تقديرية:

تتكون ميزانية البلدية من بيانات تقديرية لمقدار الإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف مصادر الإيرادات الممكنة بالإضافة إلى مقدار النفقات المتوقع تحملها خلال فترة زمنية محددة تقدر بسنة مالية³.

2. الميزانية أمر بالإذن:

أي انه تصبح ميزانية البلدية قابلة للتنفيذ، حيث تصبح عقدا يعطي الحق لسلطة البلدية التنفيذية إصدار الأوامر بالإنفاق و تحصيل الإيرادات و ذلك لضمان السير الحسن لمصالح البلدية المختلفة.

3. الميزانية عقد إداري:

تتطلب ميزانية البلدية مجموعة من الإجراءات الإدارية و المالية تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ خططها المالية. و يتولى الأمين العام للبلدية ، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية⁴.

4. الميزانية عمل دوري:

(1)-Cherif Rahmani:"Les finances des communes Algériennes,"Casbah éditions,Alger,Algérie,2002,p:16

(2) - المادة:176 من القانون 10-11،مرجع سابق.

(3) -Cherif Rahmani: op cit p:18.

(4) - المادة:180 من القانون 10-11،مرجع سابق

بمعنى أن ميزانية البلدية تعد كل سنة مالية بشكل دوري و مستمر.

المطلب الثاني : مبادئ ميزانية البلدية

إن ميزانية البلدية تقوم على مبادئ مهمة وهذا من أجل إعدادها بصفة صحيحة وقانونية تستند عليها يمكن ذكر أهمها :

1. مبدأ سنوية الميزانية:

يتم اختيار مدة سنة لكونها أصلح مدة لتقدير النفقات و الإيرادات حيث تعتبر حدا طبيعيا لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة لفصول السنة. كما أن سنوية تحصيل الضرائب و وضع الإعتمادات المالية المرخص بها تحت تصرف رئيس البلدية لسنة مالية واحدة تجعل من هذه القاعدة حدا زمنيا فاصلا في العمليات المالية التي تقوم بها البلدية .

و تشمل السنة المالية للبلدية مرحلتين أساسيتين: الأولى تبدأ من أول جانفي و إلى غاية 31 ديسمبر وهي الفترة التي تعد عنها الميزانية. أما الثانية فهي المرحلة الإضافية التي تمتد إلى غاية¹ :

- 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لتنفيذ عمليات التصفية و دفع النفقات.

- 31 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل و تحصيلها.

2. مبدأ وحدة الميزانية:

يقضي هذا المبدأ بإدراج جميع تقديرات نفقات البلدية و إيراداتها في ميزانية واحدة مما يسمح بمعرفة المركز المالي للبلدية بسهولة عن طريق مقارنة مجموع الإيرادات بمجموع النفقات و ثم إظهار العجز أو الفائض أو التوازن المالي المحقق في الميزانية، إن هذا المبدأ لا يعني أن ميزانية البلدية تتكون من وثيقة واحدة ، بل يمكن أن تكون عدة وثائق و هي²:

- الميزانية الأولية و هي الوثيقة الأساسية، الميزانية الإضافية، التراخيص الخاصة، والحساب الإداري للأمر بالصرف و حساب التسيير للمحاسب العمومي.

3. مبدأ توازن الميزانية:

لا يمكن المصادقة على الميزانية إذ لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإيجابية³ ، و تأسيسا على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زادت النفقات على الإيرادات لأن ذلك يدل على وجود عجز في الميزانية⁴.

4. مبدأ التخصيص:

(1) - المادة: 187، نفس المرجع

(2) - Cherif Rahmani: op cit p:20.

(3) - المادة: 183 من القانون 11-10، مرجع سابق .

(4) - طارق الحاج، "المالية العامة" ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص:169.

في ميزانية البلدية هناك إيرادات خاصة موجهة إلى نفقات خاصة فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار أو إيرادات مقيدة بتخصيص خاص (إعانات للمكفوفين والعجزة، ترميم المدارس...) ¹.

المطلب الثالث: أنواع القوائم المالية للبلدية

إن الوثائق الخاصة بالميزانية عددها خمسة، وهي تشكل مجموعا يسمح بإعطاء الميزانية البلدية قيمتها كعمل للمجلس الشعبي البلدي بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وتتمثل هذه الوثائق المالية في الميزانية الأولية والميزانية الإضافية والحساب الإداري والترخيص الخاص وفتح الإعتمادات المسبقة.

أولا: الميزانية الأولية

تعتبر الميزانية الأولية أول عمل مالي تقديري تقوم به البلدية لتحضير ميزانية سنة مالية معينة ، و بذلك تشكل هذه الميزانية القاعدة الأساسية لمالية البلدية مادامت تحدد إجمالي الإيرادات و النفقات المتعلقة بسنة قادمة بشكل تقديري ².

كما « يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية ³ » كما أنه « يصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ⁴ ».

و من ثم يمكن القول أن الميزانية الأولية للبلدية يتم إعدادها قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ ، و يتم المصادقة عليها من طرف الوصاية قبل 31 ديسمبر من نفس السنة. أما مجال أو مدة تنفيذها فتتمدد من 01 جانفي من سنة التنفيذ و إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المالية المعنية. وتحتوي ميزانية البلدية على قسمين أساسيين هما ⁵ :

- قسم التسيير

- قسم التجهيز و الاستثمار.

ثانيا: الميزانية الإضافية

بما أن بيانات الميزانية الأولية عبارة عن تقديرات لسنة مالية معينة ، فقد يظهر عند بداية تنفيذها احتياجات جديدة تتطلب نفقات إضافية ، كما يمكن أن يكون تقدير النفقات مبالغ فيه فيتم تخفيضها، و

(1) - المادة: 173 ، نفس المرجع.

(2) - عمر لطرش: "دليل المنتخب المحلي"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص: 18.

(3) - المادة: 1/177، نفس المرجع..

(4) - المادة: 182، نفس المرجع.

(5) - المادة: 179، نفس المرجع.

قد تظهر كذلك إيرادات جديدة يجب أخذها بعين الاعتبار «ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية¹» .
و يتم الأخذ بكل هذه التعديلات ، بالإضافة إلى النتيجة و بواقي الإنجاز البارزة في الحساب الإداري للسنة المالية الماضية ، في وثيقة مالية تدعى بالميزانية الإضافية²، تأتي الميزانية الإضافية بعد مضي الأشهر الأولى من السنة المالية حيث تبرز الاحتياجات بوضوح و يتم إعداد نتيجة السنة المالية الماضية ، الشيء الذي يؤدي بالبلدية إلى تصحيح الأوضاع عن طريق الميزانية الإضافية التي تتم المصادقة عليها قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية بحيث «يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها³» من قبل المجلس الشعبي البلدي.

ثالثا: الحساب الإداري

يمثل الحساب الإداري آخر وثيقة مالية لسنة مالية معينة يقوم بإعدادها الأمر بالصرف و هو رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انتهاء السنة المالية التي قد تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية و قبل إعداد الميزانية الإضافية .و يقدم الحساب الإداري بعد إعداده في شهر أفريل إلى الهيئة التي صادقت على الميزانية (المجلس الشعبي البلدي) للحكم على سلامة الحسابات و التنفيذ قبل تقديمه مع وثائق الإثبات اللازمة لمجلس المحاسبة للمراقبة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للسنة المنتهية⁴.

ربعا: الرخص الخاصة و فتح الإعتمادات المسبقة

تعتبر الرخص الخاصة و الإعتمادات المفتوحة مسبقا ذات أهمية كبيرة نظرا للآثار التي تحدثها في مالية البلدية حيث تغير و تعدل في بعض الإعتمادات المدونة سواء في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية ، و لذلك يجب أخذها بعين الاعتبار عند إعداد كل من الميزانية الإضافية و الحساب الإداري، كما نص قانون البلدية في هذا الخصوص : «يسمى فتح الإعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة "إعتمادات مفتوحة مسبقا" إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية أو "ترخيصا خاصا" إذا جاءت بعدها⁵».

المبحث الثالث: مراحل ميزانية البلدية

(1) - المادة:1/177، نفس المرجع.

(2) -Cherif Rahmani: op cit p:24.

(3) - المادة:181، نفس المرجع.

(4) - فطيمة بديسي: "محاضرات في المحاسبة العمومية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص:72.

(5) -المادة:2/177، نفس المرجع.

تمر ميزانية البلدية بمراحل عديدة متعاقبة زمنيا تغطي فترة زمنية تتجاوز السنة المالية و تأخذ خلالها أشكال عديدة¹ ، فتتغير من مجرد مشروع ميزانية أولية يعتمد على تقدير الإيرادات و النفقات في مرحلة الإعداد إلى ميزانية قابلة للتنفيذ بعد المصادقة عليها محليا من طرف المجلس الشعبي البلدي و اعتمادها من طرف الجهات الوصية ، ثم لا تلبث أن تأخذ شكل ميزانية إضافية بعد السداسي الأول من السنة لتأخذ بعين الاعتبار كافة ترحيلات السنة المنتهية و التعديلات في الإعتمادات الضرورية و تمر أيضا بنفس مراحل الميزانية الأولية من تحضير و اعتماد و مصادقة.

المطلب الأول: مرحلة إعداد الميزانية

1. السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية:

يتولى عملية إعداد مشروع ميزانية البلدية وفق قانون البلدية 10-11 ، الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية² .و يتميز الأمين العام للبلدية ، بصفته موظفا دائما في البلدية ، بالإلمام الكافي بشؤون البلدية و معرفته لمختلف البيانات المتعلقة بمختلف القطاعات لوضع خططها المستقبلية ، كما منح المشرع صلاحيات واسعة لرئيس البلدية تسمح له بمراقبة النفقات قبل صرفها و إعداد و تنفيذ الميزانية و إبداء رأيه فيها حيث جاء في قانون البلدية ما يلي: « يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية ، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية و إدارتها و لا سيما ما يتعلق بتسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق و متابعة تطور مالية البلدية »³.

2 . الأعمال التحضيرية لإعداد ميزانية البلدية:

لضمان التحضير الجيد لميزانية البلدية ، يحرص رئيس البلدية باعتباره الأمر بالصرف و المسؤول الأول عن الشؤون المالية للبلدية ، على توفر كافة الوثائق لإعداد الميزانية و المتضمنة فتح الإعتمادات و الحساب الإداري للسنة المنصرمة بالإضافة إلى الرخص الخاصة و جداول بقايا الانجاز و تعتبر هذه الوثائق أكثر من ضرورية لإعداد ميزانية البلدية.

(1) - Cherif Rahmani :op cit, p 22.

(2) - المادة:180من القانون 10-11.مرجع سابق.

(3) - المادة:82، نفس المرجع

المطلب الثاني : مرحلة التصويت و الاعتماد

1. مرحلة التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي

بعد انتهاء رئيس المجلس الشعبي البلدي من تحضير الميزانية بمساعدة الأمين العام للبلدية، يستدعي المجلس وجوباً للاجتماع و مناقشة مشروع الميزانية للتصويت عليها ، فيقوم بعرض الميزانية على المجلس البلدي مبينا الأسباب الداعية لاقتراحاته و مستشهدا بكافة الوثائق والبيانات المرتبطة بهذا المشروع ، حيث أن المجلس البلدي يتمتع بكافة الصلاحيات المتعلقة بالتصويت على مشروع الميزانية كلياً أو تعديله أو رفضه.

2. مرحلة المصادقة على الميزانية من طرف الوصاية:

بعد الانتهاء من إعداد الميزانية و التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي ، لا يعتبر مشروع الميزانية قابلاً للتنفيذ إلا بعد اعتماده من طرف الجهة الوصية على البلدية ، حيث ترسل الميزانية المصادق عليها في البلدية إلى الجهة الوصية (الوالي) مرفوقة بكافة الوثائق الضرورية مثل محضر المداولات و دفتر الملاحظات المتضمن توضيحات تخص النفقات و مصادر الإيرادات و مختلف الكشوفات المتعلقة بأجور الموظفين و منح المسنين...الخ.

المطلب الثالث :مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية

بعد الموافقة على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي و المصادقة عليها من طرف الوصاية ، تصبح الميزانية وثيقة قانونية يمكن العمل بها و بالتالي تدخل مرحلة التنفيذ و يقصد بعملية تنفيذ الميزانية ، عمليات تحصيل الإيرادات و صرف النفقات في حدود الإعتمادات المتوفرة و المسجلة فيها و التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية المنصوص عليها في قانون " المحاسبة العمومية"¹ ، و " قانون البلدية"² ، بالإضافة إلى التعليمات الوزارية المشتركة ما بين وزارتي الداخلية و المالية و المعروفة بالتعليمات C1 و المتعلقة بالعمليات المالية للبلدية. و تضمنت كذلك هذه القوانين و التعليمات،الأعوان المكلفين بالتنفيذ ، و هما الأمر بالصرف ، و المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف باقتراح الميزانية و تنفيذها ، و المحاسب العمومي و هو القابض البلدي المكلف بتحصيل الإيرادات و صرف النفقات.

1.الأمر بالصرف:

يتمثل الأمر بالصرف في الشخص المسؤول الأول عن تسيير الشؤون المالية للبلدية و هو كل شخص يؤهل سواء بالتعيين أو الانتداب أو الانتخاب لتنفيذ عمليات الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف بالنسبة

(1) -القانون رقم 21-90، مؤرخ في 24 محرم عام 1411، الموافق ل 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 35، سنة 1990.

(2) - القانونون 10-11، المتعلق بالبلدية مرجع سابق.

للنفقات ، و الإثبات و التصفية بالنسبة للإيرادات و يكون معتمدا لدى المحاسب من أجل إنجاز عمليات الإيرادات و النفقات¹. و يمكن تحديد نوعين من الأمرين بالصرف:

أ. الأمر بالصرف الأساسي:

لقد نص قانون المحاسبة العمومية أنه " من ضمن الأمرين بالصرف الأساسيين ، رؤساء البلديات الذين يتصرفون لحسابها"² و بذلك فإن رئيس البلدية يعد أمرا بالصرف أساسيا يتصرف في أموال البلدية .

ب. الأمر بالصرف الثانوي:

وهو المسؤول بصفته مفوضا من الأمر بالصرف الأساسي حيث تفوض له الإعتمادات المالية من قبل الأمر بالصرف الأساسي و يسمح هذا التفويض للأمر بالصرف الأساسي و يعطيه الحق في ممارسة الرقابة على كل العمليات التي يجريها الأمر بالصرف الثانوي كما يحمله تبعات تسييره.

2. المحاسب العمومي:

يلعب المحاسب العمومي دورا أساسيا في تنفيذ ميزانية البلدية كجهاز ثاني بعد الأمر بالصرف الذي تعرضنا له سابقا ، و يعرف جاك ماني³ Jacques Magnet المحاسب العمومي بأنه: « الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة للمنظمة ».

و يجب الإشارة هنا ، أن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يلزم حياد المحاسب العمومي و بالتالي عدم خضوعه للسلطة التسلسلية للأمر بالصرف و من ثم يأتي الدور الرقابي للمحاسب العمومي على الأمر بالصرف و ذلك ما يعد أساس وظيفته.

3. دورية تنفيذ ميزانية البلدية:

إن تنفيذ ميزانية البلدية يخضع لقواعد المحاسبة العمومية و هذا ما أشار قانون المحاسبة العمومية و الذي نص على ما يلي: « يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات و العمليات المالية الخاصة بالدولة و المجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة و الميزانيات الملحقه و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري... »⁴.

كما يخضع تنفيذ ميزانية البلدية إلى القانون البلدي الذي استمد مواده من قانون المحاسبة العمومية السابق الإشارة إليه ، و يقسم تنفيذ ميزانية البلدية إلى تنفيذ النفقات و تنفيذ الإيرادات⁵.

(1) - المواد 23، 26 من قانون المحاسبة العمومية ، نفس المرجع.

(2) - المادة 26 ، نفس المرجع.

(3) - Jacques Magnet: "Les comptables publics", L. G. D. J, Paris, France 1995, p 11

(4) - المادة 01 ، نفس المرجع.

(5) - François Labie : "La commune – Sa gestion budgétaire , ed Liaisons, Paris, France, 1992 p 55.

و يمر تنفيذ النفقات بمرحلة إدارية و هي من اختصاص الأمر بالصرف و تتمثل في الالتزام والتصفية و الأمر بالصرف ، ثم بمرحلة محاسبية من اختصاص المحاسب العمومي و تتمثل في دفع النفقة . و يجب الإشارة هنا أنه بإمكان المحاسب رفض تنفيذ نفقة ما لأسباب عديدة فيقوم بإرجاعها إلى الأمر بالصرف مرفوقة بوثيقة قانونية هي الإشعار بعدم تنفيذ الأمر بالصرف و الذي يجب أن يكون معللا، كما يمر تنفيذ الإيرادات و تحصيلها عن طريق سند تحصيل وهو أيضا من اختصاص الأمر بالصرف، حيث يقوم هذا الأخير بإصدار سندات تحصيل الإيرادات و يقوم المحاسب العمومي بتنفيذ لأوامر تحصيلها.

خلاصة الفصل الأول:

شهدت البلدية في الجزائر تطورا في إطار سيرورتها منذ بداية نشأتها إلى غاية وقتنا الحالي، خاصة ما عرفته من تعديلات في إطار الإصلاح الإداري الذي مس قانون البلدية. كما نلاحظ أن مسألة الاستقلالية مسألة تمت معالجتها من خلال نصوص قانونية متعددة كلها تصب في إطار واحد وهو إعطاء البلدية قدرا من الاستقلال يمكنها من تقدير حاجياتها بنفسها، وبالتالي اتخاذ القرارات التي تراها الأنسب لإقليمها كونها الأدرى بذلك، إن الاستقلالية كذلك تظهر في سبل و تسيير أعمال المجالس المحلية واعتماد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب كأسلوب ديمقراطي ينم عن استقلالية الأعضاء المنتخبين في اختيار الأنسب والأحسن لتسيير شؤون الوحدة المحلية تطبيقا لمبدأ الملائمة.

إضافة إلى مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كخطوة أخرى لتجسيد استقلالية هذه الأخيرة في تسيير شؤونها من خلال منحها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة تخضع بتفاصيلها للقوانين السارية المفعول المتعلقة بالبلدية و المحاسبة العمومية، و تبرز مالية البلدية في ميزانيتها التي تتشكل من إيرادات و نفقات ينقسم كل منها إلى قسم للتسيير و قسم آخر للتجهيز و الاستثمار. و تسيير ميزانية البلدية من طرف جهاز منتخب ممثل بالمجلس الشعبي البلدي يرأسه رئيس منتخب من بين أعضاء المجلس البلدي و يتولى صفة الأمر بالصرف ، أي أنه يأمر بتحصيل إيرادات البلدية و دفع نفقاتها في إطار الخطوط أو الإعتمادات المحددة في الميزانية ، و يقوم بعملية التنفيذ طرف خارجي عن البلدية هو المحاسب العمومي المعين من طرف وزارة المالية و الذي يقوم بتحصيل الإيرادات و تسديد النفقات وفقا لأوامر الأمر بالصرف إذا ما كانت مطابقة للقوانين السارية المفعول.

الفصل الثاني

الرقابة الوصائية والمالية على البلدية

الرقابة وظيفية إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية، فهي غير مقتصرة على الإدارة العليا فقط ، بل وتمتد أيضا على مستويات الإدارة المتوسطة و الدنيا، مع العلم أن هذه الرقابة لا تكون على شاكلة واحدة بل تتسع أو تضيق أو تكون بين هذا و ذلك و هذا راجع لعدة عوامل أهمها اختلاف السلطات المخولة للرؤساء على مستويات التنظيم.

وإذا كانت البلدية تخضع لأنواع مختلفة من الرقابة مثل الرقابة الشعبية و الرقابة السياسية و الرقابة القضائية، إلا أنه تبقى الرقابة "الوصائية" (*) و الرقابة المالية أهمها على الإطلاق لأنها تشكل حدا للاستقلالية ، بمعنى ان استقلال البلدية ليس مطلق بل هو نسبي و لا يعني إفلات البلدية من الرقابة الوصائية و المالية .

لهذا أخضع المشرع جهاز البلدية للرقابة الوصائية ولقد أقر قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، وكذلك القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 لجهاز الوصاية بحق ممارسة الرقابة الوصائية على البلدية، كما حدد إجراءات ووسائل ممارستها.

كما أخضع المشرع جهاز البلدية للرقابة المالية و المتمثلة أجهزة للرقابة المالية السابقة و أخرى للرقابة المالية اللاحقة و حدد لكل منها صلاحياتها و اختصاصاتها و مجال رقابتها و تتولى هذه الأجهزة مهام الإشراف و الفحص على البلدية للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة و التحقق من انسجام التصرفات و الأفعال مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات المعمول بها.

و تخضع البلدية إلى رقابة مجموعة من الآليات نستعرضها في المباحث التالية:

- المبحث الأول: مفهوم الرقابة الوصائية و المالية .
- المبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية على البلدية .
- المبحث الثالث: آليات الرقابة المالية على البلدية.

(*)- يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي و الموصى عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة و محاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الوصائية والمالية

إن الحديث عن استقلالية البلدية كوحدة محلية لا ينبغي أن يفهم منه أن تعمل هذه الأخيرة بمنأى عن عيون سلطات الوصاية وأجهزة الرقابة المالية في الدولة، و من ثم تتصرف كما تشاء، بل تبقى تمارس اختصاصاتها تحت إشراف جهات الوصاية وهذا ما يعرف بالرقابة الوصائية* وتتصرف في ميزانيتها وحساباتها المالية تحت إشراف أجهزة مالية وهذا ما يعرف بالرقابة المالية.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية والمالية

أولاً: تعريف الرقابة الوصائية

لقد عرفها عمار بوضياف: " أن الوصاية هي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة و ذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية أو الحدود التي رسمها القانون"¹.

كما عرفها عمار عوابدي بقوله: " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية و بين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة"².

فيما يعرفها علي خطار شنطاوي: " الوصاية عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أولاً مركزي على أعمال و أعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة، لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي، هكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة و الجهة محل الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزي الإداري"³.

وعرفها شارل ديباش: "هي الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، وقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"⁴.

مما سبق يمكن تعريف الرقابة الوصائية بأنها: هي تلك الرقابة التي تقوم بها جهات الوصاية على الوحدات المحلية ، و تنصب على جوانب المشروعية بمعنى فحص مدى مطابقتها تصرفاتها وأعمالها

(*)- إن مصطلح الوصاية الإدارية ترجمة حرفية للاصطلاح الوارد في فرنسا و هي: "Tutelle administrative". فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقاً لقاعدة " لا وصاية إلا بنص"، والدور الأساسي للسلطة الوصائية يتجلى من خلال رقابة المشروعية لرقابة الملائمة.

(1) - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02، الجزائر، جسر للنشر و التوزيع، 2007، ص 177.

(2) - عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 266.

(3) - علي خطار شنطاوي: الإدارة المحلية، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2000، ص 226.

(4) - Charles Debbache: **Institutions administratives**, 2^{eme} édition, Paris, 1972, p 73

للقوانين و التنظيمات، وتهدف إلى ضمان وحدة الدولة إدارياً وسياسياً، كما تستهدف المحافظة على المصلحة العامة و تجسيد مبدأ المشروعية.

ثانياً: تعريف الرقابة المالية

عرفها عوف محمود الكفراوي: " الإشراف و الفحص و المراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة و التأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها و من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين و اللوائح و التعليمات المعمول بها و للتأكد من مدى تحقيق المنظمة لأهدافها بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة و التأكد من سلامة القوائم المالية و تحسين معدلات الأداء و الكشف عن المخالفات و الانحرافات و بحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها و اقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً¹ .

أما عبد الحلیم كراجه و آخرون فقد عرفوا الرقابة المالية بأنها: " عملية تتبع و دراسة الأعمال المالية الخاصة و الحالية للتأكد من أن حركة الأموال تسير طبقاً للخطة الموضوعية ، و يشمل ذلك وضع معايير و مقاييس رقابية محددة لمقارنة الإنجاز الفعلي مع المعايير و تحديد الانحرافات المتوقعة و معرفة أسبابها بقصد وضع العلاج اللازم لها و في الوقت المناسب"² .

و بذلك نصل إلى تعريف الرقابة المالية بأنها:

عملية شاملة تشمل الجوانب القانونية و المالية و تهدف إلى المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف و ضمان حسن استخدامها بحيث تحقق أعلى درجة من الفعالية في النتائج من إنفاق المال العام أو تحصيله بما يخدم المصلحة العامة عن طريق التأكد من أن العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات و النفقات تتم وفقاً للقوانين و القواعد المحددة سلفاً و ذلك قبل و أثناء و بعد تنفيذها و العمل على كشف الانحرافات في وقتها و علاج أسبابها بسرعة على أن يقوم بهذا العمل جهاز مستقل عن الجهات التنفيذية.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة الوصائية و المالية

أولاً: أهمية الرقابة الوصائية

تجلت أهمية الرقابة الوصائية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي و حفظ الأمن الداخلي و الفصل في المنازعات بين الأفراد إلى ما يسمى بالدولة المتدخلة التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات و الميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال و تؤدي الخدمة بكفاءة و فعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية و المحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه.

(1) - عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية: النظرية و التطبيق، ط2، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، الطبعة الثانية، 2002، ص 21.

(2) - عبد الحلیم كراجه و آخرون "الإدارة و التحليل المالي" دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص 25.

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون هذه الهيئات مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية¹.

لعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها، وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية. وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة الوصائية يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى(*)، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.

ثانيا: أهمية الرقابة المالية

من خلال ارتباطها بالعملية الإدارية ارتباطا وثيقا، وان عملية الرقابة تمثل المحصلة النهائية لأنشطة ومهام المنظمة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعية وأساليب تنفيذها². وتعتبر جزءا أساسيا من الإدارة المالية والتي تتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، وهي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشاف أية انحرافات عن الخطط الموضوعية، وتعتبر من أهم المرتكزات التي تنطلق منها الموازنات العامة، وتضمن استقامة ونزاهة الموظفين والتأكد من أن أدائهم لمهامهم وواجباتهم³. وتعد الرقابة المالية كذلك من أهم الوسائل والأدوات التي تساعد على اكتشاف أصحاب القدرات والمواهب والمتفوقين في مهامهم، وذلك من خلال الرقابة المالية، كذلك المتابعة والتقارير التي تقدم للإدارة العليا⁴.

والمؤكد أن تطور الرقابة المالية أظهر جانب كبير من أهميتها فهي لم تعد قائمة على مفهوم الضبط والمنح وإنما ظهر ما يعرف بالرقابة الإيجابية البناءة التي لا تنحصر في مجرد اكتشاف الأخطاء الواقعة بل تتعداها لتبحث في أسبابها وكيفية تجنب وقوعها⁵.

(1) - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص24.

(*)- حيث اعتبرها هنري فايول أحد الوظائف الإدارية الخمسة إلى جانب التخطيط، التنظيم، الأمر، والتنسيق.

(2) - ثابت عبد الرحمان إدريس، جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الإستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية)، ط 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، سنة 2001-2002، ص429.

(3) - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، دار الميسرة للنشر، والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص192.

(4) - نفس المرجع، ص192.

(5) - برحماني حفيظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص160.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة الوصائية والمالية

أولا: أهداف الرقابة الوصائية

1- المحافظة على وحدة الدولة:

فإذا كان استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها هو أحد أركان و مقومات الهيئات اللامركزية الإقليمية، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال المطلق ووجود دويلات و لو من الناحية الإدارية داخل الدولة، لذا فإن بسط السلطة المركزية لرقابتها على هذه الهيئات يؤدي إلى صيانة و حماية وحدة الدولة إداريا و قانونيا¹، و هذا ما يؤدي بطبيعة الحال إلى الحيلولة دون تفتتها أو تفككها².

2- الالتزام بالسياسة العامة للدولة:

إذ لا بد أن تعمل الوحدات المحلية في إطار السياسة العامة للدولة باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري للدولة³.

3- تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية و بين المصالح العامة المحلية:

إذ تستهدف الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية ضمان الحفاظ على إقامة و تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية القومية و بين المصالح العامة الجهوية و المحلية⁴، هذا و ينبغي الإشارة أنه في حال وجود تعارض بين المصالح المحلية و المصلحة الوطنية فإنه يتم تفضيل المصالح الوطنية ذات الأهمية الحيوية على المصالح المحلية⁵.

4- حماية حقوق و حريات الأفراد:

العمل على تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة لأنها تمس الحريات العامة، فتتدخل السلطة المركزية بواسطة الرقابة لتتأكد من مدى مشروعية هذه الأعمال و عدم مساسها بحقوق و حريات المواطنين، و من ثم تعمل على حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي⁶.

(1) - عمار عوابدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة 02، الجزء 01، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 06.

(2) - هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة 01، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2004، ص 143.

(3) - فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 136.

(4) - عمار عوابدي: القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة 05، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 243.

(5) - مزباني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص 254.

(6) - مزباني فريدة، الرسالة نفسها، ص 254 - 255.

5- ضمان حسن سير المرافق العامة:

للرقابة الإدارية دورا بارزا في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق مشروعيتها و ملائمة العمل الإداري، الأمر الذي يجعلها من أهم الوسائل التي من شأنها ضمان تنفيذ القوانين و الأنظمة و الالتزامات الوظيفية على أحسن وجه من قبل عمال الإدارة العامة المركزية و الهيئات المحلية¹.

6- حماية المصلحة العامة:

إذ تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المصلحة العامة²، و تتمثل في مصلحة الدولة و مصلحة الأشخاص اللامركزية و مصلحة كافة المواطنين.

ثانيا: أهداف الرقابة المالية

إن الهدف من الرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام و حمايته من سوء الاستخدام سواء كان ذلك متعلقا بتحصيل الأموال أو طرق إنفاقها فهي من ناحية تفرض الأنظمة و القوانين الملائمة التي تضمن تحقيق السلامة و الصحة المالية، و من ناحية أخرى تفرض الإجراءات العقابية في حال وقوع تجاوزات و مخالفات. فهي تهدف إلى تحقيق الغايات التي وضعت من أجلها³:

1- الأهداف السياسية:

تتمثل في التأكد من احترام رغبة البرلمان و عدم تجاوز الأولويات و المخصصات التي يصدرها لتنفيذ المشاريع و الخدمات العامة، حيث أن رغبة البرلمان هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها.

2- الأهداف الاقتصادية:

تتمثل في كيفية استخدام الأموال العامة و التأكد من استثمارها في أفضل الأوجه التي تحقق النفع العام و عدم الإسراف في صرفها و إنفاقها على الوجوه الغير المشروعة و التي تتبع مصلحة عامة و محددة⁴.

3- الأهداف القانونية:

تتمثل في التأكد من مطابقة و مسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين و الأنظمة و التعليمات و توجهات المالية، و تتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية و المحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية و معاقبة المسؤولين على أية انحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموما.

4- الأهداف الاجتماعية:

تتمثل في منع و محاربة الفساد الإداري و الاجتماعي بمختلف صورته و أنواعه مثل الرشوة و السرقة... و تتركز على الجوانب السلوكية، و هي أقوى أنواع الرقابة و يصعب قياسها و ضبطها¹.

(1) - عمار عوابدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 4-5.

(2) - عمار بوضياف: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2010، ص 11.

(3) - برحمان حفيظ، مرجع سابق، ص 158.

(4) - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سابق، ص 194.

5- الأهداف الإدارية والتنظيمية:

يمكن حصرها في النقاط التالية:

- تهدف إلى تحسين عملية التخطيط و زيادة فعاليتها و تكشف عن بعض عيوب التخطيط وتحدد الوضع العام للمؤسسة.
- توجيه وتنظيم الجهود والمساعدة على اتخاذ القرارات المناسبة.
- تهدف الرقابة لحماية المال العام من أي امتداد واستمرار يته ووسيلة لتصحيح الأخطاء ومدى سلامة التشريعات والقوانين والاطلاع على مدى التزام الهيئات بالقانون².

(1) - نفس المرجع، ص195.

(2) - أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، دون سنة ص91.

المبحث الثاني : آليات الرقابة الوصائية على البلدية

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام و المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية. وتتجلى مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية في ثلاث مجالات، إما رقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أو على أعمال المجلس الشعبي البلدي، أو على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة لابد من التذكير أنه يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي حيث أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الأمين العام للبلدية، ومنه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهات الوصية المتمثلة أساسا في الوالي وتتمثل في الإيقاف، والإقصاء والاستقالة التلقائية.

أولا: الإيقاف

تنص المادة 43 من القانون 10-11: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة¹.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية." نستنتج من نص هذه المادة أنه يقصد بالإيقاف تجميد العضوية². وهو إجراء تخفضي يكون بسبب متابعة جزائية، والتي حددها المشرع إما كونها تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية، أو لأسباب تتعلق بالشرف أو إذا كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كالحبس المؤقت، ويبقى التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم النهائي، فإذا تحققت البراءة فإن العضو المنتخب يلتحق فورا بالمجلس لممارسة مهامه الانتخابية، بعد أن يسلم العضو المعني وثيقة القرار النهائي لإثبات البراءة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: الإقصاء

(1) - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 284.

(2) - مزباني فريدة، الرسالة السابقة، ص 271.

خلافا للإيقاف الذي هو إجراء تحفظي فإن الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة تؤدي إلى إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، وهذا لا يكون إلا نتيجة فعل خطير، فعندما تثبت إدانة العضو من قبل القضاء فإنه لا يمكنه الإحتفاض بالعضوية، لأن هذا يعتبر مساسا بمصداقية المجلس الشعبي البلدي، وقد نصت عليه المادة 44 من القانون البلدية، على أنه: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

وهذا على خلاف ما نصت عليه المادة 33 من قانون البلدية 1990 والتي ذكرت أن إعلان الإقصاء يكون من طرف المجلس الشعبي البلدي¹.

ثالثا: الاستقالة التلقائية

نصت المادة 45 من القانون رقم 11-10 بقولها "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك". فالمشروع من خلال هذه المادة أراد إلزام الأعضاء لحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية هذا من جهة، كما وفر للمنتخب المتغيب ضمانا تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه هذا من جهة أخرى.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يمارس الوالي أو السلطة المركزية رقابة إدارية على أعمال مداوات المجلس الشعبي البلدي وأعمال الهيئة التنفيذية البلدية، وتمارس الرقابة من خلال ثلاث صور وهي التصديق والإلغاء والحلول².
أولا: رقابة التصديق (المصادقة)

التصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادرا عن جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلا للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة³.

إذن فالتصديق هو عمل قانوني صادر عن جهة الوصاية ممثلة في الوالي، والذي يقرر بمقتضاه أن مداوات المجالس الشعبية البلدية لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذها⁴، وينقسم إلى قسمين:

(1) - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 285

(2) - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 105.

(3) - صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري، الطبعة 01، لبنان، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، 1983، ص 108.

(4) - عادل محمود حلمي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مصر، دار الفكر العربي، 1973، ص 169.

1- المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية 10-11 على ما يلي " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية، والملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة وما قد ينجر عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة الى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أن المداولات تنفذ ولو خصت احد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت فترة 30 يوم¹.

2- المصادقة الضمنية:

لقد نص القانون البلدي طبقا للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداولات المستثناة قانونا كما سبق وأشرنا إليها في المادة 57 ، وتكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وفوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة، فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللامركزي المشمول بالمصادقة. وتملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو رفضه دون أن تعدل في قرارات أو مداولات المجالس الشعبية البلدية².

ثانيا: رقابة البطلان (الإلغاء)

يعتبر الإلغاء إجراء تستطيع بمقتضاه السلطة المركزية أن تمحو الآثار المترتبة على قرار اتخذته السلطة اللامركزية، وذلك بمجرد الحكم بعدم ملاءمته من قبل السلطة المركزية، ويترتب على ذلك إنهاء وجود القرار الإداري و إعدامه من الناحية القانونية³، ويتجسد البطلان في حق السلطة الوصية في إبطال أعمال المجلس الشعبي البلدي في حالات معينة وتتمثل هذه الحالات في نوعين البطلان المطلق والبطلان النسبي.

1- البطلان المطلق:

(1) - ابتسام عميور، نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012-2013 ص109-110.

(2) - نفس المذكرة، ص110.

(3) - مسعود شهبوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر مرجع سابق، ص201.

تعتبر باطللة بحكم وبقوة القانون المداوالت التي أوردتها المادة 59 من قانون البلدية 10-11 و التي نصت على ما يلي "تعتبر باطللة بحكم القانون:

- مداوالت المجلس الشعبي البلدي التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- المداوالت التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية و غير المطابقة للتنظيمات.
- المداوالت غير المحررة باللغة العربية.

يصرح الوالي بموجب قرار ببطلان المداولة".

وعليه فإن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداوالت المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية و احترام التدرج الهرمي في الدولة و ذلك باحترام كل من الدستور، القانون، التنظيم، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية...¹.

2- البطلان النسبي:

نصت المادة 60 من قانون البلدية 10-11 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداوالت التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيما بصفة شخصية أو كوكلاء.

والحكمة في إبطال هذا النوع من المداوالت هو المحافظة على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وإبعاد أعضائه عن كل شبهة وحتى يلزمهم بالتداول فقط فيما يحقق المصلحة العامة ويخدم التنمية المحلية وليس التداول من أجل مصالح وأغراض شخصية²، وهذا ما من شأنه دعم نزاهة التمثيل الشعبي وترسيخ شفافية العمل الإداري³.

وتبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معلل صادر عن والي الولاية و ذلك خلال مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، ولقد سمحت المادة 61 للمجلس بالطعن قضائيا بواسطة الرئيس في قرارات الوالي التي تتعلق بإلغاء المداوالت -دعوى الإلغاء- وهذا راجع إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية و تأكيدا لطابعها اللامركزي⁴.

ثالثا:رقابة الحلول

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، و ذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها - ومع ذلك تقاعست الإدارة عن القيام بها - ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، و هو في

(1) - ابتسام عميور، المذكرة السابقة، ص111.

(2) - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص291-292.

(3) - عمار بوضياف: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب، المقال السابق، ص18.

(4) - ابتسام عميور، المذكرة نفسها، ص111.

الأصل من اختصاص الهيئات المحلية. و هذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص¹.

و يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية²، أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية³.

وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكنها أن تتدخل في صورة حلول مالي.

1. الحلول الإداري:

أقر قانون البلدية 10-11 بموجب المواد 100-101-142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات.

حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية⁴ حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري⁵، فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المؤكدة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار.

ويشير نص المادة 142 من قانون البلدية إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها.

2. الحلول المالي:

(1)- Marie-Christine Rouault, **Droit Administratif**, 4ème édition, Gualino éditeur, Paris, 2007, op.cit,p99.

(2) - محمد الديداموني، محمد عبد العالي، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية. دراسة مقارنة. دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص187.

(3) - Chapuisat Louis-Jarom, **La Notion d'affaires locales en droit**, Français, Dalloz, Paris,1972, op.cit,p456.

(4)- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص115.

(5) - ناصر لباد: القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2004 ص 31.

تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102- 183- 184- 186 من قانون البلدية 11- 10 والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

و يحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير انه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ¹، إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز إذ يحق في هذه الحالة للوالي استنادا إلى نص المادة 184 التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح البلدية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية.

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية وفي حال أفضت مجددا إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية بعد إعداد المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائيا لضبط الميزانية.

المطلب الثالث: الرقابة على المجلس كهيئة

تتمثل الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة حاليا و هي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة²، ومن خلال هذا المطلب سنعرض آلية الحل والأسباب من وراء هذا الحل والجهة المختصة به.

- الحل :

يعتبر الحل من أخطر مظاهر الرقابة أو الوصاية الإدارية و أكثرها مساسا بمبدأ الديمقراطية و استقلالية البلدية، لذلك تنص عليه القوانين بشكل صريح كما يتطلب إحاطته بجملة من القيود و الضمانات³، ومنه سنتناول أسباب الحل والجهة المختصة به.

أولا: أسباب الحل

(1) - حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية – دراسة تحليلية وتطبيقية -الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، 2010، ص19

(2) - عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجهاد القضائي .العدد السادس، 2009 ، ص:112

(3) - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص74.

حيث تنص المادة 46 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه " يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد إغذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."

يبدو من خلال نص المادة أعلاه أن حالات الحل المنصوص عليها عادية و معقولة¹، ولا تعبر في حقيقة الأمر على هيمنة جهة الوصاية، حيث أن تدخل السلطة المركزية في مثل هذه الحالات أمر لا بد منه من أجل التأكد و الحرص على استمرارية البلدية في أداء اختصاصاتها بكفاءة و فعالية.

ثانيا:الجهة المختصة بالحل والإجراءات اللاحقة

من المعلوم أن الوصاية الإدارية تمارس بين شخصين معنويين مختلفين، و على اعتبار أن الحل هو وصاية إدارية فإن الاختصاص بحل المجالس البلدية يؤول إلى رئيس الجمهورية نظرا لخطورة هذا الإجراء و يتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي².

و يتم اتخاذ المرسوم الرئاسي بناء على تقرير وزاري، صادر عن الوزير المكلف بالشؤون الداخلية، و هو ما يجعل قرار الحل محصنا من الطعن القضائي نظرا لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية و وصفه بالعمل السيادي³، حيث تنص المادة 47 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه:"يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية."

(1) - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 294.

(2) -مسعود شهبوب:المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 03، 2003، ص 52.

(3) -عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر، 2011، ص 54.

" في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء ، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد¹ .

"وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه (6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية²."

وكما جاء في قانون البلدية 10- 11 بإجراء وهو ما تضمنته المادة 51 منه على أنه " في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية.

يمارس المتصرف، تحت سلطة الوالي، السلطات المخولة له بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي ورئيسه. وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

وتنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة".

(1) - المادة 48 من القانون 10-11 مرجع سابق.

(2) - المادة 49 نفس المرجع.

المبحث الثالث : آليات الرقابة المالية على البلدية

إن تعزيز قيم النزاهة و نظم الشفافية و المساءلة في القطاع الحكومي بشكل عام يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة و أجهزة رقابة قوية و فاعلة تتمتع باستقلالية و مهنية ، و ذلك ما سعت إليه الجزائر بعد الاستقلال حيث عملت على بناء أجهزة للرقابة المالية السابقة و أخرى للرقابة المالية اللاحقة و حددت لكل منها صلاحياتها و اختصاصاتها و مجال رقابتها . و تتولى هذه الأجهزة مهام الإشراف و الفحص على أداء الهيآت الحكومية و على رأسها أصغر الوحدات الإدارية في الدولة ممثلة بالبلدية للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصص لها و التحقق من انسجام التصرفات و الأفعال مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات المعمول بها . و تخضع البلدية إلى رقابة مجموعة من الأجهزة وهي جهاز مجلس المحاسبة و أجهزة وزارة المالية و جهاز المجلس الشعبي البلدي كهيئة والسلطة الوصية .

المطلب الأول : الرقابة السابقة على ميزانية البلدية

تشمل الجماعات الإقليمية في الدولة الجزائرية الولاية والبلدية¹، هذه الأخيرة رغم تمتّعها بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، إلا أن ذلك لا يمنعها من الخضوع إلى الرقابة قبل تنفيذ ميزانيتها، وهو ما يسمى بالنظام الرقابة المالية القبليّة، حيث تظهر هذه الرقابة من خلال الموافقة القبليّة أي قبل القيام بصرف الأموال² .

(1) - المادة 16 من دستور 1996 المعدل، مرجع سابق.

(2) - أيت لحاج كاتية، أيت وعلي سميحة، الجماعات المحلية والاستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص.50 .

وبناءً على ذلك، فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة¹.
هذا، ولضمان حماية المال العام من جميع أشكال الفساد تم تنصيب أجهزة مكلفة بالرقابة القبلية على مالية الجماعات الإقليمية، والمتمثلة في المراقب المالي والمحاسب العمومي².

أولاً: رقابة المراقب المالي

ينصب هذا النوع من الرقابة، على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ "النفقة العامة" (*)، وهو الالتزام بها، وهي رقابة قبلية سابقة لتنفيذ النفقة، حيث تعتبر في هذه المرحلة رقابة وقائية، أي أنها تمنح الفرصة للأمر بالصرف بتدارك الأخطاء قبل الوقوع فيها³.

وقد استثنت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها البلديات و اقتصرت على ميزانية الدولة و الولايات والمؤسسات العمومية و ذلك وفقاً للتشريعات السارية المفعول آنذاك (المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في: 14/11/1992). إلا أنه و بعد تفشي ظاهرة تبديد الأموال العمومية في البلديات، قررت وزارة المالية استناداً إلى القرار الوزاري المشترك مع وزارة الداخلية توسيع الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانية البلديات و ذلك وفقاً للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الصادر بتاريخ: 16/11/2009⁴، حيث بدأ تطبيقها تدريجياً إلى أن شملت كافة البلديات بداية من سنة 2012.

1- مفهوم المراقب المالي:

- (1) - عدلي ناشد سوزي، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص.59
- (2) - رابحي كريمة، بركاني زهية، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، مداخلة ألقىت بالملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليلة، 2002، ص.09.
- (*) - تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام قصد تحقيق منفعة عامة.
- (3) - العابد رياض، الرقابة المالية على نفقات البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص، قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص.7.
- (4) - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق لـ 16/11/2009، ج.ر.ج.د.ش. عدد 67 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر سنة 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، ج.ر.ج.د.ش. عدد 82.

يعتبر المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة السابقة لنفقات الجماعات الإقليمية¹، يعينه الوزير المكلف بالمالية مع المراقبين الماليين المساعدين طبقاً للأحكام والقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمه². وتتمثل مهمة المراقب المالي بوجه عام في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العامة³، وعليه تنصب مهامه على النفقات الملتزم بها دون الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة خلافاً لرقابة المحاسب العمومي.

كما تشمل الرقابة السابقة للمراقب المالي مشاريع التي يقوم بها الأمر بالصرف قبل التوقيع عليها نهائياً⁴.

2- العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي:

لا تكون المشاريع والتصرفات المالية محل تأشيرة المراقب المالي إلا بعد فحص جملة من العناصر التالية⁵:

- الصفة القانونية للأمر بالصرف: في هذه الحالة يجب على المراقب المالي التأكد من توفر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة، والأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانوناً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه الأمر بالدفع.
- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- مراعاة توفر الإعتمادات المالية المرخص بها والاعتماد المالي.
- التخصيص القانوني لنفقة: حيث يقوم المراقب المالي بتفحص النفقة الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف، والتأكد من مطابقتها لما هو مخصص لها قانوناً.
- فحص مدى مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة للوثيقة المرفقة.

(1) - لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 62.

(2) - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر سنة 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، ج.ر.ج.د.ش، عدد 82، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق لـ 2009/11/16، ج.ر.ج.د.ش، عدد 67.

(3) - المواد 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 25 ذي الحجة، عام 1432 الموافق لـ 2 نوفمبر سنة 2011، المتعلق بمصالح الرقابة المالية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64، مؤرخ في 27 نوفمبر سنة 2011.

(4) - بلخضر عبد الحفيظ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، جامعة محمد أمين دباغين، سطيف، السنة الجامعية، 2015، ص 55-56.

(5) - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، مرجع سابق.

- ضرورة توفر التأشيرات أو الآراء المسبقة من طرف السلطات الإدارية وفق النص القانوني : مثل الالتزام بنفقات الصفقات العمومية التي تخضع لتأشيرات لجان الصفقات العمومية، حيث يتعين على المراقب المالي التأكد من وجود هذه التأشيرة على الملف مشروع الصفقة، لأنها إلزامية على المراقب المالي. وعليه، إذا اكتملت جميع العناصر المذكورة أعلاه، فإن المراقب المالي يختم رقابته بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام بالنفقة، وعكسها يرفض المراقب المالي الإمهار عليها نهائياً، أما في حالة إذا نقص عنصر من العناصر، ففي هذه الحالة يكون رفض المراقب المالي لتأشيرة رفضاً مؤقتاً قابل للتصحيح.
- 3- مسؤولية المراقب المالي:

يعتبر المراقب المالي مسؤولاً عن جميع التأشيرات التي يمنحها إلى جانب المراقبين الماليين المساعدين¹، وذلك في حدود الاختصاصات الموكّلة إليه، والمتعلقة بذات الاختصاص بعنوان الرقابة المسبقة. لكن تسقط هذه المسؤولية عن المراقب المالي في حالة الرفض النهائي للنفقة²، حيث يمكن للمراقب المالي عدم الامتثال لقرار التفاوضي في حالة الرفض النهائي، يعلنه بالنظر للأسباب التالية³:

- صفة الأمر بالصرف.
 - عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها.
 - انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
 - التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزات للإعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوزات لمساعدات مالية في الميزانية.
 - فالمراقبين الماليين لهم حماية قانونية، من جميع أشكال الضغوطات التي تقع عليهم عند ممارسة مهامهم، والغاية من ذلك الوقاية من التجاوزات المالية وتطبيق القانون والتنظيمات المتعلقة بالرقابة المالية، فهذه الرقابة الوقائية تمكن من تحديد الخطأ قبل وقوعه، وتنبه الأمر بالصرف سعياً لتصحيحه⁴.
- ثانياً: رقابة المحاسب العمومي

تعتبر مكانة المحاسب العمومي أساسية وضرورية في التسيير المالي اليومي للجماعات الإقليمية، وذلك وفقاً للمهام المحددة له في مختلف القوانين المتعلقة بالتسيير المالي، وعلى رأسه قانون المحاسبة العمومية. يمارس المحاسب العمومي صلاحيات أصلية، حيث أن دوره في تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظائفه، إذ تعتبر رقابة المحاسب العمومي مكتملة لرقابة المراقب المالي⁵.

1- مفهوم المحاسب العمومي:

(1) - المادة: 04، نفس المرجع.

(2) - برايز عبد الحكيم، بن حامة عبد الرحمان، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 11.

(3) - المادة: 19، نفس المرجع.

(4) - برايز عبد الحكيم، بن حامة عبد الرحمان، المذكرة السابقة، ص 11.

(5) - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 374.

يعد محاسبا عموميا كل شخص معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية، وفقا للمادة 33 من قانون 21-90 ، فإنه يقوم بالعمليات التالية¹:

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

2- الوظائف الرقابية للمحاسب العمومي:

تتعدد رقابة المحاسب العمومي، فهي رقابة موائية للرقابة التي يقوم بها المراقب المالي، فله قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف، أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات.

- مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها².
- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها ، صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، شرعية عمليات تصفية النفقات، توفر الإعتمادات ، كون أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة، الطابع الإبرائي للدفع، تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها والصحة القانونية للمكسب الإبرائي³.
- دفع النفقات أو تحصيل الإيرادات ضمن الأجال المحددة عن طريق التنظيم⁴.
- إعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر، الذي يتضمن مقدار الإعتمادات المسجلة في الميزانية ومقدار المبالغ المالية المنفقة و ثم يرسلها إلى وزير المالية كذلك إلى مجلس المحاسبة في الأجال المحددة قانونا⁵. وهذا ما أكدته المادة 60 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة حيث تنص على أنه : "يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة"⁶.

3- مسؤولية المحاسب العمومي:

(1)- المادة 33 من القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

(2) - المادة 35، نفس المرجع.

(3) - المادة 36، نفس المرجع.

(4) - المادة 37 من القانون رقم 21-90، المرجع السابق.

(5) - بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، 2009 ، ص 143.

(6) - المادة 60 من الأمر 20-95، مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 39، المعدل والمتمم بالأمر

رقم 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50.

يعتبر المحاسبون العموميون مسؤولين شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة إليهم¹ ، وتعد كل عقوبة سلطت عليهم باطلاة، إذا ثبت أن الأوامر التي رفضوا تنفيذها كان من شأنها أن تحملهم المسؤولية الشخصية والمالية².

فالمحاسب العمومي مسؤول شخصيا وماليا على جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ انتهاء مهامه ، ونطاق ذلك عندما يثبت نقص في الأموال والقيم في الخزينة³. من جهة أخرى إذا ثبت وجود خلل في الحسابات في هذه الحالة تقوم المسؤولية المالية للمحاسب العمومي أين يقوم بالتعويض من ماله الخاص، ولا يستطيع الدفع بالخطأ المرفقي ، وهذا راجع لكونه المسؤول عن السير الحسن للمال العام⁴ ، فلا يمكن له نقل عبئ المسؤولية الشخصية إلى موظف أو عون ينتهي إليه.

غير أنه يمكن إرسال طلب لمجلس المحاسبة من أجل إعفاء جزئي للمسؤولية، وفي الحالة العكسية (رفض إرسال الطلب)، له أن يقوم بطلب إلى الوزير المكلف بالمالية لإبراء رجائي من المبالغ المتروكة في عاتقه، ويمكن للوزير المكلف بالمالية أن يرد بالإيجاب على طلب الإبراء الرجائي بعد استشارة لجنة المنازعات، وبعدها تتحمل ميزانية الهيئة المعنية المبالغ موضوع الإبراء الرجائي للمحاسب العمومي⁵.

المطلب الثاني: رقابة المجلس الشعبي البلدي والسلطة الوصية

أولا: رقابة المجلس الشعبي البلدي

تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي ، حيث خول المشرّع الجزائري المجالس الشعبية المنتخبة صلاحية رقابة ميزانية البلدية، وذلك بهدف التطبيق السليم للميزانية والتي يكون هدفها تحقيق التنمية المحلية انطلاقًا من الأهداف المسطرة والسياسة العامة الموضوعية في هذا الشأن⁶. تسير البلدية من طرف هيئة منتخبة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية، التي يرأسها رئيس المجلس، حيث تكلف بتنفيذ المداورات ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهاز الأساسي في البلدية إضافة إلى أنه يعتبر الأمر بصرف النفقات⁷.

(1) - المادة 38 نفس المرجع.

(2) - المادة 39 نفس المرجع.

(3) - المادة 42 نفس المرجع.

(4) - عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، شعبة الحقوق والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2012، ص 71

(5) - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 188.

(6) - طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص 146

(7) - طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص 63.

إن الغرض من هذا النوع من الرقابة هو التأكد من مطابقة التنفيذ الموازناتي للتوجيهات المحددة من طرف الهيئة المنتخبة و تتم هذه العملية بواسطة المناقشة و التصويت على الميزانية بمختلف أشكالها و الحساب الإداري.

ويقوم المجلس الشعبي البلدي بمراقبة مالية البلدية من خلال مايلي:

1- الرقابة على ميزانية البلدية:

يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية، ويقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه¹.
 "للمجلس الشعبي البلدي صلاحية التصويت على ميزانية البلدية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها. والميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها، ويتم التصويت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة. كما أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص"².

و يمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي، يمارس الرقابة المالية على الميزانية من خلال ما يلي:

- التصويت على الميزانية الأولية ويعني ذلك ممارسة المجلس الشعبي البلدي لرقابة سابقة للتنفيذ من خلال مناقشته لبنود الميزانية و الإعتمادات المخصصة لها أي أنها رقابة تخطيطية.
- التصويت على الميزانية الإضافية ويكون رئيس البلدية في هذه الحالة ملزم أثناء عرض الميزانية الإضافية بتقديم كافة المعلومات و التوضيحات اللازمة للمجلس البلدي في حالة تنفيذ الميزانية الأولية المقرر تكميلها أو تعديلها وذلك لتدارك الأخطاء السابقة و مواطن الضعف و معرفة أماكن الخلل.
- يمارس المجلس البلدي أيضا، الرقابة المالية المزامنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة و مطالبة الأمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية... الخ³، بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمر بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي المعني عليها مثل " قبول الهبات و الوصايا و إبرام الصفقات العمومية"⁴ في البلدية.

2- الرقابة على الحساب الإداري:

(1) - المادة 180 من القانونون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(2) - المواد 181-182 نفس المرجع.

(3) - زهير شطاح: "رقابة التسيير على الجماعات المحلية"، مداخلة ضمن ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر 9-10 جانفي 2008، ص128.

(4) - المادة 82، من القانونون 10-11، مرجع سابق.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد الحساب الإداري للبلدية عند نهاية الفترة الإضافية لسنة المالية، ثم يعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه وإعداد حساب التسيير، وكذا التقريب الدوري للكتابات طبقاً لتشريع والتنظيم المعمول به¹.

ويتم مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة للمجالس المحلية من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية، حيث تقوم بالتحقق من توافق العمليات المالية المنفذة في إطار الميزانية ونتائجها، وكما هي معروضة في الحسابات الإدارية مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين (أمناء الخزينة للبلديات) ومن مطابقتها لترخيصات الميزانية وإجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء ثم تبت المجالس الشعبية المحلية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداومات، والتي من شأنها أن تتضمن ملاحظات التي يكون فيها أعضاء تلك المجالس قد سجلوها على تنفيذ الميزانية وترفق بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة².

ثانياً: رقابة السلطة الوصية

هذا نوع من الرقابة يمارس من طرف موظفين مختصين نظراً للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء التنفيذ وتطبيق الميزانية، وباعتبار أن الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون للسلطة العليا على أشخاص أعضاء الهيئات المركزية و أعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، ولا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، وبالتالي فإن مصداقية السلطة الوصية يجرى ضمن إدارة مركزية بين السلطات الوصية والسلطات اللامركزية³.

فالسلطات الإدارية المركزية تستخدم إمتيازات وسلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة، وهكذا تقدم السلطات الإدارية المركزية تقريراً مرفقاً بالإعتمادات المالية للهيئات الوحدات الإدارية اللامركزية إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، إضافة إلى حق الإطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية اللامركزية من أجل الإطلاع عليها، وبالتالي مراقبة مدى صحتها وعدم مخالفتها لمقتضيات القوانين والتنظيمات المعمول بها⁴.

المطلب الثالث: الرقابة اللاحقة على ميزانية البلدية

(1) - المادة 188، نفس المرجع.

(2) - زهير شطاح، نفس المرجع، ص129.

(3) - رابحي كريمة وبركاني زهية، مداخلة بعنوان وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية) دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة البلدة 2005، ص15.

(4) - زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2013، ص36.

تأتي الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرارات بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، هذه الأخيرة تعهد إلى أجهزة مستقلة تتمثل في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وذلك من أجل المحافظة على المال العام¹.

أولاً: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات أهمية بالغة، تمارس مهامها على كل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة لدولة، هذا ما أدى بالمشروع الجزائري إلى تبيان مهامها وصلاحياتها من أجل التطبيق الفعال للمالية العامة².

1- مفهوم المفتشية العامة للمالية:

تعدُّ المفتشية العامة للمالية (I.G.F) l'inspection générale des finances جهاز رقابي دائم، تم إنشائه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 ، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه "تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات اللامركزية"³.

تعود للمفتشية العامة للمالية صلاحية ممارسة الرقابة على كل العمليات المالية التي تقوم بها إما الدولة أو الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني⁴.

2- صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

خول القانون للمفتشية العامة للمالية صلاحيات واسعة قصد التحقيق من كيفية إدارة واستغلال الأموال العمومية وبتالي لها⁵:

- صلاحية القيام بعملية فحص ومراجعة وتدقيق البيانات المالية لمختلف العمليات التي قامت بها الإدارة.
- التحقق من مدى تطبيق واحترام القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، خاصة القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- التحقق من أن تنفيذ الميزانية قد تم في ظل احترام القانون بوجه عام، وفي إطار الترخيص الممنوح.

(1) - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط1 ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999 ، ص 86

(2) - بن مالك محمد، ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 1995 ، ص150 .

(3) - المرسوم التنفيذي رقم 80-53 ، المؤرخ في 01 مارس 1980 ، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 10 ، لسنة 1980.

(4) - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06 رمضان 1429 ، الموافق ل 06 سبتمبر 2008 ، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50.

(5) - المادة 04، نفس المرجع.

- التحقق من أساليب استعمال واستغلال الموارد العامة ومدى توفر الشروط الموضوعية.
 - فحص السجلات المحاسبية قصد اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية.
 - التأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المالية أو تغييرات تخصيصها.
 - التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.
- تمارس المفتشية العامة للمالية المهمة الرقابية إذ لهيئات وبعثات التفتيش طلب كل وثيقة أو مستندات التي تراها ضرورية لإجراء التحقيق والتأكد من صحة وسلامة البيانات المالية¹.
- تنتهي التحريات بإعداد تقرير شامل لكل الملاحظات وأوجه النقص والإهمال، ثم يرسل إلى السلطات الوصية و إلى المؤسسة محل المراقبة، وفي حالة عدم تمكن المفتش من القيام بمهامه سواءً للأخطاء الجسيمة أو عدم وجود أو مسك السجلات المحاسبية، يحضر محضر لذلك ويرسله إلى السلطة الوصية.
- كما تلتزم المفتشية العامة للمالية بإعداد تقرير سنوي يتعلق بنشاطها وكل المعايينات التي قامت بها والاقتراحات المقدمة التي من شأنها تحسين طريقة العمل، ثم يرسل التقرير إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد لخصوصها كما تقدم الفرق التفتيشية التوصيات التي تراها ضرورية².
- وتجدر الإشارة إلى أنه تم إنشاء مفتشيات جهوية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-274 حيث تسهر على تنفيذ البرنامج السنوي لرقابة والتدقيق والتقييم³، ويتم ذلك تحت سلطة وإدارة المفتش الجهوي⁴، الذي يعمل ويسهر على حسن استعمال الوسائل الموضوعية تحت تصرف المفتشية.

3- نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية:

ترمي نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية إما للوصول إلى نتائج إيجابية تخلو من أي نقائص واختلالات مالية، أو إلى نتائج سلبية، وفي هذه الحالة تطلب المفتشية العامة للمالية عن طريق أعوانها من الهيئة المراقبة المتمثلة في المحاسب العمومي القيام بضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها.

وفي حالة إذا تعذر ذلك يحضر المفتش "محضر عدم قصور" يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة لاتخاذ التدابير اللازمة وإعلام المفتشية بذلك، علماً أن مهمة الرقابة تعمل وفق برنامج سنوي أعد من قبل، الذي يعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين (02) الأولين من السنة¹، إذ من خلاله يتولى رؤساء الأقسام بتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق والبعثات التفتيشية التي تبادر المهام وتنظيمها من أجل تنفيذها².

(1) - المادة 05، من المرسوم التنفيذي رقم 91-502، المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة بوزارة الاقتصاد، ج.ر.ج.د.ش، عدد 67، لسنة 1991.

(2) - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية مرجع سابق.

(3) - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المؤرخ في 06 ديسمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50، لسنة 2008.

(4) - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

وبعد إتمام المهمة الرقابية، تعد المفتشية العامة للمالية عن طريق أعوانها " تقرير أساسي " يتضمن اقتراحاتهم في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، ويمكن أن يتضمن أيضاً كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها، إذ يبلغ مسير الهيئة المراقبة وكذا وصايتها بالتقرير الأساسي، الذي يتحتم عليهم أن يجيبوا لزوماً في آجال أقصاه شهرين (02) على الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير وعليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة حيال ذلك.

وهذا في إطار التمكّن من تنفيذ ما يسمي بـ " الإجراء التناقضي " مما يترتب عن هذا الجواب إعداد "تقرير تلخيص " يختم هذا الإجراء، حيث تكون نتيجته مقارنة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب، إذ يبلغ التقرير التلخيص مرفقاً بجواب المسير للسلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب دون سواه³.

ثانياً: رقابة مجلس المحاسبة

تتطلب الرقابة القضائية للمال العام قيام سلطة تتمتع بالاستقلال الضروري وبالصلاحيات اللازمة للقيام بمهمتها المتمثلة في حماية المال العام من كافة أشكال الإسراف والتبذير والنهب واحترام القواعد القانونية واللوائح المختلفة المتعلقة بإدارة المال العام . و تتم مراقبة وتدقيق الحساب الإداري و حساب التسيير للبلدية من طرف مجلس المحاسبة (la cour des comptes) الذي يعتبر أعلى جهاز للرقابة المالية في البلاد .

1- مفهوم مجلس المحاسبة:

مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية دستورية عليا مهمته الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، ومنه فهو يملك حرية التصرف في أدائه لمهامه الموكلة له في مجال الرقابة البعدية على التصرفات المالية لهيئات المحلية، كما يعتبر جهاز قضائي له سلطة العقوبات على المرتكبين للمخالفات في المجال المالي للجماعات الإقليمية، لذا فهو يتمتع باختصاصات وصلاحيات إدارية قضائية لممارسة المهام الموكلة إليه⁴.

2- الوظيفة الرقابية لمجلس المحاسبة:

(1) - المواد (7 - 9 - 13) ، من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 نفس المرجع.

(2) - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراة تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010 ، ص93.

(3) - المواد(21-22-23-24) نفس المرجع.

(4) - المادة 02 من الأمر 95-20 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق

باعتبار مجلس المحاسبة أعلى هيئة تمارس رقابة بعدية، على أموال الجماعات الإقليمية وتحرص على تطبيق قواعد الميزانية وقوانين المالية، فإن رقابته للميزانية المحلية تشمل نشاطات المحاسب العمومي والأمر بالصرف بهدف الكشف عن أي تجاوزات لتصفية الحسابات دون التقيد بالوقت¹.

أ/ الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي:

يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين، حيث يقوم بمراجعة كل ما يخص تنفيذ النفقات العمومية، خصوصاً بعد إجراء عملية الدفع وذلك بالتأكد من عدم وجود أخطاء أو إهمال من طرف المحاسبين العموميين، وتتم هذه العملية بموجب أمر مقرر، يكلف بإجراء التدقيقات لمراجعة حساب أو حسابات التسيير من طرف الغرفة المختصة².

حيث يقوم هذا الأخير بمايلي³:

- التأكد من مطابقة حساب التسيير للقواعد الشكلية المعمول بها (اسم المحاسب، تاريخ العملية، دفع وتحصيل النفقة....).
- التأكد من العمليات الحسابية والمجاميع والمبالغ المسجلة في حساب التسيير والتأكد من مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.
- ب/ الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف:
- إن وظيفة الأمر بالصرف⁴، ليست وظيفة إدارية مستقلة محضة، وإنما هي صلاحية مالية مكملة للوظائف الإدارية التي يمارسها موظفي الهيئات الإقليمية.
- حيث يتولى الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي⁵، ويراقب الأمر بالصرف بإحدى الطريقتين:

- الطريقة الأولى: الرقابة على الانضباط في مجال تسيير الميزانية

يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير المالية والميزانية، أين يختص بحمايتها من التلاعبات وتحديد الأشخاص الذين تقوم عليهم المسؤولية في حالة اكتشاف تجاوزات خاصة بسبب عدم الاحترام الواضح للقواعد التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنظيم عملية تسيير الأموال العمومية والوسائل المتاحة، والتي تؤدي إلى إلحاق الأضرار بالخزينة العمومية (خزينة البلدية، خزينة الولاية)⁶.

(1) - كروش مونية، هلال فهيمية، رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2014، ص 70.

(2) - المادة 77 من الأمر 20-95، المرجع نفسه.

(3) - المادة 75، المرجع نفسه.

(4) - L'Ordonnateur : est la personne qui a la tête de chaque service a le pouvoir de faire naitre la dépense ou d'ordonner le recouvrement d'une créance.

Louis trot abas, Jean-Marie cottère, **droit budgétaire et comptabilité publique**, Éditions Dalloz Paris, 1972, page 183.

(5) - المادة 81 من قانون رقم 10-11، المرجع السابق.

(6) - المادة 87 من الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ج.د.ش، عدد 50.

يعتبر الإهمال الصادر من المسؤولين في مجال صرف النفقات العمومية، العامل الأساسي في حدوث معظم التجاوزات في مجال الميزانية¹.

- الطريقة الثانية: رقابة نوعية التسيير

يحق لمجلس المحاسبة مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك من خلال تقسيم شروط استغلالها للموارد المالية والوسائل المادية والبشرية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة²، كما يحق لمجلس المحاسبة أيضاً رقابة شروط منح الإعانات والمساعدات المالية للتأكد من مطابقة استعمالها مع الغاية التي منحت لها³.

3- نتائج رقابة مجلس المحاسبة:

إذا أثبتت رقابة مجلس المحاسبة وجود مخالفات أو تجاوزات يمكن أن تلحق ضرراً بمصالح الخزينة العمومية أو بأموال الهيئات الخاضعة للرقابة، فإنه يطلع فوراً مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية والوصية، أو أي سلطة أخرى مؤهلة من أجل اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان حسن تسيير الأموال العمومي⁴.

علمًا أنه عند رقابة مجلس المحاسبة للميزانية المحلية يترتب عليها عدة نتائج سواء على المحاسب العمومي أو على الأمر بالصرف.

أ/ نتائج الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي:

انطلاقاً من عمل المقرر يمكن لمجلس المحاسبة اتخاذ إحدى النوعين من المقررات هما:

أ/1- القرار المؤقت:

في حالة اكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسب العمومي يقوم في بداية الأمر باتخاذ قرار مؤقت يوجه إلى هذا الأخير (المعني) قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية المتعلقة بالقضية، وذلك في أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار المؤقت بهدف إرسال إجابته إلى مجلس المحاسبة، مرفقة بكل الوثائق الثبوتية لإبراء ذمته، ويمكن أن يمدد رئيس الغرفة بطلب معلل يقدمه المحاسب المعني⁵.

أ/2- القرار النهائي:

(1) - برايز عبد الحكيم، بن حامة عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 29.

(2) - المادة 69 من الأمر رقم 10-02، نفس المرجع.

(3) - المادة 71، 70 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

(4) - المادة 88 نفس المرجع.

(5) - المادة 78، نفس المرجع.

بعد انقضاء الأجل المحدد من طرف مجلس المحاسبة المتعلق بتبريرات المحاسب العمومي للوضعية يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكم نهائي عن طريق مداولة بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المراجع وجميع التفسيرات والإثباتات المقدمة من طرف المحاسب العمومي المعني ويأخذ القرار النهائي شكلين حسب الحالة¹:

إما إبراء المحاسب العمومي في حالة التأكد من عدم وجود مخالفة أو عدم وجود مسؤولية مباشرة. و إما قيام المسؤولية على المحاسب العمومي المالية والشخصية في حالة التأكد من وجود نقص في المبالغ أو صرف نفقة غير قانونية، حيث يكون المحاسب في وضعية مدين إلى جانب وجود إمكانية المتابعة الجزائية. ب/ نتائج الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف تنقسم رقابة مجلس المحاسبة على نشاطات الأمر بالصرف إلى الرقابة على الانضباط وكذا على نوعية التسيير.

ب/1- نتائج الرقابة على الانضباط:

في حالة ممارسة مجلس المحاسبة لرقابته على الانضباط في مجال تنفيذ النفقات، أمكن لنا التمييز بين حالتين:

- قيام المسؤولية الكاملة، حيث تقوم مسؤولية الأمر بالصرف الكاملة في حالة مخالفته للنصوص التشريعية أو التنظيمية أو عدم القيام بجميع التزاماته أو تفضيله للمصلحة الشخصية أو مصلحة الغير على حساب مصلحة أموال الدولة أو هيئة عمومية، حيث يعاقب بغرامة مالية دون المساس بالمتابعات الجزائية².

- الإعفاء الكلي عن المسؤولية يمكن إعفاء مرتكب المخالفة من عقوبة مجلس المحاسبة، حيث لا تقوم مسؤولية الأمر بالصرف إذا توجه بأمر كتابي لمجلس المحاسبة، وتذرع على أنه تصرف وفق لأوامر صادرة له من مسؤولية السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذه الأوامر، وفي هذه الحالة تسقط مسؤولية الأمر بالصرف وتقع المسؤولية على من أصدر الأوامر³.

ب/2- نتائج الرقابة على نوعية التسيير:

يهدف مجلس المحاسبة من خلال رقابته إلى التحكم في استعمال وتخصيص الموارد بطريقة عقلانية تضمن تنفيذ النفقات من خلال المصادر المتاحة، وكذلك تسيير الأموال العمومية بطريقة ناجعة وفعالة. حيث يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تحتوي على المعينات والملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي الجماعات الإقليمية أو سلطاتهم الوصية أو السلمية، لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل إلى يحددها لهم المجلس، ويضبط هذا الأخير بعد ذلك تقيمه النهائي ويصدر كل

(1) - المادة 83، نفس المرجع.

(2) - المادة 91 من الأمر رقم 10-02، المرجع السابق.

(3) - المادة 93، نفس المرجع.

التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والجماعات الإقليمية، ويتعين على مسؤولي الجماعات الإقليمية الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة أن يبلغوها لهيئات المداولة (مجالس منتخبة) في أجل أقصاه شهرين¹.

خلاصة الفصل الثاني

بالرغم من منح المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للبلدية وذلك لتمكينها من ممارسة مهامها وضمان السير الحسن لجميع المرافق المحلية إلا أنه قيد هذا الاستقلال ولم يجعله مطلق وذلك بفرض رقابة وصائية ورقابة مالية تمتاز بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها وإجراءاتها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات.

وتتجلى مظاهر الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية وذلك عن طريق إقالتهم أو توقيفهم أو إقصائهم ، كما تمارس على أعمال وتصرفات مداولات المجالس البلدية وذلك من خلال التصديق على الأعمال أو إلغائها وإما حلولها في مكان هذه المجالس من حيث الاختصاص ، ومن مظاهر الرقابة الوصائية أيضا الرقابة على الهيئات المحلية في حد ذاتها ويكون ذلك عن طريق حل المجالس المحلية وإنهاء مهامها بإزالتها قانونا.

أما بالنسبة للرقابة المالية فهي مفروضة على البلدية والمتمثلة في الرقابة السابقة ورقابة المجلس الشعبي البلدي والرقابة اللاحقة، فجهاز المراقب المالي و المحاسب العمومي، يمارس رقابة سابقة متعلقة بالمشروعية، و من جهة أخرى فرقابة المجلس الشعبي البلدي تمارس على العمليات المالية في البلدية، باعتبارها رقابة ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى ، فتنصب المناقشات المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية على ملاحظات و استنتاجات أعضاء المجلس الشعبي البلدي و مختلف الكتل الحزبية المشكلة

(1) - المادة 73 نفس المرجع.

للمجلس البلدي ، أما الرقابة اللاحقة فتتمثل في جهاز مجلس المحاسبة ، بصفته أعلى هيئة رقابية في البلاد، يتسم بطابعه الرقابي الإلزامي و الدوري لكل البلديات وجهاز المفتشية العامة للمالية الذي يتدخل بشكل غير دوري و وفقا للبرنامج المحدد له في برنامجه السنوي.

الموضوع: التصويت على الميزانية الإضافية لسنة 2016.

في اليوم السادس من شهر أوت عام ألفين و سبعة عشر وعلى الساعة الحادية عشر (11:00)، اجتمع المجلس الشعبي البلدي لبلدية المسيلة ، في دورة غير عادية بمكانه العادي للجلسات قاعة المداولات تحت رئاسة السيد : بريكي عبد الله بصفته رئيسا للمجلس الشعبي البلدي لبلدية المسيلة ، بناء على الإستدعاءات الموجهة لأعضاء المجلس بتاريخ : 2017/08/01 طبقا للمادة 17 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية.

الحاضرون : خيراني حكيم- بشيري إبراهيم - عبدلي الديلمي - غلاب عمار (بوكالة)-سليم الطيب- دبش إسماعيل- بوبياصلي نجية- شيكوش زهير عبد اللطيف - عزاز محمد- مخالفة حسان- دهمش عبد الرزاق- بوقرة الطاهر - فرج الله زبيدة- روان صورية- بن علي سامية - سرايش إبراهيم- منصور عبد النور- رجم توفيق حجاب باية- عوينة كمال- لخضر حمينة عبد الله- شادي إبراهيم- ميرة بايزيد- بو عاية زهير - سعادة حسين- يلس مصطفى ياسين. بريكات صباح.

الغائبون بعذر : لاشئ.

الغائبون بدون عذر : مقري كمال- معروف حنان_ - بوضياف انتصار- خميسة فتيحة- شلالي عيسى.

بعد التأكد من حضور أغلبية الأعضاء وافتتاح الجلسة من طرف الرئيس تولى كتابة الجلسة السيد: بنية بشير بصفته الأمين العام للبلدية طبقا لأحكام المادة 29 من القانون البلدي رقم 10/11 المؤرخ في : 2011/06/22.

المداولة

عرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأعضاء موضوع المداولة ، المتمثل في التصويت على الميزانية الإضافية لسنة 2017 متطرقا في ذلك الى جميع بنود ومواد الميزانية سواء بقسم التسيير أو التجهيز وقد تم تحديد مبلغ الميزانية الإضافية لسنة 2017 بمجموع متساوي في الإيرادات والنفقات بمبلغ : 3.434.355.555.79 دج. بعد العرض الذي تقدم به الرئيس أحييت الكلمة لأعضاء المجلس من اجل الدراسة والمناقشة وإبداء الرأي وبعد الدراسة المعمقة والجادة للموضوع والمناقشة التي دارت بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تم بعدها التصويت وبإجماع جميع الأعضاء الحاضرين، وقرروا إرسال المداولة إلى السلطة الوصية من اجل المصادقة.

رئيس المجلس الشعبي البلدي

المصدر: مكتب تسيير شؤون المجلس

الفصل الثالث

الرقابة الوصائية والمالية وأثرها على أداء البلدية

- دراسة حالة بلدية المسيلة -

إن نظام الجماعات المحلية بمضامينه و أبعاده و دلالاته ليس إلا ترجمة لدستور البلاد الذي نص على الأخذ بنظام الجماعات المحلية القائم على مبدأ اللامركزية الإدارية و المالية و على أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار و إدارة الشأن المحلي في مختلف مجالاته بهدف تنمية المجتمعات المحلية اقتصاديا و اجتماعيا ، و لذلك تتولى هيئات مختلفة عملية الرقابة على العمليات الإدارية و المالية في البلدية و التي تتطلب الخضوع للشروط القانونية من جهة و لمبدأ الكفاءة و الفعالية من جهة أخرى حتى تلقى القبول من الوصاية من جهة و من الأجهزة الرقابية من جهة أخرى.

غير أن مسعى تحقيق التنمية المحلية في البلدية يصطدم بواقع الرقابة المشددة التي تترجمها النصوص القانونية ويؤكد لها تعدد الوسائل الرقابية التي تبناها المشرع لتوسيع مجال تدخله في الشؤون المحلية في ظل قانون البلدية أو ما يعرف بالرقابة الوصائية من جهة، ومختلف أجهزة الرقابة المالية المفروضة على البلدية من جهة أخرى، على الرغم من تمتعها بالاستقلالية الأمر الذي تولد عنه جملة من الانعكاسات السلبية على أداء المجالس المحلية في النهوض بأعباء التنمية المحلية. وعلى غرار 1541 بلدية عبر الوطن تعتبر بلدية المسيلة من بين البلديات التي تعاني من الرقابة المشددة من مختلف الأجهزة الرقابية مما أثر سلبا على أدائها التنموي رغم توفرها على إمكانيات ومشاريع ضخمة ،ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى:

- **المبحث الأول : التعريف بميدان الدراسة .**
- **المبحث الثاني : تحليل أثر الرقابة الوصائية والمالية على أداء البلدية .**
- **المبحث الثالث : العراقيل الرقابية التي تؤثر على فاعلية أداء البلدية .**

المبحث الأول : التعريف بميدان الدراسة

تعتبر البلدية القاعدة الإقليمية اللامركزية ، تشكل إطار المشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة، وبلدية المسيلة كباقي بلديات الوطن يحكمها قانون وتمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجبه، وبما أنها موضوع دراستنا سوف نتطرق إلى إعطاء تقديم عن بلدية المسيلة من حيث الموقع الجغرافي والموقع الإداري والهيكل التنظيمي والمهام.

المطلب الأول: البطاقة الفنية لبلدية المسيلة

بلدية المسيلة عبارة عن تجمع سكاني شبه ريفي، تمثله الأحياء القديمة الكراغلة العرقوب ثم الجعافرة وحي الكوش وكلها متواجدة على ضفتي الوادي (واد القصب)، وبعد زلزال 1965 وظهور ما يعرف باسم حي 300 مسكن وحي 500 مسكن بدأت المدينة تتوسع في الاتجاه الغربي أي إلى المنطقة الغربية للودي ومع بداية السبعينات شهدت المدينة تطور ملحوظا، ومع مطلع الثمانينات بدأ التوسع الحضري يأخذ أشكال السكن الاجتماعي وكذا التجزيئات السكنية وظهور بعض المرافق الأساسية مثل الجامعة والمركب الرياضي... الخ. وللتوضيح أكثر سنتطرق لها من جانب الموقع الجغرافي، الموقع الإداري، المساحة وعدد السكان بالإضافة إلى المناخ¹.

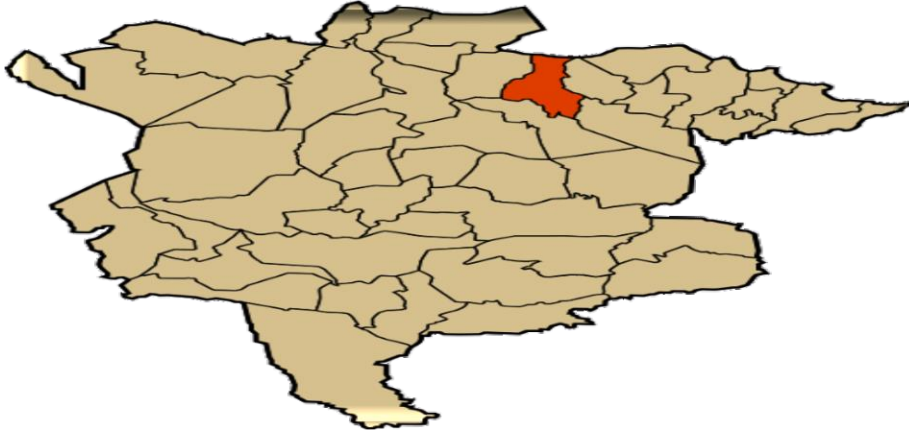
أولا: الموقع الجغرافي

تنتمي بلدية المسيلة إلى حوض شط الحضنة على الجزء الغربي منه ، وعلى ارتفاع محصور بين 400 و700م من سطح البحر ، وتضاريسها من الشمال الجبال وفي الوسط أقدام الجبال ومن الجنوب السهوب ، ويعتبر سد القصب وواد القصب من أهم الموارد المائية للبلدية².

الشكل رقم 01:- الموقع الجغرافي لبلدية المسيلة

(1) - الأمانة العامة لبلدية المسيلة 2019.

(2) - نفس المصدر.



المصدر: الأمانة العامة لبلدية المسيلة

ثانيا: الموقع الإداري

تقع بلدية المسيلة في الحدود الشمالية الشرقية للولاية يحدها¹:

- من الشمال: بلدية العرش (ولاية برج بوعرييج).

- من الجنوب : بلدية أولاد ماضي.

- من الشرق : بلدية المطارفة و السوامع.

- من الغرب : بلدية أولاد منصور.

ثالثا: المساحة وعدد السكان

تتربع بلدية المسيلة على مساحة قدرها 233,25 كم²، يسكنها حوالي 156.647 نسمة حسب إحصاء 2008 ، وتعتبر ذات كثافة سكانية عالية مقارنة بباقي بلديات الولاية حيث تصل إلي حوالي 627 ساكن / كم² ، وحسب تقديرات 2016 بلغ عدد السكان 224.991 نسمة².

رابعا: المناخ

إن الموقع الجغرافي والمساحة التي تتربع عليها بلدية المسيلة وموقعها وسطي في القسم الشمالي للولايات الجزائرية ، هذا ما جعل من مناخها مناخ متذبذب ، شبه جاف من الجنوب وشبه رطب من الشمال

(1) - الأمانة العامة لبلدية المسيلة 2019.

(2) - مكتب الإحصاء لبلدية المسيلة 2019.

متأثر بالتيارات الهوائية الحارة الآتية من الجنوب في فصل الصيف ، والتيارات الباردة الآتية من الشمال في فصل الشتاء ، وعليه مناخ البلدية حار صيفا وبارد وممطر شتاء¹.

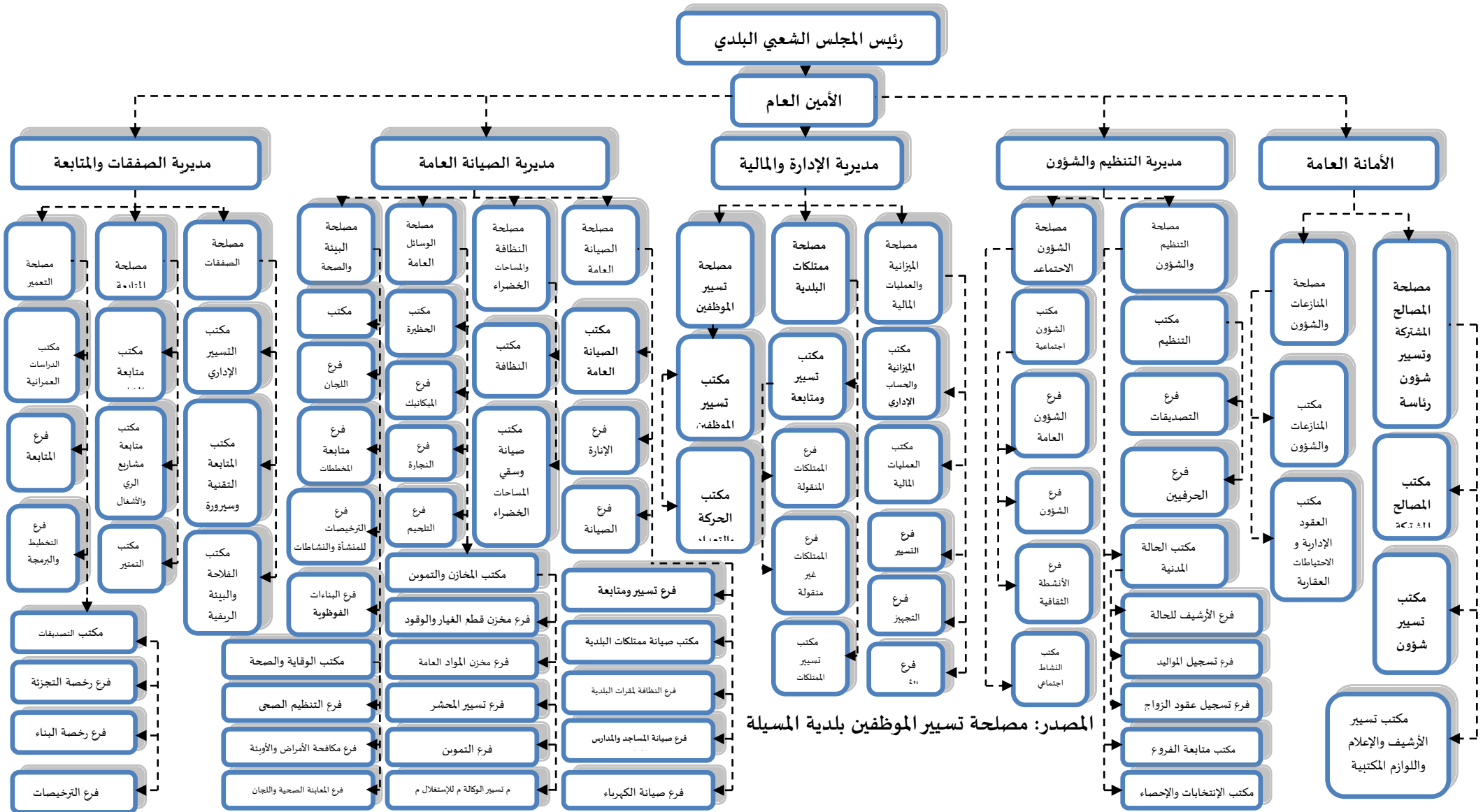
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة ومهامها

يقوم هيكل البلدية على عدة مديريات ومصالح ومكاتب وهذه الأخيرة يسيرها مجموعة من الموارد البشرية تندرج تحت إطارها مجموعة من المهام والوظائف الموكلة لها.

(1) - الأمانة العامة، نفس المصدر.

أولاً: الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة

الشكل رقم 02: الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة



ثانيا: مهام مصالح البلدية

أولا: الأمانة العامة¹

يتمحور الدور الرئيسي للأمانة العامة على التنشيط والتنسيق بين مجمل المصالح والمديريات الداخلية وكذا الخارجية وتتكون من مصلحتين وهما: مصلحة المصالح المشتركة وتسيير شؤون رئاسة المجلس، مصلحة المنازعات والشؤون القانونية.

1. مصلحة المصالح المشتركة وتسيير شؤون رئاسة المجلس

تتكون من ثلاثة مكاتب وهي مكتب المصالح المشتركة، مكتب تسيير شؤون المجلس، مكتب تسيير الأرشيف والإعلام واللوازم المكتبية.

أ / مكتب المصالح المشتركة:

يقوم بالمهام التالية :

- متابعة وإحصاء عرائض المواطنين.
- متابعة وإنجاز برنامج الإعلام الآلي للبلدية.
- تنظيم العلاقة بين البلدية والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي.

ب/ مكتب تسيير شؤون المجلس:

يقوم بالمهام التالية:

- مسك سجل المداولات والقرارات والسهرة على تسجيل كل المداولات والقرارات والتأشيريات التابعة لها.
- إعداد وإرسال الإستدعاءات الموجهة لأعضاء المجلس .
- متابعة محاضر لجان المجلس.
- متابعة المصادقة على القرارات والمداولات مع السلطة الوصية.

ج /مكتب تسيير الأرشيف والإعلام واللوازم المكتبية:

يقوم بالمهام التالية:

- متابعة وتنظيم وحفظ أرشيف البلدية .
- تسجيل الرخص والشهادات.
- تسجيل المذكرات والبرقيات والتعليمات الإدارية.
- تمويل المصالح والمكاتب بالتجهيزات واللوازم المكتبية.

2 .مصلحة المنازعات والشؤون القانونية

تتكون من مكتبين وهما: مكتب المنازعات والشؤون القانونية، مكتب العقود الإدارية والاحتياطات العقارية

(1)- المصدر مصلحة تسيير الموظفين بلدية المسيلة.

أ/مكتب المنازعات والشؤون القانونية

يقوم بالمهام التالية :

- يطلع على كل النزاعات المتعلقة بالبلدية.
- متابعة الأحكام القضائية .
- الاتصال بالمحاكم ومحامي البلدية.

ب/مكتب العقود الإدارية والاحتياطات العقارية

يقوم بمتابعة الاحتياطات العقارية للبلدية.

ثانيا: مديرية الإدارة والمالية¹

تتكون ثلاث مصالح وهي: مصلحة الميزانية والعمليات المالية، مصلحة تسيير الموظفين، مصلحة ممتلكات البلدية.

1. مصلحة الميزانية والعمليات المالية

تتكون من ثلاث مكاتب وهم: مكتب الميزانية والحساب الإداري ، مكتب العمليات المالية، مكتب الأجور.

أ/مكتب الميزانية والحساب الإداري

يقوم بالمهام التالية:

- إعداد الميزانية الأولية والإضافية والحساب الإداري.
- متابعة التأشير على الميزانية من طرف السلطة الوصية .
- متابعة إيرادات ونفقات البلدية.

ب / مكتب العمليات المالية :

يقوم بالمهام التالية:

- يسهر هذا المكتب على تنفيذ الميزانية بقسمها التسيير والتجهيز من خلال:
- انجاز التكاليف ومتابعة التأشير عليها لدى مصالح الرقابة المالية.
- إنجاز الحوالات ومتابعة تنفيذها من طرف أمين الخزينة البلدي.
- انجاز الملاحق الخاصة بالميزانية.

ج / فرع الأجور:

يقوم بالمهام التالية:

- تسديد أجور المستخدمين الدائمين والمؤقتين
- التعويض على الوظيفة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

(1) - نفس المصدر

- تسوية الأعباء الاجتماعية لمختلف العمال والموظفين

2. مصلحة تسيير الموظفين:

تتكون من مكتبين: مكتب تسيير الموظفين، مكتب الحركة والتعداد

أ / مكتب تسيير الموظفين:

يقوم بالمهام التالية:

- المشاركة في تحضير وإنجاز عمليات التوظيف.
- إحصاء الموظفين والعمال الذين بلغوا السن القانونية للتقاعد.
- التكفل وإنجاز ملفات التقاعد وإحالتها لدى صندوق التقاعد .
- متابعة ملف الضمان الاجتماعي وحوادث العمل وذوي حقوق المتوفى.
- إنجاز مختلف الشهادات المتعلقة بالضمان الاجتماعي.
- إنجاز البطاقة المهنية للعمال وإنجاز مقررات الخبرة المهنية للأعوان المتعاقدين.

ب (مكتب الحركة والتعداد :

يقوم بالمهام التالية:

- مسك سجل القوائم الاسمية لجميع الموظفين والعمال ومتابعته.
- مسك سجل العطل المرضية، الغيابات، الإجازات.
- إنجاز العطل السنوية، شهادة العمل، الترخيصات.
- إنجاز مختلف العقوبات الإدارية.

3 . مصلحة ممتلكات البلدية :

تتكون من مكتبين: مكتب متابعة الجرد العام، مكتب تسيير الأملاك.

أ / مكتب متابعة الجرد العام

يقوم بجرد كل ممتلكات البلدية المنقولة والثابتة.

ب / مكتب تسيير الأملاك

يقوم بالمهام التالية:

- مسك بطاقة لممتلكات البلدية.
- متابعة إيرادات الممتلكات .
- التحضير للمزايدات الخاصة بالأملاك.

ثالثا: مديرية التنظيم والشؤون الاجتماعية¹

(1) - نفس المصدر.

تتكون من مصلحتين: مصلحة التنظيم والشؤون العامة، مصلحة الشؤون الاجتماعية.

1. مصلحة التنظيم والشؤون العامة

تتكون من أربعة (4) مكاتب وهي: مكتب التنظيم والشرطة العامة، مكتب الحالة المدنية، مكتب متابعة الفروع، مكتب الانتخابات والإحصاء.
أ/ مكتب التنظيم والشرطة العامة:
يقوم بالمهام التالية :

- المهام المتعلقة بالشرطة العامة (التصديق على مختلف الوثائق، حركة السيارات، بطاقة التعريف الوطنية، جواز السفر، رخص السياقة).

- متابعة ملفات إنشاء واستغلال المؤسسات المصنفة.

- إعداد وتسليم الوثائق الخاصة بالنشاطات الحرفية.

ب /مكتب الحالة المدنية :

يقوم بالمهام التالية:

- المسك الحسن والمحافضة على سجلات الحالة المدنية وإعداد وتسليم مختلف وثائق الحالة المدنية.

- تسجيل عقود الزواج، تسجيل المواليد، تسجيل الوفيات.

ج /مكتب متابعة الفروع:

يقوم هذا المكتب على متابعة إحدى عشر فرع بلدي خاص بالحالة المدنية موزعة على مختلف تراب البلدية.

د/مكتب الانتخابات والإحصاء:

يقوم بالمهام التالية:

- مسك بطاقة الناخب.

- متابعة تطهير القوائم الانتخابية.

- التحضير المادي للعمليات الانتخابية.

- حفظ السجلات وضبطها.

- متابعة كل الإحصائيات.

2. مصلحة الشؤون الاجتماعية:

تتكون من مكتبين: مكتب الشؤون الاجتماعية، مكتب النشاط الاجتماعي.

أ/مكتب الشؤون الاجتماعية:

يقوم بالمهام التالية :

- متابعة القضايا التالية (الشغل، السكن، الفئات المحرومة، المسنين...إلخ)

- السهر على ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية.

ب/مكتب النشاط الاجتماعي:

يتولى هذا المكتب تسيير المنحة الجزافية للأرامل والمطلقات, المعاقين وعمال الشبكة الاجتماعية.

رابعا: مديرية الصيانة العامة والوسائل¹

تتكون من أربعة مصالح وهي: مصلحة الصيانة العامة, مصلحة النظافة والمساحات الخضراء, مصلحة الوسائل العامة, مصلحة البيئة والصحة.

1. مصلحة الصيانة العامة

تتكون من مكتبين: مكتب الصيانة العامة ومكتب صيانة ممتلكات البلدية.

أ/مكتب الصيانة العامة

يقوم بالمهام التالية:

- يتكفل هذا المكتب بإصلاح الأعطال التي قد تحدث في الإنارة العمومية عبر محيط البلدية.
- صيانة الطرقات .
- تسيير ومتابعة الحراس.

ب) مكتب صيانة ممتلكات البلدية

يقوم بالمهام التالية:

- تنظيف مقر البلدية والفروع التابعة لها والمدارس.
 - صيانة مقرات البلدية والفروع والمدارس والمساجد والمقابر.
 - صيانة الكهرباء علي مستوى مقرات البلدية والمدارس والمساجد.
2. مصلحة النظافة والمساحات الخضراء:

تتكون من مكتبين: مكتب النظافة ومكتب صيانة وسقي المساحات الخضراء.

أ)مكتب النظافة

يقوم هذا المكتب على تنظيم وتقسيم عمال وعتاد البلدية, من أجل جمع القمامة المنزلية ووضعها على مستوى مؤسسة معالجة النفايات المنزلية.

ب) مكتب صيانة وسقي المساحات الخضراء

يقوم بالمهام التالية:

- سقي المساحات الخضراء .
- القيام بعملية التشجير .

3.مصلحة الوسائل العامة:

(1)- نفس المصدر.

تتكون من مكاتبين: مكتب الحظيرة، مكتب المخازن والتموين.

أ/مكتب الحظيرة¹:

يقوم بالمهام التالية:

- تسير ومتابعة عتاد البلدية.
- تصليح ميكانيك عتاد البلدية.
- صيانة كل ما يتعلق بالنجارة العامة لمرافق البلدية.
- صيانة كل ما يتعلق بالحدادة لمرافق البلدية.

ب /مكتب المخازن والتموين:

يقوم بالمهام التالية:

- تسجيل و تخزين قطاع الغيار والوقود ولوازم البناء والكهرباء العامة.
- تموين فرق الصيانة بالمواد الأولية اللازمة.

4. مصلحة البيئة والصحة:

تتكون من مكاتبين:

أ/مكتب البيئة:

يقوم بالمهام التالية:

- السهر على مراقبة المياه الصالحة للشرب.
- تعيين مختلف مصادر المياه.
- التدخل الفوري في حالات تلوث المياه.
- مكافحة يرقات الحشرات عبر مصادر تكاثرها بالوديان والقمامة.

ب /مكتب الوقاية والصحة:

- برمجة حملة رش لمكافحة داء اللشمانيا عبر أحياء المدينة.
- القيام بحملة مكافحة الكلاب المتشردة.
- مكافحة الجرذان والفئران بالفراغات الصحية بواسطة مادة سامة.

خامسا: مديرية الصفقات المتابعة والتعمير²

تتكون من ثلاثة (3) مصالح: مصلحة الصفقات، مصلحة المتابعة، مصلحة التعمير.

1. مصلحة الصفقات

(1) - المصدر: مصلحة الوسائل العامة لبلدية المسيلة.

(2) - مصلحة الموظفين، المصدر السابق.

تتكون من ثلاثة مكاتب: مكتب التسيير الإداري، مكتب المتابعة التقنية وسيرورة المشاريع، مكتب الفلاحة والتنمية الريفية.

أ / مكتب التسيير الإداري

يقوم مكتب التسيير الإداري بتحضير دفاتر الشروط بناء على الكشف الكمي والتقييمي المقدم من طرف المهندس الذي يقوم بمعاينة المشروع.

ب/ مكتب المتابعة التقنية وسيرورة المشاريع

يقوم هذا المكتب بالإعلان عن الاستشارات والمناقصات، كما يقوم بفتح الأطراف وتقييم العروض .

ج/مكتب الفلاحة والتنمية الريفية

يقوم هذا المكتب بإعداد برنامج التلقيح وبطاقة الفلاح، وإحصائهم من حيث العتاد والعدد.

2. مصلحة المتابعة :

تتكون من ثلاثة مكاتب: مكتب متابعة مشاريع التهيئة العمرانية والبناء، مكتب متابعة مشاريع الري والأشغال العمومية، مكتب التمتير.

أ/ مكتب متابعة مشاريع التهيئة العمرانية والبناء :

مهمة هذا المكتب الإطلاع على مشاريع التهيئة العمرانية على مستوى تراب البلدية والمقرات التابعة للبلدية من حيث الصيانة والترميم وإعداد الكشوف الكمية والتقييمية لكل ما هو متعلق بالبلدية ومقراتها.

ب/ مكتب متابعة مشاريع الري والأشغال العمومية

يتكفل هذا المكتب بمتابعة المشاريع الخاصة بالري والأشغال العمومية وإنجاز دراسات وحساب التكاليف للمشاريع المراد تنفيذها ومراقبة جودة المشاريع.

ج/مكتب التمتير

يقوم هذا المكتب بعد إنجاز المشاريع بحساب الأشغال المنفذة من طرف المقاولات والقيام بحساب الفواتير.

3. مصلحة التعمير¹

تتكون من (03) مكاتب: مكتب الدراسات العمرانية، مكتب الترخيصات للشبكات المختلفة، مكتب التصديقات.

أ / مكتب الدراسات العمرانية

يقوم بإنجاز مخطط شغل الأرض.

ب / مكتب الترخيصات للشبكات المختلفة

(1)- المصدر: مصلحة التعمير لبلدية المسيلة.

يقوم بالمهام التالية:

- إعطاء الترخيص للشاحنات بالدخول للمدينة.
- تسليم الشهادات الإدارية لتركيب العدادات الكهربائية.
- منح رخص شق الطرق والقيام بالأشغال على الطرق العمومي.

ج / مكتب التصديقات

يقوم بالمهام التالية:

- تسليم رخص (البناء، الهدم، التجزئة، القسمة).
- استلام ملفات التسوية في إطار القانون 08 - 15.
- تسليم شهادة قابلية الاستغلال.
- تسليم شهادة التعمير.

المبحث الثاني : تحليل أثر الرقابة الوصائية والمالية على أداء البلدية.

رغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات المحلية إلا أن ذلك لم يمنع من خضوعهم لرقابة صارمة تترجمها الآليات الرقابية التي تمتلكها سلطة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية والتي تتباين من حيث درجة ممارستها على الأعضاء منفردين أو مجتمعين. كما أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها والحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات المحلية¹. إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية الحالي ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار، كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من أخطر أنواع الرقابة وأشدّها تأثيراً على استقلالية المجالس المحلية. كما تلعب المالية المحلية دوراً أساسياً في مختلف المجالات التنموية، لذلك تحتل الرقابة المالية على البلدية أهمية بالغة لتمتعها بمزايا تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها المرجوة في الرقابة، مما يجعل من هذه الأخيرة تكتسي طابع الفعالية في الأداء، لكن بالرغم من هذه المزايا، إلا أنها لا تخلو من بعض النقائص التي تحد من ممارستها لعملها الرقابي.

المطلب الأول: أثر الرقابة الوصائية على أداء البلدية

(1) - مسعود شهبوب، مرجع سابق، ص 190.

تخضع بلدية المسيلة كباقي بلديات الوطن لرقابة وصائية تتولى ممارستها الجهات المركزية والمتمثلة في الوالي حيث أضع قانون البلدية أعمال وأشخاص وهيئات المجالس الشعبية البلدية لهذا النوع من الرقابة، وسنحاول في هذا المطلب تبين هذا النوع من الرقابة وتأثيره على أداء البلدية.

أولا: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

إن نظام الرقابة الممارس على أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة لا يمكن أن يخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه إذ سنحاول التطرق إلى أثر كل آلية من الآليات الرقابية المسلطة على أعضاء المجالس المحلية منفردين من خلال النقاط التالية.

1. أثر سلطة التوقيف :

و يظهر اثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس الشعبي البلدي في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن فعل أي شيء. إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 11-10 والتي خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل¹ ، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي².

وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهتمش فيه دور المجلس البلدي وتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية النسبة لأعضاء المجالس البلدية.

2. أثر الإقصاء:

وهي من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء وتمثل في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائيا.

3. أثر الاستقالة التلقائية :

إن أي تغيب و مرّات متتالية في السنة الواحدة يعرض المحلي المنتخب لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها³ الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة، بالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة

(1) - المادة 43 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

(2) - بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011، ص 117.

(3) - بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، الصادرة عن طاكسيج كوم للدراسات ص 46.

بالإقالة المنصوص عليها نجد عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس وهو جزء يسير من الضمانات التي يحضى بها، وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية و يوسع من سلطة الوصاية.

كما يسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في قانون 24-67 المتعلق بالبلدية، نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار، بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحرّياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو أمر أكدّه المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996 والتي جاء فيها: "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية"¹.

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة السلطة الوصاية بتوسيع صلاحياتها الرقابية وهذا ليس في صالح المنتخبين المحليين ولا في صالح النهوض بالتنمية المحلية والتي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي ودفع عجلة التنمية إلى الأمام.

ثانيا: آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية

إن سلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية لا تسمح للمجالس الشعبية بمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية، وإلى جانب سلطة المصادقة تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداوات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة.

1. أثر سلطة التصديق :

إن الواقع العملي يشير إلى أنّ التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها². وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية قد أعطي إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداوات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بان الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ.

(1) - دستور سنة 1996 المعدل.

(2) - عبد الحليم مشري : نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 07.

كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية ؛ ففي قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ: 18-01-1983 والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح¹، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ: 19-04-1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث اقر في نص الحكم الصادر في قضية (م د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية وبالتالي ينبغي إبعادها².

ويضاف إلى جملة الأسباب السالفة الذكر الشروط المفروضة على أمين خزينة البلدية إذ لا يمكنه المصادقة على الأمر بالصرف إلا إذا كانت المداولات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديدا حسب قانون المالية³.

وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215.

2. أثر سلطة الإلغاء

تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة⁵، والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجالس المحلية، فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون 1990 والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل.

ونلاحظ أن هذه السلطة التي منحت للولاية، أهي أداة لترشيد أعمال المجالس المحلية، أم هي أداة تضبط نشاطات الجماعات المحلية، فالواقع يثبت ان هذا النوع من الرقابة لا يزيد إلا في تعقيد وتيرة التنمية المحلية، والمشرع الجزائري لا يزال يعطي الحق للوالي في إلغاء المداولات حتى وان كان للبلدية الحق في دعوى الإلغاء ضد قرار الوالي إلا أن هذه الأخيرة لا تلجأ إلى هذا الإجراء لخضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي للسلطة الرئاسية للوالي من جهة وتفاديا لتوتر العلاقة بين المجلس الشعبي البلدي والوالي من جهة ثانية. وهذا ما شهدته بلدية المسيلة فهنالك العديد من المداولات المجلس الشعبي البلدي تم إلغائها من

(1) - عزيز محمد الطاهر : آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ورقلة 2011، ص 82.

(2) - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 286.

(3) - بن ناصر بوطيب: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2011، ص 58.

(4)- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلتها، ج، د، ش، ج، ر، عدد رقم: 04، الصادر سنة 1994.

(5) - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 109.

قبل السلطات الوصية وهي مداوات شرعية ، غير أن المجلس الشعبي البلدي لم يرفع تظلم إلى القضاء ، هذا ما يفسر عدم تمتع البلدية بالاستقلالية المطلقة وهو ما يجعل أداء البلديات هزيلا مقارنة ببعض تجارب دول العالم في الإدارة المحلية.

3.أثر سلطة الحلول:

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس البلدي وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي .

أ/أثر سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي:

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي و المنصوص عليها قانون البلدية¹ ، فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمركز القانوني لرئيس المجلس البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلا للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلا للبلدية ، و على هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين . كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، و تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لسيطرقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية.

وعلى الرغم من حصر و تحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا انه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه² أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي و بذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأن مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلالته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية .

3

ب/أثر الحلول المالي:

(1) - المواد:43-44-45 من قانون البلدية11-10.

(2) - عادل بوعمران : مرجع سابق ، ص115.

(3) - محمد العجمي: موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي ؟، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس .جامعة محمد خيضر بسكرة ، دون سنة ، ص166-167.

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية و التي يمكن تبريرها بفكرة "كل من يمول يراقب" انجر عنه سلبيات كثيرة مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلوطة وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديدها للموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات ، فإن لها في مقابل ذلك فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي ، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول المنوطة للجهات الوصية تناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها¹ ، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسا باستقلاليتها².

فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية³ لتمكينها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية⁴، ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية. وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها⁵.

وجدير بالذكر أن بلدية المسيلة في حالة انسداد بسبب الاختلال الحاد داخل المجلس الشعبي البلدي بين أعضائه من جهة ورئيسه من جهة أخرى مما حال دون التصويت على ميزانية البلدية والسير العادي لهيئات البلدية الأمر الذي ترتب عنه أضرار بمصالح البلدية والمواطنين على حد سواء، وبعد "الإعذار"⁶ الصادر عن والي ولاية المسيلة الموجه لأعضاء المجلس الشعبي البلدي بغية المصادقة على الميزانية الإضافية لسنة 2018 والأولية لسنة 2019. تقرر سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي لبلدية المسيلة، وهذا طبقا للمواد 100-101-102-186 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، بحيث حل الوالي محل المجلس الشعبي لبلدية المسيلة لضبط الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها وتسيير شؤون البلدية، وتم تفويض رئيس دائرة المسيلة للإمضاء باسم الوالي على تسيير الشؤون المالية للبلدية كما تم تفويض للأمين العام للبلدية بالتسيير الشؤون الإدارية إلى غاية رفع حالة الانسداد⁷.

(1) -عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، العدد الثاني ، 2007 ، ص106-107.

(2) - محمد العجمي، نفس المرجع، ص166.

(3) -عبد القادر موفق، نفس المرجع، ص106.

(4) - بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد الرابع، دون سنة، ص277.

(5) - مزباني فريدة، الرسالة السابقة، ص44.

(6) - اعذار رقم: 365 المؤرخ في: 2018/12/25 الصادر عن والي المسيلة ، المتعلق بالمصادقة على الميزانية الإضافية لسنة 2018 والأولية لسنة 2019.

(7) - قرار رقم 2360 مؤرخ في 11-04-2018 يتضمن سلطة حلول والي المسيلة محل المجلس الشعبي لبلدية المسيلة

ومن خلال هذا تتجلى أهمية الحلول في حال إهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعرض الهيئة المحلية لعدم الانتظام أو التوقف، مما يلحق أضرار بالسكان المحليين إذ أن الهدف من الحلول هو العمل على احترام مبدأ المشروعية، والحكمة من إقرار هذا الإجراء تمكن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين، لذا و جب على السلطة الوصية أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة، وهذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون¹.

ثالثاً: آثار الرقابة الوصائية على المجلس كهيئة

تبرز معالم الرقابة المشددة على الأعضاء المنتخبين بشكل واضح في النظام القانوني للبلدية من خلال آلية الحل كوسيلة تهدد وبشكل دائم احتفاظ المنتخبين المحليين بصفتهم النيابية والبقاء في مراكزهم القانونية، إذ لم يعد الأمر مجرد عقوبة فردية تستند إلى مبدأ شخصية العقوبة وإنما أصبح الأمر يهدد الوجود القانوني لجميع الأعضاء رغم إحاطة المشرع عملية الحل بضمانات وإجراءات تبدأ من تاريخ إعلان الحل إلى غاية تنصيب مجلس جديد²، تتجلى أيضاً مسألة الانعكاس السلبي لآلية الحل على المشاريع التنموية وعلى أداء المجالس المنتخبة في تجسيدها ومتابعتها خصوصاً إذا كانت على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للمواطنين.

1. أثر سلطة الحل على المجلس الشعبي البلدي:

رغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها والمتمثلة في الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل وتنهى الوجود القانوني للمجالس استناداً إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر وهذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية وعامل لزعزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.

كما أن الأسباب المذكورة في نصوص قانون البلدية والولاية تشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الوصاية على المجالس والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها خاصة وان المشرع يسير نحو سياسية التوسع في حالات الحل تؤكد القوانين الحالية. وهذا بالتأكيد سيحدد من نجاعة العمل المحلي.

(1) - ابتسام عميور، المذكورة السابقة، ص113.

(2) - المادة 49 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيودا فضفاضة¹ لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخول لها سلطة الحل .

وخلاصة القول أن سلطة الحل تبقى من اخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي، هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي.

ثانيا: اثر سلطة الحل على التنمية المحلية

تعد المجالس المحلية النواة الرئيسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة، وهذا بحكم قربها من المواطن، كما أنها تمثل عنصر الاستقلالية والرشاد في التسيير²، ومنه فهي محط أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية محلية تضمن لهم إطارا معيشيا مقبولا، إلا أنه في ظل وجود رقابة الحل الممارسة من طرف سلطة الوصاية والمنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، يصبح الكلام عن تنمية محلية مجرد نظرية يفندوها الواقع المعاش و الحالة المزرية التي تعيشها معظم بلديات وولايات الوطن.

وللوصول إلى تنمية حقيقية على المحلي يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لتحقيق ذلك والتي من أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فإن تحقيق الجماعات المحلية لدورها التنموي أصبح أمرا غاية في الصعوبة، لهذا ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للجماعات المحلية، و من أجل منح المكانة اللائقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل أو التخفيف من حدة الوصاية، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية تفعيل هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس البلدية.

المطلب الثاني: أثر الرقابة المالية على أداء البلدية

لقد تضمنت الميزانية مختلف التوقعات في الإيرادات و النفقات وقد سُجلت هذه الأخيرة حسب مصادرها و أهميتها و الحاجة إليها ، و بعد إعداد الميزانية واعتمادها ومراقبتها من طرف السلطة الوصية يتم التكفل بالاعتمادات المسجلة في الميزانية ، بحيث يحرر الأمر بالصرف وثيقة التكفل و المتمثلة في كشف الارتباط ، ويكون ممضي من طرفه مرفق بالميزانية المعتمدة سابقا من طرف السلطة الوصية ، و ترسل إلى المراقب المالي لإعطائها الصبغة القانونية للتأشير عليها الذي يتمثل في إمضاء المراقب المالي على

بطاقة التكفل ووضع الختم عليها وإعطائها رقما مرجعيا

أولا: الرقابة القبلية على نفقات ميزانية التسيير

(1) - سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة مصر، (دس)، ص293

(2) - سرير عبد الله رابع: المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 74.

نفقات التسيير هي الاعتمادات الموجهة لتغطية الأعباء اللازمة لتسيير المصالح العمومية كالأجور مصاريف العناية ولوازم المكتب ... الخ .

تمر إجراءات تنفيذ نفقات ميزانية التسيير بأربعة مراحل وهي¹:

1. الالتزام بالنفقة:

يكون الالتزام بالنفقة على مرحلتين:

أ / الالتزام القانوني: هو التصرف الذي يقوم به الأمر بالصرف لتحقيق منفعة أو خدمة سواء كانت آنية أو مستقبلية لخدمة البلدية ويأخذ الالتزام القانوني عدة أشكال منها :

- نفقات ناتجة من جراء تطبيق نصوص تشريعية (تعيين موظفين) .
- نفقات ناتجة عن إبرام عقد أو صفة عمومية من قبل الأمر بالصرف .

ب/ الالتزام المحاسبي:

التصرف اللاحق القانوني ، ويمثل التعبير العددي له ، وترجمته إلى محاسبة تسمح للمراقب المالي بالتحقيق مدى تطبيق النفقة مع الاعتماد المرخص به وكذا شرعية النفقة ، ويتطلب ذلك إعداد بطاقة الالتزام من طرف الأمر بالصرف ، وترفق هذه البطاقة بالوثيقة المثبتة سند طلب ، وتقدم للمراقب المالي لإعطائها الصبغة القانونية بالتأشير عليها بعد أن يتحقق من :

- صفة الأمر بالصرف .
- مطابقة الالتزامات بالقوانين والتنظيمات المعمول بها .
- توفير الاعتمادات المفتوحة الكافية .
- التخصيص القانوني للنفقة .
- توافق مبلغ الالتزام مع العناصر المبينة في بطاقة الالتزام.

2. تصفية النفقة :

تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة ، تبدأ عملية التصفية عند استلام البضاعة موضوع الطلب ، ويقوم الأمر بالصرف أو المفوض له بعملية المقارنة بين :

- الطلبية (طلب الشراء)
- الفاتورة
- سند التسليم
- البضاعة المستلمة وذلك من حيث الكمية والمواصفات ومواعيد التسليم ... إلخ .

(1) - المصدر، مصلحة الميزانية والعمليات المالية لبلدية المسيلة.

3. الأمر بالدفع:

بعد الانتهاء من مرحلتي الالتزام والتصفية تأتي مرحلة الأمر بالدفع ، وهي عبارة عن تحرير حوالة الدفع (الملحق رقم 02) ويقوم به الأمر بالصرف بعد أن يقوم بتسجيل المعلومات الخاصة بالفاتورة على الحوالة ، وإرسالها مع بطاقة الالتزام ، فاتورة أصلية وسند الطلب إلى المحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية) لاستكمال المرحلة الموالية .

4. الدفع:

وتمثل مرحلة الدفع الوجه المحاسبي لتنفيذ النفقة بعد استلام المحاسب العمومي لحوالة الدفع والمرفقة بالوثائق المثبتة من طرف الأمر بالصرف، وعليه أن يتأكد مما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها .
- صيغة الأمر بالصرف المفوض له.
- شرعية عملية تصنيف النفقة.
- توفير الاعتماد المالي .
- أن الدين لم يسقط أجله وأنه ليس محل معارضة .
- الصحة القانونية للدين.

عند توفر كل هذه الشروط يقوم المحاسب العمومي بتسجيل الحوالة على¹:

- الدفتر اليومي المكتبي .
- سجل النفقات .
- بطاقة متابعة النفقات.

ثم يقوم بتحرير صك لفائدة المستفيد .

كما بإمكان المحاسب العمومي أن يرفض دفع النفقة إذا لاحظ عدم تحقيق شرط أو أكثر من الشروط السابقة الذكر ، مع توضيح سبب الرفض لأنه مسؤول مسؤولية مالية وشخصية على العمليات الموكلة له.

ويمكن للأمر بالصرف أن يصدر تسخير وتقديمه للمحاسب العمومي مع حوالة الدفع والوثائق المثبتة من جديد ، والذي يتطلب من خلاله أن يقوم المحاسب العمومي بالدفع رغم عدم توفر شرط من الشروط المذكورة سابقا ، باستثناء الحالات التالية²:

- عدم توفر الاعتمادات المالية .

(1)- المصدر: وثائق ومعلومات من طرف الوكيل المفوض لدى أمين خزينة بلدية المسيلة.

(2)- الوكيل المفوض لأمين الخزينة مصدر سابق

- عدم توفر أموال في الخزينة .
- انعدام إثبات أداء خدمة .
- انعدام تأشيرة المراقب المالي .

ويتوجب على المحاسب العمومي إشعار المصالح المعنية (الوزارة المكلفة بالمالية) في آجال 15 يوم ابتداء من تاريخ تسجيل حوالة الدفع على الدفاتير المحاسبية ، وبهذا تبرئ ذمته من أي مسؤولية على المخالفة التي قد تنجز عن عملية الدفع .

ثانيا: الرقابة القبلية على نفقات ميزانية التجهيز

يتضمن هذا القسم المشاريع التنموية المختلفة ، سواء كانت أولية أو مشاريع متبقية من السنوات السابقة أو مشاريع جديدة ، ويكون كالتالي¹:

المادة 83 : (اقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار) لتمويل برامج ميزانية التجهيز يتم الاقتطاع من ميزانية التسيير ويُحسب كما يلي:

الاقتطاع = (الباب 940 + الباب 941) – (المادة 755 + 3% + 4%** + 1/10 الدفع الجزافي) × 10%.

1. الالتزام بالنفقة :

يكون الالتزام بالنفقة على مرحلتين:

أ/الالتزام القانوني :

هو التصرف الذي يقوم به الأمر بالصرف لتحقيق منفعة أو خدمة سواء كانت آنية أو مستقبلية لخدمة البلدية ويأخذ الالتزام القانوني عدة أشكال منها نفقات ناتجة عن إبرام عقد أو صفة عمومية من قبل الأمر بالصرف.

ب/الإلتزام المحاسبي² :

ويمثل التعبير العددي له ، وترجمته إلى محاسبة تسمح للمراقب المالي بالتحقيق مدى تطبيق النفقة مع الاعتماد المرخص به وكذى شرعية النفقة ، ويتطلب ذلك إعداد بطاقة الالتزام من طرف الأمر بالصرف ، وترفق هذه البطاقة بالوثائق المثبتة (عقد أو صفقة) وتقرير تقديمي الذي يحتوي على محضر لجنة فتح الأضرفة ومحضر لجنة تقييم العروض تحدث في إطار الرقابة الداخلية لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة لتقويم العروض و التي يعين مسؤول المصلحة المتعاقدة أعضائها بمقرر وتتكون من

(1) - المصدر مصلحة الميزانية والعمليات المالية لبلدية المسيلة.

(*) - هي حصة دعم الجمعيات المحلية وتحسب كما يلي: (مجموع البطاقة الحسابية – 12/1 الدفع الجزافي) × 3%.

(**) - هي حصة الرابطات الرياضية وتحسب كما يلي: (مجموع البطاقة الحسابية – 12/1 الدفع الجزافي) × 4%.

(2) - المصدر مصلحة الميزانية والعمليات المالية.

أعضاء مؤهلين يختارون نظرا لكفاءتهم تحليل العروض وبدائل العروض عند الاقتضاء من أجل إبراز الاقتراح أو الاقتراحات التي ينبغي تقديمها للهيئات المعنية. ويجب أن تتنافى العضوية في لجنة تقويم العروض مع العضوية في لجنة فتح الأظرفة .

تتمثل مهمتها فيما يلي:

- استبعاد العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة ومحتوى دفتر الشروط.
- تحليل العروض الباقية في مرحلتين على أساس المعايير والمنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط.
- غير أنه يمكن للجنة تحليل العروض أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول إذا تبين أنه يترتب على منح المشروع هيمنة المتعامل المقبول على السوق أو يتسبب ذلك في اختلال المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت. ويجب أن يبين في هذه الحالة حق رفض عرض من هذا النوع حسب الأصول في دفتر شروط المناقصة.
- إذا تبين أن العرض الأقل ثمنا المقبول مؤقتا منخفض إلى درجة تبدو غير عادية فإن المصلحة المتعاقدة يمكنها أن ترفض الغرض المقرر معلل بعد أن تطلب كتابيا التوضيحات التي تراها مفيدة وتدقق في المبررات المقدمة .

وتقدم للمراقب المالي لإعطائها الصبغة القانونية بالتأشير عليها بعد أن يتحقق من¹ :

- صفة الأمر بالصرف
 - مطابقة الالتزامات بالقوانين والتنظيمات المعمول بها .
 - توفير الاعتمادات المفتوحة الكافية .
 - التخصيص القانوني للنفقة و توافق مبلغ الالتزام مع العناصر المبينة في بطاقة الالتزام .
2. تصفية النفقة²

تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة ، تبدأ عملية التصفية عند استلام المشروع موضوع الصفقة، ويقوم الأمر بالتصرف أو المفوض له بعملية المقارنة بين :

- الصفقة
- الاعتماد المفتوح المخصص في الميزانية للصفقة
- وضعية الأشغال المنجزة من طرف المتعامل المتعاقد ، وتكون موقعة من طرف المصلحة التقنية المكلفة بمتابعة إنجاز المشروع في الأجل المحددة في الصفقة ، وتوقيع المتعامل المتعاقد.

3. الأمر بالدفع:

(1) - معلومات ووثائق مقدمة من طرف المراقب المالي لولاية المسيلة

(2) - مصلحة الميزانية والعمليات المالية .

بعد الانتهاء من مرحلتي الالتزام والتصفية تأتي مرحلة الأمر بالدفع ، وهي عبارة عن تحرير حوالة الدفع (الملحق رقم 02) ويقوم الأمر بالصرف بعد تسجيل المعلومات الخاصة بالمتعامل المتعاقد على الحوالة و المبلغ المذكور على وضعية الأشغال ، وإرسالها مع بطاقة الالتزام ، الصفقة المؤشرة عليها إلى المحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية) لاستكمال المرحلة الموالية¹ .

4. الدفع² :

والمرفقة بالوثائق المثبتة من طرف الأمر بالصرف ، وعليه أن يتأكد مما يلي :

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها
- صيغة الأمر بالصرف المفوض له
- شرعية عملية تصنيف النفقة
- توفير الاعتماد المالي
- أن الدين لم يسقط أجله وأنه ليس محل معارضة
- الصحة القانونية للدين

عند توفر كل هذه الشروط يقوم المحاسب العمومي بتسجيل الحوالة على :

- الدفتر اليومي المكتبي
- سجل النفقات
- بطاقة متابعة النفقات

ثم يقوم بتحرير صك لفائدة المستفيد .

بإمكان المحاسب العمومي أن يرفض دفع النفقة إذا لاحظ عدم تحقيق شرط أو أكثر من الشروط السابقة الذكر ، مع توضيح سبب الرفض لأنه مسؤول مسؤولية مالية وشخصية على العمليات الموكلة له . يمكن للأمر بالصرف أن يصدر تسخير وتقديمه للمحاسب العمومي مع حوالة الدفع والوثائق المثبتة من جديد ، والذي يتطلب من خلاله أن يقوم المحاسب العمومي بالدفع رغم عدم توفر شرط من الشروط المذكورة سابقا ، باستثناء الحالات التالية³ :

- عدم توفر الاعتمادات المالية .
- عدم توفر أموال في الخزينة .
- انعدام إثبات أداء خدمة .
- انعدام تأشيرة المراقب المالي .

(1)- نفس المصدر.

(2) - الوكيل المفوض لأمين الخزينة مصدر سابق.

(3) - نفس المصدر.

ويتوجب على المحاسب العمومي إشعار المصالح المعنية (الوزارة المكلفة بالمالية) في آجال 15 يوم ابتداء من تاريخ تسجيل حوالة الدفع على الدفاتير المحاسبية ، وبهذا تبرئ ذمته من أي مسؤولية على المخالفة التي قد تنجز عن عملية الدفع .

وفي هذا الصدد قام رئيس بلدية المسيلة بإجراء تسخير المحاسب العمومي بثمانية وعشرون (28) مشروع تسخيرة سواء المشاريع المقترحة من ميزانية البلدية أو المشاريع في اطار المخطط البلدي للتنمية PCD ، وهذا التسخير جاء نتيجة إلى مذكرة الرفض الصادرة عن المحاسب العمومي بسبب كون جميع مشاريع الأشغال يتم تطبيق تخفيض معدلات الرسم على القيمة المضافة TVA بنسبة 09 % بدل من 19% مع العلم أن هذه المشاريع استوفت جميع الإجراءات المتعلقة بقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والملتزم بها من طرف الرقابة المالية، وهذا ما يؤكد غياب التنسيق بين جهاز المراقب المالي والمحاسب العمومي مما يحول دون تحقيق الفعالية والمردودية اللازمة والتي تكلف الكثير من الجهد والوقت والمال.

و على إثر ما تقدم، فإن واقع الحال أن الأمر بالصرف لبلدية المسيلة في علاقة متوترة مع المراقب المالي و المحاسب العمومي كونه غير ملما بالنواحي القانونية المتعلقة بالعمليات المالية في البلدية مما نتج عنه الدخول في متاهات المواجهة مع المراقب المالي والمحاسب العمومي و التي أدت إلى عرقلة السير العادي لمختلف مصالح البلدية، من بينها تأخر في صرف أجور الموظفين و نفس الشيء بالنسبة للمستحقات المالية للمقاولين أصحاب المشاريع وهذا ما أدى إلى تراجع إقبال الشركات و مؤسسات الانجاز و الخدمات على المناقصات التي تطرحها البلديات بسبب تأخر تأشير المراقب المالي وتأخر دفع المستحقات المالية من قبل المحاسب العمومي.

فالأهداف الأساسية التي يرمي المراقب المالي و المحاسب العمومي إلى تحقيقها تتمثل أساسا في المحافظة على الأموال العمومية و تجنب مسؤولية التأشير والدفع أو التحصيل غير القانوني بالرغم من أن عملية الرقابة هذه تركز على عمليات الإنفاق أكثر بكثير من عمليات تحصيل الإيرادات نظرا لأن هذه الأخيرة يتم تحصيلها أو توفيرها مباشرة من طرف أجهزة الدولة كمصالح الضرائب بالإضافة إلى الإعانات التي تقدمها الولاية أو الوصاية فيما يتعلق بمختلف أشكال الإعانات المقدمة للبلدية.

المبحث الثالث:العراقيل الرقابية التي تؤثر على فاعلية أداء البلدية

إن الجماعات المحلية خاصة البلديات تعاني من مجموعة من العراقيل والقيود التنظيمية والمالية والتشريعية، أدت إلى جعل البلديات عاجزة عن أداء مهامها، وإذا كانت هذه العراقيل لا تسمح للبلديات بأداء

مهامها، فإن ذلك يؤثر سلباً في العمل الرقابي مما يجعل مراقبة إدارة المال العام في البلديات أمراً بالغ الصعوبة من حيث عمليات التخطيط والمتابعة، وترشيد الإنفاق العام.

وهنا نأتي إلى استبيان عراقيل الرقابة الوصائية وعراقيل الرقابة المالية في البلدية.

المطلب الأول: عراقيل عمل أجهزة الرقابة الوصائية والمالية

إذا ما نظرنا إلى التغيرات الطارئة في البلديات نجد أن لها أثر بالغ على الرقابة الوصائية، وأجهزة الرقابة المالية، وذلك من خلال التغيرات التي تعرضت لها البلديات ومهامها، إذ نجد أنها تواجه جملة من الصعوبات والعوائق التي تحد من فعالية رقابتها، وتؤثر على مدى قدرتها في تحقيق طموحاتها وأهدافها.

أولاً: قصور عمل المجالس الشعبية البلدية والسلطة الوصية

تقوم السلطة الوصية بمهمة الرقابة على مالية البلدية، إلا أن هناك حدوداً تحد وتنقص من فعاليتها، وتمثل هذه الحدود في نقص التأطير، والكفاءة، والوعي بالالتزام و الفساد الإداري.

1. نقص التأطير والكفاءة والوعي بالالتزام:

عند انتقاء المنتخبين المحليين المسؤولين عن إدارة البلدية، لا يتم انتقاؤهم على أساس الكفاءات والشهادات، ولا أدنى شروط تدل على إلمامهم بإدارة شؤون البلدية، وأيضاً عند اختيارهم لا يخضعون لأدنى تكوين مستمر لمعرفة ماهية المرافق العمومية، والنظر إلى أهدافها وصلاحياتها، وحتى معرفة طبيعة الخدمة التي يسهرون على أدائها فضلاً عن الجهل بقوانين التسيير وطرقه، فإذا كان القانون البلدي قد سمح لرئيس البلدية ونوابه للتفرغ للعمل البلدي، فإنه اعتبر عضوية المجلس البلدي أشبه بالمكانة الاعتبارية، ولا يجب عليها التفرغ في حين يطالبها بالرقابة على أعمال البلديات.

مما أدى لإنفراد رئيس البلدية ونوابه بعملية التسيير، ومن ثمة إخفاء بعض القرارات عن بقية الأعضاء، الأمر الذي أضعف عملية الرقابة التي يقوم بها أعضاء المجلس البلدي، وجعلها أمراً شكلياً لا غير، كما جعل من الجهاز الإداري للبلدية في ظل غياب جهة مخولة بعملية الرقابة الداخلية جهازاً تنفيذياً يقوم بتأدية الواجبات المطلوبة، وتنفيذ التعليمات الصادرة له من رئيس البلدية دون حسيب أو رقيب.

ويكمن الضرر الكبير في الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية عندما تخاطب هذه الأخيرة البلدية عند طريق توصيات الهدف منها الحفاظ على المال العام، وترشيد النفقات العامة. هذا إذا سلمنا بافتقار مستخدمي البلدية للتكوين والتأهيل، ما يجعلهم يحرصون على تطبيق النصوص القانونية كما هي، وبشكل يسمح بحل الإشكالات دون كسر لمبدأ المشروعية.

نسجل كذلك قصور الوعي الرقابي أو ضعفه لدى الموظفين والمنتخبين في البلدية والولاية كما أنها لا تتجاوب مع الشروط التي تؤدي إلى جلب الإطارات المؤهلة للجماعات الإقليمية مع الواقع، علماً أن الكفاءات تميل في غالبيتها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، أو البنوك أو لدى الخواص.

2. الفساد الإداري:

يعتبر الفساد من أخطر الظواهر التي تواجه التنظيم الإداري في جل الدول، على رأسها الدول النامية التي من بينها الجزائر، حيث أخذت أبعاداً كبيرة في مؤسساتها وبالأخص الأجهزة الرقابية التي تعد جهازاً حساساً في الدولة، وهذه الأخيرة تقوم برصد الأموال العامة للدولة والجماعات الإقليمية وتخصيصها لضمان التسيير الجيد لها، حيث تعهد هذه المهمة إلى بعض الموظفين للحفاظ على المال العام واستخدامه فيما هو مخصص له¹.

فتأثير الفساد على الأجهزة الرقابية قد يولد عدم العمل بالقواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة، ومظاهر الفساد المالي قد تصل لحد الرشاوى التي تعتبر أخطر الجرائم، إذ يعتبر حصول الموظف على الرشاوى مقابل أداء العمل أو تقديم خدمة من أهم المؤشرات الدالة على الفساد².

3. المتابعات القضائية:

بالرغم وجود ترسانة من القوانين التي تعاقب كل منتخب تعرض للمتابعة القضائية وفي هذا الصدد نجد أن الكثير من المنتخبين يمارسون مهامهم رغم أنهم متابعون قضائياً، وفي ذلك توجد الكثير من الأمثلة على وجود رؤساء للبلديات متابعون قضائياً رغم أنهم يزاولون مهامهم بصفة عادية، فمنهم من طالته التوقعات الإدارية ومنهم من حظي بالتغطية، رغم أن وزير الداخلية (نور الدين بدوي) أصدر في وقت سابق تعليمة تأمر بالتوقيف التحفظي لأي رئيس بلدية تحول حوله شكوك قبل أن تصدر العدالة حكماً في القضية.

ثانياً: قصور عمل أجهزة الرقابة القبلية

إن لكل من المراقب المالي والمحاسب العمومي دور أساسي في الرقابة على أوامر الدفع التي يصدرها الأمرين بالصرف، لكن هناك حدوداً تحدّ من الرقابة التي يمارسها على الأمر بالصرف والمتمثلة في إجراء التغاضي كحد لرقابة المراقب المالي، وإجراء التسخير كحد لرقابة المحاسب العمومي.

1. إجراء التغاضي كحد لرقابة المراقب المالي:

رغم الدور المهم الذي يلعبه المراقب المالي في المجال الرقابي على أموال الدولة بشكل عام والجماعات الإقليمية بشكل خاص في المحافظة على المال العام، إلا أنه هناك قيوداً على هذا الدور الرقابي³. وما يهدم جهود الرقابة القبلية للمراقب المالي، السلطة الواسعة للأمرين بالصرف، حيث يمكن لهم تجاوز الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي عن طريق إجراء قانوني يعرف بالتغاضي، وهذا الأخير هو إجراء

(1) - أوديع عيسى، عبد الحق علاء الدين، إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص:37.

(2) - نفس المذكرة، ص40-41.

(3) - بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص135.

استثنائي يقوم بواسطته الأمر بالصرف بإجبار المراقب المالي بتأشير بطاقة التزام تم رفضها نهائياً¹، ويرسل الملف الذي هو محل التفاوضي على الفور إلى الوزير أو الوالي المعني حسب الحالة، حيث ينتهي إجراء التفاوضي بإصدار المراقب المالي تأشيرة الأخذ بالحسبان الذي يبرئ نفسه بموجبها من أية مسؤولية يمكن أن تترتب على مقرّر التفاوضي الذي اتخذ الأمر بالصرف².

يعتبر إذا المراقب المالي المرشد والحارس على تنفيذ ميزانية البلدية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مرفوعة بتقرير العقوبات .

2. إجراء التسخير كحد لرقابة المحاسب العمومي:

تندرج مهام المحاسب العمومي في ضمان التأكد من شرعية النفقة العمومية، إذ يقوم بوضع التأشيرة على مقرر الدفع، ما يسمح بتسليم مبلغ من النفقة لدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع، ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدّد فيها أسباب الرفض.

وفي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة، عندها يرفض ، المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة نهائية، إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة³ إذ يمكن للأمر بالصرف تجاوز الرفض النهائي للمحاسب العمومي عن طريق إجراء قانوني يعرف بالتسخير، وهذا الأخير هو إجراء قانوني يقوم باتخاذ الأمر بالصرف عندما يقوم المحاسب العمومي بإيقاف عملية الدفع.

من جهة أخرى أجاز القانون للأمر بالصرف أن يطلب من المحاسب العمومي كتاب يا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الدفع ليقوم بدفع النفقة⁴، لتأتي بعدها المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-

314

على ذلك⁵، بحيث يتضمن الأمر بالتسخير منطوق العبارة التالية " يطلب من المحاسب أن يدفع " في كل عملية إنفاق رفض دفعها⁶، وبالتالي وفي حالة امتثال المحاسب العمومي للتسخير، الذي يبرأ ذمته من أي مسؤولية كانت شخصية أو مالية، وعليه أن يرسل التقرير حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم⁷.

ثالثاً: قصور عمل أجهزة الرقابة البعدية

(1) - موقع وزارة المالية عبر الانترنت: WWW.MF.GOV.DZ، شوهد بتاريخ: 2019/03/21.

(2) - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، التي تعدل أحكام المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، مرجع سابق

(3) - منصوري الزين، المحاسبة العمومية، دروس منشورة، جامعة سعد دحلب، البلدية، دس، ص 56.

(4) - المادة 47 من القانون 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

(5) - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 314-91، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين

العموميين، ج.ر.ج، ج.د.ش، عدد 43.

(6) - المادة 02، نفس المرجع.

(7) - المادة 48 من القانون رقم 21-90، نفس المرجع.

خول القانون لمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ، كغيرهما من الهيئات والسلطات الإدارية، مهامًا وصلاحيات في المجال الرقابي على الأموال العمومية، فبرغم من الدور الفعال الذي تمارسه هذه الأجهزة في الحفاظ على المال العام، إلا أن التحديات التي تواجه عملها تؤدي إلى عدم تأدية الدور الرقابي مثلما هو مطلوب منها.

1. حدود رقابة مجلس المحاسبة:

يكشف الواقع العملي لمجلس المحاسبة- بالرغم من الإصلاحات التي عرفها -أن دوره لم يرق بعد لبلوغ المستوى المنشود منه من شفافية في تسيير الأموال العمومية، وهذه الطموحات ما زالت تبدو كمجرد فكرة، والفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي ما هي إلا تصور ذهني تقابلها على أرض الواقع ممارسات تنقصها وتفرغها من محتواها، هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل فيما إذا كان هذا النمط من الرقابة وُجد لغايات حقيقية وفعالية، أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تقليد ومحاكاة لنموذج خارجي جاهز تأثر به المشرع وأراد تطبيقه في بيئة تختلف عن تلك التي نشأ وترعرع فيها، وهو ما يفسر إذًا محدوديته مقارنة مع النموذج الأصلي الذي استلهم منه قواعده التي تسمح له ببناء دولة قانون، ولعل الأسباب التي أدت إلى قصور رقابة :مجلس المحاسبة هي¹ :

- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها مجلس المحاسبة.
- عدم وجود الجزاء المناسب.
- فقدان أعضائه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو من الناحية العضوية
- عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب".
- عدم نشر تقارير مجلس المحاسبة دوريا
- عدم وجود تناسق بين مجلس المحاسبة والسلطة التشريعية ،أي حرمان السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالعمل مع مجلس المحاسبة جنبا إلى جنب خاصة في اتجاه مساعدة هذا الأخير على الإطلاع على الصورة الحقيقية التي تتم بها إدارة أموال العامة ، وذلك من خلال ما يتم تقديمه من ملاحظات وتحاليل ودراسات، وهذا ما لم يتوفر بسبب تبعية مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية.
- ونشير هنا إلى أن مجلس المحاسبة اكتفى بالكشف عن "التقرير السنوي الأخير لسنة 2018"² بحيث جاء بعدة انتقادات موجّهة للقائمين على التسيير الأموال العمومية للدولة حيث كشف هذا التقرير جملة من الخروقات والانحرافات في التسيير المالي لمؤسسات الدولة دون أن يتحرك قضائيا.

(1) - منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري. مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص66، 67.

(2) - موقع مجلس المحاسبة عبر الانترنت: WWW.CCOMPTES.ORG.DZ، شوهد بتاريخ: 2019/04/04.

كما نشير أن بلدية المسيلة كباقي بلديات الوطن هي الأخرى تخضع لرقابة مجلس المحاسبة لكن هذه الزيارات الرقابية ليست دورية وليست مضبوطة بوقت وتاريخ وتكون بصفة مفاجئة حيث يقوم القاضي المحقق فيها بطلب مجموعة من الملفات المالية لدى الموظفين القائمين على ميزانية البلدية، كي يتسنى له التحقق منها ومعرفة مدى مشروعيتها، ثم يقوم بإعداد تقرير للبلدية محل الزيارة يرفع لمجلس المحاسبة، والملفت للنظر أن الرقابة البعدية والمتمثلة في رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة روتينية لاتقوم بالدور المرجو منها في المساهمة في الحفاظ على الأموال العمومية ما يؤثر بالسلب على أداء البلدية.

2. حدود رقابة المفتشية العامة للمالية:

يعتبر الدور الذي تلعبه المفتشية العامة للمالية في صون المال العام دورا أساسيا بفضل السلطات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، لكن يبقى هذا الدور غير مكتمل بوجود صعوبات في تطبيق مهامها والتدخل وتفتيش الهيئات الخاضعة للرقابة ومراجعة حساباتها بكل حرية، إلا أن ما يمكن ملاحظته أن نتائج تدخلاتها ليست في مستوى الاختصاصات الكبيرة التي منحت لها، كما أن التقارير التي تعدها سواء الدورية أو السنوية تبقى مجرد ملاحظات ونتائج فقط، ولا يمكن أن تكون ملزمة للهيئات المعنية بالرقابة¹.

إضافة إلى قاعدة عدم تدخل المفتشين الماليين في التسيير حيث يجبرون على اجتناب أي تدخل في تسيير مهامهم والقيام بها بكل موضوعية، وبناء ملاحظاتهم على وقائع ثابتة والحفاظ على السر المهني مهما كانت الظروف، فالمفتش المالي لا يمكنه أن يأمر أو يوقف تنفيذ أي عملية حتى ولو لاحظ عدم شرعيتها². فالغاية من هذه القاعدة هو انجاز الرقابة دون عرقلة أو تأخير سير المصالح المراقبة إلا أن هذا لا يمنع المفتش المالي عن إسداء النصح والإرشادات إلى الأمر بالصرف³.

كما لا يحق للمفتش المالي مراجعة الحسابات المؤشرة من طرف مجلس المحاسبة والتحقق في شرعيتها إلا إذا كانت هناك حالات استثنائية كاختلاس الأموال العمومية أو أخطاء اكتشفت بعد أن تم التأشير على الحسابات⁴.

تنحصر مهام المفتشية العامة للمالية الدور الرقابي فقط، فلا تملك حق معاقبة مرتكبي التجاوزات أو الاختلاسات، كما أنه ليس لها صلاحية إصدار قرارات أو متابعات للملاحظات، بل هذا من حق السلطة السلمية أو الوصية، أو من صلاحيات سلطات أخرى⁵.

(1) - شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، د.ط، جامعة المدية، (د.س)، ص18

(2) - بن الشيخ هشام، عمري مراد، المفتشية العامة للمالية بين الرقابة والتقييم، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية، فرع خزينة الجزائر، 1998، ص77.

(3) - نفس المذكرة، ص77.

(4) - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 12 فيفري 1992، محدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15

(5) - بن الشيخ هشام، عمري مراد، نفس المذكرة، ص78.

فضلاً عن ذلك للمفتشية العامة للمالية حق توجيه التقارير الخاصة بالتحقيقات إلى السلطة السلمية أو الوصية، وهذه الأخيرة تعلم بالقرارات المتخذة في هذا الشأن. ولهذا، فسلطة متابعة القرارات والملاحظات والاقتراحات تعود إلى وزير المالية، ومنه فإن التصحيحات والإصلاحات المقررة من طرف وزير المالية تسجل وتطبق من طرف الهيئة أو مصلحة المراقبة، وهذا الأخير يقوم باتخاذ إجراءات تنظيمية داخلية على مستواه بتطبيق التعليمات المالية. يجب الإشارة إلى أن ملاحظات واقتراحات المفتشية العامة للمالية يمكن أن لا تكون محلاً لأي متابعة، وفي هذه الحالة لا يكون لرقابة المفتشية أي فعالية، لأن أعمال الرقابة يجب أن تثمر نتائج ملموسة، والاقتراحات والملاحظات التي لا تترجم إلى إجراءات ملموسة تفقد معناها، ومن أجل إعطاء الفعالية التامة لرقابة المفتشية يجب منحها الإمكانات اللازمة من أجل القيام باستغلال هذه الملاحظات والاقتراحات، وهذا لإيجاد حلول ذات مدى واسع يمكنها من تحسين تسيير المصالح المراقبة¹.

وكما تخضع بلدية المسيلة لرقابة مجلس المحاسبة فهي تخضع أيضاً لرقابة المفتشية العامة للمالية والتي لا تختلف بدورها في القيام بإجراءات الرقابية عن الإجراءات الرقابية لمجلس المحاسبة حيث يقوم المفتش المالي بفحص ومراقبة مدى صحة ومشروعية الوثائق المالية لدى الموظفين القائمين على ميزانية البلدية، كي يتسنى له التحقق منها ومعرفة مدى مشروعيتها، ثم يقوم بإعداد تقرير على البلدية محل الزيارة يرفع لوزارة المالية.

وكما الحال لدى مجلس المحاسبة فإن المفتشية العامة للمالية لا تقوم بالدور المرجو منها في المساهمة في الحفاظ على الأموال العمومية وهذا ما يؤثر سلباً على أداء البلدية.

المطلب الثاني: عراقيل تتعلق بالبلديات

تعاني الجماعات المحلية بشكل عام و البلديات بشكل خاص في الجزائر من مجموعة من الضغوطات و القيود التنظيمية و التشريعية و المالية و البشرية أدت إلى جعلها عاجزة عن أداء التزاماتها و من ثم أصبحت تمثل صورة متدهورة عن الإدارة الجزائرية لأنها تمثل واجهة الدولة الجزائرية و الركيزة التي يقوم عليها التنظيم الإداري في الجزائر.

1. عراقيل تتعلق بالنظام المالي والإداري في البلديات:

يمكن حصر مجموعة من العراقيل التقنية والإدارية المتعلقة بالنظام الإداري والمالي، وتتمثل فيما يلي:

أ / عراقيل تتعلق بالنظام المالي للبلدية:

إن وضع نظام الرقابة يتطلب في المقابل وضع نظام مالي قابل للرقابة، ولكل واحدة من أهم المعوقات أمام أجهزة الرقابة في الجزائر، هو ضعف التوازن بين هذه الأجهزة الرقابية والهيئات التي تخضع لرقابتها، من

(1) - بن الشيخ هشام، عمري مراد، المذكرة السابقة، ص79.

خلال تطور أنواع الرقابة من جهة، أو أساليب وطرق التسيير من جهة أخرى، وقد يأخذ التطور في العديد من الحالات منحى عكسي، إذ يفترض المنطق أن يتم وضع النظام والسياسات أولاً، على أن يتم وضع الأساليب الرقابية المناسبة، غير أنه تم تطوير الرقابة نوعاً ما لدى أجهزة الرقابة لتشمل رقابة الأداء.

في حين ظلت التشريعات وطرق التسيير في البلديات تراوح مكانها، ولم يقع تطويرها بصورة تسمح بالقيام بهذه الأنواع الجديدة من الرقابة بصورة مثلى، فوضع ميزانية حسب الأهداف يعتبر النموذج الأول والأمثل لممارسة الرقابة، وهكذا تصبح الرقابة عاملاً مساعداً في تغيير النظام المالي للبلدية بهدف الحصول على نظام فعال للإدارة المالية¹.

ومنه نستخلص أن دور أجهزة الرقابة المالية، يتمثل في سعيها الدؤوب لتطوير رقابة استخدام المال العام، وتطوير الجهات الخاضعة للرقابة، ويتمثل في البلديات وتطوير وسائل عملها، فإدراك الجهاز الرقابي لهدفه الأساسي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتهيؤ الجهة الخاضعة للرقابة واستخدامها للتفاعل إيجابياً مع الرقابة، وتصبح في عملية تطوير الجهة الخاضعة للرقابة أي البلدية، دون أن يتجاوز أي من الطرفين حدوده أو صلاحياته.

ب/ عراقيل تتعلق بالنظام المحاسبي للبلدية:

ممثلة أساساً في تسجيل عمليات القبض والإنفاق، وتجميع النتائج لضبط الوضع المحاسبية، حيث أن هذا الأسلوب لا يوفر كافة البيانات التي من شأنها السماح بالإدارة المالية الفعالة والرقابة المالية الضرورية².

وقد أشارت بعض الدراسات إلى مجموعة من النقائص التي يعاني منها نظام المحاسبة العمومية، وهذه النقائص تتمثل في عدم مواكبة التطور الحاصل في المجال المحاسبي والمعالجة اليدوية والبيانات رغم التطور التكنولوجي الملحوظ في هذا المجال بالإضافة لإهمال محاسبة التكاليف، وذلك من خلال اكتفاء المشرع الجزائي بتخصيص المجموعة التاسعة لها عن النظام المحاسبي للبلدية، وعدم توفير مقومات محاسبة التكاليف المحتاجة إلى مصالح محاسبية خاصة تقوم بإعداد كافة البيانات المحاسبية حسب المصالح الإدارية والأنشطة المختلفة التي تمارسها البلديات³.

2. عراقيل تتعلق بالموارد البشرية في البلديات:

(1) - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر-دراسة تحليلية ونقدية -، الأطروحة السابقة ص188.

(2) - عبد الله المنيف، الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها، بحث منشور، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، مجلة معهد الإدارة العامة، الرياض، 1989، ص34.

(3) - عبد القادر موفق، الأطروحة نفسها، ص189.

تعد الموارد البشرية لأي تنظيم الطاقة الجيدة أو المعبرة عن ديناميكية أو جموده¹، وترتبط الموارد البشرية في البلدية ارتباطا وثيقا بنمط التنظيم المتواجد فيها، وهذا كله يعكس التنظيم الجيد واستغلال هذه الموارد أحسن استغلال، مما يعود بالفائدة بشكل عام على البلدية، وعلى وجه الخصوص أجهزة الرقابة، لكن واقع الموارد البشرية في البلديات الجزائرية لا تخلو من النقائص والمشاكل، كل هذا يؤثر سلبا على الوظيفة الرقابية في البلديات، مما يتطلب وجود رقابة داخلية فعالة وسليمة².

من كل ما سبق نجد أنه من بين الصعوبات التي تعاني منها الرقابة على البلديات عدم توفر العنصر البشري المؤهل والمتخصص في إدارة مالية البلديات، وبالخصوص الأجهزة التنفيذية المناط بها عمليات إعداد الميزانية السنوية والحساب الإداري، وكلاهما يؤثر على الأداء المالي للبلديات والرقابة عليها³.

3. الرقابة المالية في ظل غياب كل من التنسيق والتقنية الحديثة:

يعد التنسيق والتقنية الحديثة من العناصر الفعالة للرقابة على مالية البلدية، ولا يمكن للرقابة أن تكون فعالة في ظل غيابهما، وبهذا سنستعرض غياب التنسيق بين أجهزة الرقابة المالية، وغياب التقنية الحديثة.

أ/ غياب التنسيق بين أجهزة الرقابة المالية:

تمارس عدة أجهزة رقابية مهمة الرقابة المالية على البلديات، وان كانت كلها لا تتوفر على اختصاصات قضائية، والملاحظ في هذه الأجهزة أنها تتزاحم فيما بينها فيما يتعلق بمراقبة مالية البلديات، سواء تعلق الأمر بالرقابة السابقة أو اللاحقة، وما يسجل على هذه الأجهزة الرقابة التي تخضع لها البلدية، عند ممارستها لمهامها رغم تقاطعها في مجموعة من الاختصاصات بشكل مستقل، وفي غياب أي تنسيق بينها، وفي مقابل ذلك، فإن غياب الازدواجية والتنسيق في العمل، يدفع إلى التفكير في البدائل الممكنة لتجاوز هذه الوضعية⁴.

ب/ الرقابة المالية في ظل غياب التقنية الحديثة:

ساهم التحول الكبير نحو بنية المعلومات اللامادية إلى ضرورة قيام الرقابة المالية في البلاد بالمساهمة والمتابعة في وضع التشريعات المناسبة والحرص على تطبيقها، وتوفير الخبرات الأساسية لديها في مجال تقنية المعلومات والاتصال، كما أن تكنولوجيا المعلومات لا تحظى بالأهمية في البلدية الجزائرية، إذ تكاد تنعدم المصالح المالية البلدية في الجزائر من أجهزة الحواسيب، ومن بينها إدارات المصالح المالية والمحاسبية، وعليه فإن الرقابة المالية على البلديات في ظل التقنية الحديثة تعيقها عدة عناصر يمكن إجمالها فيما يلي⁵:

(1) - طاهر محمود الكلالدة، الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، دار البازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص 124.

(2) - شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية-دراسة تطبيقية -حالة بلدية معسكر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 165.

(3) - عبد القادر موفق، الأطروحة السابقة، ص 197.

(4) - عبد القادر موفق، نفس الأطروحة، ص 198.

(5) - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 178.

- خلو الهياكل التنظيمية لأجهزة الرقابة والبلديات من أي مصالح تتعلق باستخدام التكنولوجيا الحديثة.
- عدم توفر شبكة معلومات داخلية تربط أجهزة الحواسيب ببعضها .
- عدم وجود شبكة معلومات تربط البلديات بأجهزة المختلفة .
- نقص الإطارات المتخصصة في هذا المجال بالبلديات وبأجهزة الرقابة وضعف مستوى الموظفين الحاليين من ناحية استعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة.

4. غياب مشاركة المجتمع المدني ونقص فعالية القضاء:

أ/ غياب مشاركة المجتمع المدني:

إن مشاركة المجتمع المدني تكون باطلاعه على مداولات البلديات وبرامجها وخططها، لكن في الواقع نجد أن المجتمع المدني بعيد كل البعد عما يجري في بلديته، فهو لا يشارك في اتخاذ القرارات والبرامج المسطرة من طرف البلدية، لهذا فإن رقابة المجتمع المدني تكون غائبة وليس لها أي دور ولا مكانة، وهذا دليل على افتقار التجربة الجزائرية في التعددية الحزبية من الممارسة الديمقراطية بسبب التعطيل المعتمد من طرف بعض مسيري البلديات.

ب/ نقص فعالية القضاء:

يتطلب القيام برقابة مالية فعالة في البلديات لمواجهة الفساد المالي اتخاذ جملة من الإجراءات ضد العابثين بالمال العام، لكن الواقع في الجزائر مختلف تماما لأن الوضع القائم لا يدرك بما يحدث من فساد مالي داخل البلديات، فلمجلس المحاسبة صلاحية إحالة المفسدين في البلديات للعدالة، وإحالة هذه القضايا للعدالة يعني تجريد عملية الرقابة المالية من أهدافها الأساسية، وإخراج تلك القضايا من مجلس المحاسبة، وإحالتها على هيئة مختلفة والمتمثلة في العدالة المعروفة في الجزائر بطول إجراءاتها، وبنقص فعاليتها، الأمر الذي من شأنه جعل عمل أجهزة الرقابة في الجزائر يبعد مدى نتيجة احتمال تبادل المصالح غير المشروعة بين بعض الأطراف في أجهزة العدالة والمتهمين في البلديات، كمنح قطع أراضي أو الفوز ببعض الصفقات بطرق غير مشروعة وبخصوص المحاكمات فإن تمت فهي طويلة، والعقوبات في حالة اتخاذها ضد مسيري البلديات فهي في الغالب موقفة النفاذ¹.

5. غياب دراسات التكلفة و التقدير الجيد للإعتمادات:

تعاني أغلب البلديات من عدم كفاية الإعتمادات المخصصة لها ، الأمر الذي يؤدي إلى إعداد الميزانية الإضافية بشكل روتيني و إلى تأجيل تنفيذ العديد من البرامج و الأنشطة و يرجع ذلك إلى² :
 - عدم وجود طرق تقدير سليمة مبنية على أسس علمية ، فالبلديات في الجزائر تعتمد في تقديراتها على أساس ميزانية السنة المنصرمة مع إضافة مبالغ جديدة بصفة جزافية أو عشوائية.

(1) - عبد القادر موفق، الأطروحة السابقة، ص 208.

(2) - عبد القادر موفق نفس الأطروحة، ص 190.

- عدم الأخذ بعين الاعتبار حالة التضخم السائدة في البلاد و تغير الأسعار بشكل مستمر الأمر الذي يؤدي إلى عدم تنفيذ أو الانتهاء من مشاريع و برامج كثيرة من جهة ، و من جهة أخرى ، تراكم ديون البلديات مما يؤدي إلى وضعها في علاقة حرجة مع مختلف مورديها للسلع و الخدمات.

- عدم الاعتماد على محاسبة التكاليف من أجل تحديد التكاليف التقديرية لمختلف أنشطتها وبذلك تقترب طلبات الإعتمادات من الحقيقة، و عدم تامين ممتلكات البلديات و تحصيل المستحقات.

6. عدم وصول اعتمادات الميزانية في بداية السنة:

تبدأ السنة المالية في البلديات في 1 جانفي و تنتهي في 31 ديسمبر ، غير أنه من الناحية العملية لا تستلم البلديات هذه الإعتمادات المخصصة لها إلا في بداية شهر مارس تقريبا . و قبل ذلك تسير أمور البلديات ببطء شديد و لا يتم إلا دفع النفقات الإجبارية مثل أجور المستخدمين على المكشوف من الخزينة العمومية¹.

و يتسبب ذلك في عدم إمكانية قيام البلديات بأي جهود للتعاقد أو تنفيذ مشاريع أو اقتناء تجهيزات . و يساهم كل ذلك في تضييع وقت ثمين للمواطنين في البلديات و لا يسمح بالتنمية المطلوبة . كما أنه يساهم عند قدوم الإعتمادات، إلى التحايل على الأجهزة الرقابية لتسديد بعض الأنشطة التي تم انجازها أو تنفيذها سابقا كما أن استهلاك تلك الاعتمادات يأخذ شكلا متسارعا خاصة في نهاية السنة حتى لا تعود تلك الاعتمادات إلى الوصاية، و يؤدي ذلك بدوره إلى الإنفاق في نهاية السنة بشكل عشوائي مما يتسبب في الكثير من حالات الفساد المالي و يصعب مهمة أجهزة الرقابة في اكتشاف حالات التلاعب بالمال العام.

7 . التناقض بين مبدأ التقشف و مبدأ الاستهلاك:

تدعو أغلب التعليمات الصادرة و القوانين المتعلقة بالبلديات إلى حسن استخدام الاعتمادات لمخصصة لها و التقشف في استعمالها و عدم تبذيرها ، و لكن الأمر عكس ذلك تماما عندما تدعى البلديات إلى صرف كل الاعتمادات المخصصة لها لتغطية النفقات المعنية و إلا ستعيد أية أموال لم يتم إنفاقها إلى الوصاية ، و هذه مفارقة غريبة بل الأكثر من ذلك أننا نعرف جيدا و مسبقا أن البلديات تصرف الاعتمادات المخصصة لها و تطلب المزيد عبر الميزانية الإضافية التي تعدها لهذا الغرض.

إن معيار التقشف و حسن استخدام المال العام معيار نظري لا يؤخذ به، بل يؤخذ في الواقع معيار استهلاك الاعتمادات كمعيار نجاعة و هو توجه خاطئ تماما².

إن سياسة الإنفاق العشوائي التي تبناها القائمين على المجلس التنفيذي لبلدية المسيلة أدى إلى تسجيل عجز مالي في الميزانية الإضافية لسنة 2018 بمبلغ (111.113.454.00 دج) وهذا العجز المالي يعتبر

(1)-Kamel Moulai: »Les contraintes à l'action publique locale en Algérie, cas des communes de la wilaya de Tizi ousou», revue Campus, université Mouloud Maameri, Tizi ousou, n° 11, déc 2005, p64.

(2) - أمل علي محمد "الرقابة المالية و ديوان المحاسبة، مجلس الأمة، الكويت"، مجلة الأمة ، الكويت، ماي، 2001، ص: 28.

سابقة في تاريخ بلدية المسيلة ، حيث أنه لم يسبق للبلدية وأن سجلت عجزا في موازنتها السنوية ، هذا وإن دل إنما يدل على السياسة غير الرشيدة للمجلس القائم على البلدية في التسيير الجيد للإستهلاك وفق حدود الإعتمادات المالية المتوفرة.

خلاصة الفصل الثالث

بعد أن بينا واقع الرقابة الوصائية والمالية الممارسة على المجالس المحلية في هذا الفصل ، يمكننا القول أن السلطة المركزية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحوّلت فيه الجماعات المحلية في الواقع العملي إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي استقلال حقيقي في التسيير و لا تملك أي حرية في اتخاذ القرارات التي تراها ضرورية لتصريف شؤونها وتحقيق التنمية محلية مستدامة.

كما يلاحظ أن المشرع قد دعم سلطة الوصاية في ظل قانون البلدية الحالي وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة إفراغ استقلالية الجماعات المحلية من محتواها، وأصبحت مظاهر التبعية شبه المطلقة هي المهيمنة على العلاقة بين جهات الوصاية والمجالس المحلية. وصلت إلى حد إحجام الجماعات المحلية عن استخدام الوسائل القانونية لضمان استقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة هذا من جهة.

ومن جهة أخرى إن قيام أجهزة الرقابة المالية بدورها في عملية الرقابة على البلديات يتطلب توفر العديد من المقومات و التجهيزات التي تكفل لتلك الأجهزة القيام بهذا الدور بالمستوى الأمثل و العمل الرقابي على البلديات له مشاكله و مخاطره و صعوباته الخاصة التي تصاحب أداءه و تحد من انطلاقته ما يتوجب على تلك الأجهزة دراستها و التعرف على مسبباتها و تحديد وسائل علاجها و تجنبها.

و تتلخص تلك الصعوبات و المعوقات في عدم التزام البلديات و أجهزتها التنفيذية بوضع أهداف محددة و واضحة لأنشطتها و عدم تطبيق أو وجود معايير يمكن استخدامها لقياس الأداء و عدم توفر

البيانات المالية و الإحصائية اللازمة و صعوبة استخراجها بسبب عدم استخدام الأساليب التقنية الحديثة في حفظ البيانات و استخراجها.

الخاصة

الخاتمة

إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات المحلية بالتموقع الايجابي الذي يمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

و في هذا الإطار ، استهدف هذا البحث تشخيص واقع الرقابة الوصائية والمالية على البلدية (دراسة حالة بلدية المسيلة) من خلال التركيز على دور أجهزة الرقابة الوصائية و المالية على البلدية و التعرف على التشريعات المنظمة لعملها ، ومعرفة مدى تأثير هذه الرقابة على أداء البلدية و تحديد العوائق التي تعترض قيامها بالمهام و الصلاحيات المخولة لها بموجب التشريعات. و تكمن أهمية هذا التشخيص أيضا في المرحلة الحالية المتميزة باستشراء الفساد المالي و الإداري في البلديات إضافة إلى الأزمة المالية الخانقة التي تعاني منها البلاد في ضل تراجع أسعار البترول ، و كون هذه التجربة مؤشرا هاماً في تحديد مستقبل العمل الرقابي في الجزائر برمته.

و فيما يلي نستعرض أهم النتائج و التوصيات التي تم التوصل إليها من خلال هذه الدراسة :

أولا : النتائج المتوصل إليها و نتائج اختبار صحة الفرضيات

01. أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية ، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية ، خاصة فيما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية.
02. تعدد أوجه الرقابة الوصائية و المالية على البلدية حيث اقر المشرع الجزائري رقابة مضاعفة على البلدية تمثلت في رقابة الوالي و رقابة لاحقة يقوم بها كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و رقابة سابقة يقوم بها المراقب المالي و المحاسب العمومي و رقابة شعبية يقوم بها المجلس البلدي ، و هذا ما يؤدي إلى تحقيق ، نتائج عكسية تتسبب في تعطيل العمل الإداري و بيروقراطية قاتلة و مردودية اقل.
03. يتضح من خلال التشريع الجزائري المتعلق بالرقابة على البلدية كثرة النصوص القانونية التنظيمية و كأن المشكل يتعلق بكم النصوص التي كثرت و تعددت بل و تجددت من حين لآخر لكن دون العمل بها ودون تجسيدها على أرض الواقع ، في حين أن هناك بعض التشريعات التي تتناقض مع الواقع و التي تحتاج إلى تعديلها لتتسجم معه.
04. من خلال دراسة الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة ، يلاحظ عدم توفرها على مصلحة أو مديرية للرقابة الداخلية ، رغم أهميتها ، بالإضافة إلى عدم كفاية الإجراءات المطبقة في متابعة العمليات المالية و قصورها ، الأمر الذي نتج عنه العديد من حالات الفساد المالي التي شابت كلا من الإيرادات و النفقات و شؤون المستخدمين و ممتلكات البلديات.

05. إن قيام الجماعات المحلية في الاضطلاع بدورها التنموي على مستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها.
06. إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.
07. تفتقد البلدية من جهة و أجهزة الرقابة المالية من جهة أخرى ، إلى استخدام التقنيات الحديثة في مختلف دوائرها و أقسامها مما يؤدي إلى غياب التعامل الإلكتروني بينها، بالإضافة إلى غياب الوعي المعلوماتي و نشر الثقافة المعلوماتية ، الأمر الذي أدى إلى انعدام استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل الرقابي ، أي غياب الرقابة الإلكترونية ،بالإضافة إلى غياب البلدية الإلكترونية عن الوجود ، و هذا ما جعل الرقابة المالية على البلديات بعيدة الوصول إلى المجتمع الرقمي و السماح بشفافية أكبر في الأداء المالي للبلديات و مواجهة فعالة للفساد المالي المستشري فيها.

ثانيا :التوصيات

01. ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.
02. تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.
03. محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة وزيادة فعالية أدائها.
04. إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكبر.
05. إعادة النظر في القوانين المتعلقة بالرقابة الوصائية والمالية في البلديات و التي مضى على إصدارها عدة عقود ، بالرغم من التعديلات البسيطة التي أدخلت عليها لتواكب متطلبات مختلف التغيرات التي عرفتها البلاد و البلديات.
06. ضرورة مراجعة التشريعات التي تحكم عمل الأجهزة الرقابية على البلديات لإزالة التداخل بين عمل هذه الأجهزة (مجلس المحاسبة مع المفتشية العامة للمالية من جهة و المراقب المالي مع المحاسب العمومي من جهة أخرى) ، بما يضمن حسن سير العمل ، و يؤدي إلى زيادة كفاءة و فاعلية هذه الأجهزة.
07. تفعيل حق المواطن في الإطلاع على أعمال البلدية و نشر و ترسيخ ثقافة الإطلاع.
08. تفعيل استقلالية الجماعات المحلية عبر تعزيز استقلالها المالي والإداري بالشكل الذي يمكنها من امتلاك سلطة فعلية في اتخاذ القرارات و وضع السياسات مع التركيز في المقابل على تعزيز آليات المسائلة السياسية، والمحاسبة القضائية الصارمة المفروضة على المسؤولين المحليين حفاظا على المصلحة العامة والمال العام من التلاعب والتبديد .

ثالثا:أفاق الدراسة

رغم تناولنا موضوع تأثير الرقابة الوصائية والمالية على أداء البلدية، وإضافة لمواضيع أخرى مرتبطة به، فإننا نرأه يمكن أن تكون مواضيع بحث قيمة في المستقبل من جوانب عديدة و أهمها:

1. الشفافية المالية و المساءلة في البلديات.

2. تحديث الأنظمة الرقابية في البلديات.

المراجع

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ. الكتب

1. أبو منصف، "مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة"، دار المحمدية العامة، الجزائر. دون سنة.
2. أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
3. إبراهيم بن داود، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
4. الزين منصورى الزين، "المحاسبة العمومية"، دروس منشورة، جامعة سعد دحلب، البليدة، د.س.
5. ثابت عبد الرحمان إدريس، جمال الدين محمد المرسى، "الإدارة الإستراتيجية"، (مفاهيم ونماذج تطبيقية)، ط 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، سنة 2001-2002.
6. حسين فريجة: "شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة"، الطبعة 02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
7. حسين مصطفى حسين: "الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
8. حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999.
9. حفيظ برحمانى، "المالية العامة في التشريع الجزائري"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
10. حمدي سليمان القبيلات: "الرقابة الإدارية والمالية - دراسة تحليلية وتطبيقية- الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010.
11. سليمان محمد الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري" - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة مصر، (د.س).
12. صالح فؤاد: "مبادئ القانون الإداري"، الطبعة 01، لبنان، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، 1983.
13. طارق الحاج: "المالية العامة" ط 1، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1999.
14. طاهر محمود الكلالدة، "الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية"، دار البازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.
15. عادل بو عمران، "البلدية في التشريع الجزائري"، دار الهدى، الجزائر، 2010.
16. عادل محمود حلمي: "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، مصر، دار الفكر العربي، 1973.
17. عبد الحليم كراجه وآخرون "الإدارة والتحليل المالي" دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000.
18. عبد الصديق شيخ، "رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية"، د.ط، جامعة المدية، (د.س).

19. علاء الدين عشي: "شرح قانون البلدية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية"، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر، 2011.
20. علي خطار شنطاوي: "الإدارة المحلية"، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2000.
21. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، 2007.
22. عمار بوضياف: "شرح قانون البلدية"، جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
23. عمار عوابدي: القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة 05، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
24. عمار عوابدي: "عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري"، الطبعة 02، الجزء 01، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
25. عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
26. عدلي ناشد سوزي، "أساسيات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
27. عمر صدوق: "دروس في الهيآت المحلية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
28. عمر لطرش: "دليل المنتخب المحلي"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
29. عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية: النظرية و التطبيق، ط2 مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، 2002.
30. فطيمة بديسي "محاضرات في المحاسبة العمومية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
31. لخضر عبيد: "المجموعات المحلية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
32. محمد الديداموني، محمد عبد العالي، "الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية"، دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011.
33. محمد الصغير بعلي، "القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
34. محمد عباس محرزي، "اقتصاديات المالية العامة"، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
35. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، "مبادئ المالية العامة"، ط1، دار الميسرة للنشر، والتوزيع والطباعة، عمان، 2007.
36. مسعود شهبوب: "أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر"، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
37. ناصر لباد: القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2004.
38. هاني علي الطهراوي: "قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا"، الطبعة 01، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2004.

ب. الرسائل العلمية

▪ أطروحات الدكتوراه

1. سعاد طيبي، ﴿المالية المحلية ودورها في عملية التنمية﴾، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009.
2. عبد القادر موفق، ﴿الرقابة المالية على البلدية في الجزائر-دراسة تحليلية ونقدية﴾، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، شعبة تسيير مؤسسات، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015.
3. مزياني فريدة: ﴿المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري﴾، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.
4. نادية تياب، ﴿آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية﴾، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

▪ رسائل الماجستير

1. أحمد بوعشبة: ﴿المالية المحلية في الجزائر و مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية﴾، رسالة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1991.
2. ابتسام عميور، ﴿نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم﴾، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012-2013.
3. بلفتحي عبد الهادي ﴿المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري﴾، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011.
4. بن ناصر بوطيب، ﴿الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر﴾، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2011.
5. سامية شوخي، ﴿أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراة تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010.
6. سعاد طيبي، ﴿الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
7. سهام شباب، ﴿إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية-دراسة تطبيقية -حالة بلدية معسكر﴾، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
8. عزيز محمد الطاهر، ﴿آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر﴾، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرياح كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ورقلة 2011.
9. محمد بن مالك، ﴿ميزانية البلدية﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 1995.

10. نصيرة عباس، ﴿آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، شعبة الحقوق والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2012.

■ رسائل الماجستير

1. الهادي منصور، ﴿مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري﴾، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
2. رياض العابد، ﴿الرقابة المالية على نفقات البلدية﴾، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص، قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
3. عبد الحفيظ بلخضر، ﴿الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في الجزائر﴾، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، جامعة محمد أمين دباغين، سطيف، السنة الجامعية، 2015.
4. عبد الحكيم برايز، عبد الرحمان بن حامة، ﴿الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.
5. عبد اللطيف لونيبي، ﴿الرقابة على مالية البلدية﴾، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
6. عيسى أوديع، عبد الحق علاء الدين، ﴿إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
7. مليكة زروقي، ﴿أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية﴾، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2013.
8. كاتية أيت لحاج، سميحة أيت ويلي، ﴿الجماعات المحلية والاستقلالية المالية﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
9. كروش مونية، هلال فهيمة، ﴿رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية﴾، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

■ مذكرات نهاية الدراسة

1. هشام بن الشيخ، مراد عمري، ﴿المفتشية العامة للمالية بين الرقابة والتقييم﴾، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية، فرع خزينة الجزائر، 1998.

ج. المجالات

1. أمل علي محمد "الرقابة المالية وديوان المحاسبة، مجلس الأمة"، الكويت، مجلة الأمة، الكويت، ماي، 2001.
2. بسمة عولمي: "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، دون سنة.
3. بوحنية قوي: "فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر"، مجلة فكر ومجتمع، الصادرة عن طاكسيج كوم للدراسات.
4. سرير عبد الله رابع: "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة.
5. عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، 2009.
6. عبد القادر موفق: "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007.
7. عبد الله المنيف، "الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها"، بحث منشور، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، مجلة معهد الإدارة العامة، الرياض، 1989.
8. عمار بوضياف: "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب"، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2010.
9. محمد العجمي: "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، دون سنة.
10. مسعود شهبوب: "المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة"، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 03، 2003.
11. نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 10، 2012.

د. الملتقيات و المحاضرات

1. زهير شطاح: "رقابة التسيير على الجماعات المحلية"، مداخلة ضمن ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر 09-10 جانفي 2008.

2. كريمة رابحي، زهية بركاني ، "مراقبة ميزانية الجماعات المحلية"، مداخلة أقيمت بالملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب ، البليدة، 2002،

3. كريمة رابحي و زهية بركاني ، مداخلة بعنوان "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)" دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة البليدة 2005 .

4. ياسين ربوح، "محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر"، جامعة قاصدي مرباح ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ،ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017.

هـ. النصوص القانونية و التنظيمية

■ النصوص الدستورية

دستور 1996 ، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 ، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 76 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، ج.ر.ج.ج.د.ش، رقم 25 ، المؤرخ في 14 أبريل 2002 ، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج.ر.ج.ج.د.ش، رقم 63 ، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 07 مارس سنة 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 14.

■ النصوص القانونية العضوية المتعلقة بنظام الانتخابات

1. القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات، ج، ر، ج، ج، د، ش العدد الأول سنة 2012.

2. القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت 2016 ، يتعلق بنظام الانتخابات، ج، ر، ج، ج، د، ش العدد 50 سنة 2016.

■ النصوص القانونية المتعلقة بمجلس المحاسبة

1. الأمر 20-95، مؤرخ في 17 جويلية سنة 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 39.

2. الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 50.

■ النصوص القانونية المتعلقة بالفتشية العامة للمالية

1. المرسوم التنفيذي رقم 80-53 ، المؤرخ في 01 مارس 1980 ، يتضمن إحداث الفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 10، لسنة 1980.

2. المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06 رمضان 1429 ، الموافق ل 06 سبتمبر 2008 ، يحدد صلاحيات الفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 50.

3. المرسوم التنفيذي رقم 91-502، المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة بوزارة الاقتصاد، ج.ر.ج.د.ش، عدد 67 ، لسنة 1991.
4. المرسوم التنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 12 فيفري 1992، محدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15.
5. المرسوم التنفيذي رقم 08-274 ، المؤرخ في 06 ديسمبر 2008 ، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50 ، لسنة 2008.

▪ النصوص القانونية المتعلقة بالمحاسبة العمومية

1. القانون رقم 90-21، مؤرخ في 24 محرم عام 1411، الموافق ل 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 35، سنة 1990.
2. المرسوم التنفيذي رقم 91-314، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر.ج.د.ش، عدد 43.
3. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، المؤرخ في 19 جمادي الأولى عام 1413 الموافق ل 14 نوفمبر سنة 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، ج.ر.ج.د.ش، عدد 82
4. المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق ل 16/11/2009، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، ج.ر.ج.د.ش، عدد 67.
5. المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 25 ذي الحجة، عام 1432 الموافق ل 2 نوفمبر سنة 2011 ، المتعلق بمصالح الرقابة المالية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64 ، مؤرخ في 27 نوفمبر سنة 2011 .

▪ النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية

1. الأمر رقم: 67-24 المؤرخ في 07 شوال عام 1386 الموافق ل 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 06 الصادر بتاريخ: 18/02/1967.
2. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد رقم 15.
3. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد رقم 37.
4. من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 والمؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق ل 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 73 ، سنة 2016.

▪ النصوص القانونية المتعلقة بالولاية

المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج، د، ش، ج، ر، عدد رقم: 04، الصادر سنة 1994.

▪ النصوص القانونية العقارية

القانون رقم 90-25، المؤرخ في أول جمادى الأول عام 1411 الموافق لـ 18/11/1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج، ر، ج، د، ش، عدد 49، المعدل بالأمر 95-25، المؤرخ في 25/09/1995، ج، ر، ج، د، ش، عدد 55.

▪ التقارير الرسمية و القرارات والإعدادات:

1. اعذرا رقم: 365 المؤرخ في: 25/12/2018 الصادر عن والي المسيلة ، المتعلق بالمصادقة على الميزانية الإضافية لسنة 2018 والأولية لسنة 2019.

2. قرار رقم 2360 مؤرخ في 11-04-2018 يتضمن سلطة حلول والي المسيلة محل المجلس الشعبي لبلدية المسيلة.

و. المواقع الالكترونية

1. موقع مجلس المحاسبة عبر الانترنت: WWW.CCOMPTES.ORG.DZ، شوهده بتاريخ: 04/04/2019.

2. موقع وزارة المالية عبر الانترنت: WWW.MF.GOV.DZ، شوهده بتاريخ: 21/03/2019.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

A. Livres:

1. Chapuisat Louis-Jarom, La Notion d'affaires locales en droit, Français, Dalloz, Paris, 1972
2. Charles Debbache: "Institutions administratives", 2 eme édition, Paris, 1972
3. Cherif Rahmani: "Les finances des communes algériennes", Casbah éditions, Alger, Algérie, 2002.
4. François Labie : "La commune – Sa gestion budgétaire" ,«ed Liaisons, Paris, France, 1992 .
5. Jacques Magnet: "Les comptables publics", L. G. D. J, Paris, France 1995.
6. Marie-Christine Rouault, "Droit Administratif", 4ème édition, Gualino éditeur, Paris, 2007

B. Revues

1. Kamel Moulai: »Les contraintes à l'action publique locale en Algérie, cas des communes de la wilaya de Tizi ousou » ,revue Campus ,université Mouloud Maameri , Tizi ousou, n° 11, déc 2005.

الاحرف

فهرس الملاحق

الصفحة	العنوان	رقم الملحق
103	التكفل بنفقات التسيير	1
104	الالتزام بنفقات التسيير	2
105	الالتزام بنفقات التجهيز	3
106	حوالة الدفع (ملحق رقم 02)	4
107	نموذج مداولة	5
108	نموذج مقرر تسخير	6

ملحق رقم 02 الالتزام بنفقات التسيير

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية المسيلة
دائرة المسيلة
بلدية المسيلة
مديرية الادارة والمالية
فرع التسيير

ميزانية البلدية
كشف الارتباط

السنة :
رقم الكشف 02

تأشير المراقب المالي
التاريخ
الرقم

التفئة					
1					
طبيعة (1)					
2 التوفير					
الباب	المادة	الباب الفرعي	الرصيد القديم	مبلغ العملية	الرصيد الجديد
دج	دج	دج	دج	دج	دج

ملاحظات المصلحة

التزام بالنفقات المسجلة في ميزانية البلدية لسنة

في الباب :
المسادة :
الباب الفرعي :
برنامج :

المسيلة في:
رئيس المجلس الشعبي البلدي

تفصيل الارتباطات

المبلغ	طبيعة الارتباط التزام ب: سند طلب رقم...بتاريخ.....
-	خاص بالميد :
-	المجموع

حدد الجدول بمبلغ :

104

ملحق رقم 03 الالتزام بنفقات التجهيز

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية المسيلة
دائرة المسيلة
بلدية المسيلة
مديرية الادارة والمالية
فرع التجهيز

ميزانية البلدية
كشف الارتباط

السنة :
رقم الكشف 02

تأشير المراقب المالي
التاريخ
الرقم

التفئة					
1					
طبيعة (1)					
2 التوفير					
الباب	المادة	الباب الفرعي	الرصيد القديم	مبلغ العملية	الرصيد الجديد
دج	دج	دج	دج	دج	دج

ملاحظات المصلحة

التزام بالنفقات المسجلة في ميزانية البلدية لسنة

في الباب :
المسادة :
الباب الفرعي :
برنامج :

المسيلة في:
رئيس المجلس الشعبي البلدي

تفصيل الارتباطات

المبلغ	طبيعة الارتباط التزام ب: عقد أو صفقة
-	خاص بالميد :
-	المجموع

حدد الجدول بمبلغ :

105

الملحق رقم 01 التكفل بنفقات التسيير

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية المسيلة
دائرة المسيلة
بلدية المسيلة
مديرية الادارة والمالية
فرع التسيير/ التجهيز

ميزانية البلدية
كشف الارتباط

تفصيل الارتباطات

السنة :	
رقم الكشف	01

تأشير المراقب المالي	
التاريخ	
الرقم	

طبيعة (1)					
التوفير					
الباب	المادة	الباب الفرعي	الرصيد القديم	مبلغ العملية	الرصيد الجديد
دج	دج	دج	دج	دج	دج

ملاحظات المصلحة

تكفل بالإتمادات المالية المسجلة في ميزانية البلدية لسنة

في الباب :

المادة :

الباب الفرعي :

المبلغ	طبيعة الارتباط
-	تكفل بالإتمادات المالية المسجلة في ميزانية البلدية لسنة
-	المجموع

حدد الجدول بمبلغ :

المسيلة في:
رئيس المجلس الشعبي البلدي

الملحق رقم: 04 نموذج حوالة الدفع

ملحق رقم : 02

ارقام المستندات	مبلغ الحوالة	المادة	ولاية		حوالة الدفع			
			المسيلة	بلدية	رقم الكشف	رقم الصك	تاريخ الصك	مبلغ الصك
			السنة المالية	رقم الحوالة				
		موضوع النفقة	الحساب المكلف					
		عنوان المشروع	امين خزينة بلدية المسيلة					
-			ح ج ب رقم: 302075 مركز					
		فاتورة رقم	المستفيد					
			ب					
			حساب جاري رقم :					
			وكالة					
			حساب رقم :					
			المؤسسة المصرفية :					
			وكالة					
			المستندات المثبتة للنفقة					
			حددت هذه الحوالة بمبلغ يقدر بـ :					
			عقد					
			امر بالخدمة					
			وضعية الاشغال رقم 01					
			كشف ارتباط					
			محضر استلام مؤقت					
			حزر بالمسيلة في :					
			(ختم الاداري)					
			رئيس المجلس الشعبي البلدي					
			الدفع بواسطة التحويل البريدي					
			تبعا لصك تحويل الحوالة المشار اليها اعلاه					
			امين الخزينة					
			ترفق بالحوالة رقم : /..... المؤرخة في :					
			المادة : /..... السنة المالية :					

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

حرر بالمسيلة في:

ولاية المسيلة

دائرة المسيلة

بلدية المسيلة

الرقم: 2019/

مقرر تسخير

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية المسيلة.

- بمقتضى القانون رقم: 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقانون المالية، المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم: 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية لاسيما المادة 47 منه.
- بمقتضى القانون رقم: 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 91-314 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، لاسيما المادة 01-02 منه.
- بناء على محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية المسيلة بتاريخ: 2017/11/29.
- بناء على مراسلتكم رقم: 2018/111 بتاريخ: 2018/12/06 والمتضمنة تطبيق تخفيض معدلات الرسم على القيمة المضافة TVA بنسبة 09%.
- بناء على مذكرة الرفض رقم: بتاريخ:

يقرر

المادة الأولى: يسخر أمين الخزينة البلدية بالتسوية المالية لوضعية الأشغال:

اسم المشروع:

لفائدة:

المبلغ:

المدرج به معدل الرسم على القيمة المضافة 19% والذي استوفى جميع الإجراءات المتعلقة بقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والملتزم بها من طرف الرقابة المالية والتي كانت محل رفض بموجب مراسلتكم المذكورة أعلاه.

المادة الثانية: يطلب من المحاسب أمين الخزينة البلدية أن يدفع النفقات المتعلقة بحالات الدفع الخاصة بهذا المشروع.

رئيس المجلس الشعبي البلدي

الملخص

تعتبر البلدية الصورة المجسدة للبعد العملي للامركزية هدفها في ذلك هو تلبية الاحتياجات النوعية لسكان المحليين و النهوض بالتنمية المحلية الشاملة في ظل الاستقلالية الممنوحة لها ، إلا أن استقلاليتها نسبية نظرا لتعدد أوجه الأنظمة الرقابية المفروضة عليها في أداء مهامها سواء تعلق الأمر برقابة السلطة المركزية أو ما يعرف بنظام الرقابة الوصائية أو تعلق بالرقابة المالية. الأمر الذي يجعل من هذه الأنظمة الرقابية تتواجد و بشكل مستمر في مختلف نواحي الحياة القانونية و المالية للبلدية مما يؤثر و بشكل كبير على قدرتها في مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها التنموية ، و هذا ما يجعل من الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية هي مجرد استقلالية نظرية بعيدة كل البعد عن المفهوم الحقيقي لها.

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع ومدى اعتماد الرقابة الوصائية و المالية على البلدية للمبادئ الحديثة للرقابة في وضع المعايير ومراقبة الأداء والنتائج، وكذا دراسة فاعلية أجهزة الرقابة الوصائية و المالية على البلديات في أداء المهام المنوطة بها و معرفة مدى مساهمتها في تحقيق الرقابة حسب التشريعات المنشئة لها، والوقوف على مختلف الانعكاسات التي تؤثر على أداء البلديات والمشاكل و العقبات التي تعترض أجهزة الرقابة في أداء مهامها و العمل على معالجة هذه المشكلات و إزالة تلك المعوقات. و لتحقيق أهداف الدراسة ، تم الاعتماد على دراسة ميدانية لبلدية المسيلة و الملاحظة و بيانات تم جمعها من خلال المقابلات و الإستفسارات و التي تم الحصول عليها من طرف المحاسب العمومي و المراقب المالي لولاية المسيلة. وقد أظهرت الدراسة وجود عدة عقبات تحول دون فعالية الرقابة الوصائية و المالية على أداء البلدية ، من بينها تعدد أوجه الرقابة الوصائية و المالية على البلدية حيث اقر المشرع الجزائري رقابة مضاعفة على البلدية تمثلت في رقابة الوالي و رقابة لاحقة يقوم بها كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و رقابة سابقة يقوم بها المراقب المالي و المحاسب العمومي و رقابة شعبية يقوم بها المجلس البلدي ، و هذا ما يؤدي إلى تحقيق نتائج عكسية تتسبب في تعطيل العمل الإداري و بيروقراطية قاتلة و مردودية اقل. إضافة إلى طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات. و زيادة على ذلك كثرة النصوص القانونية التنظيمية لكن دون العمل بها و دون تجسيدها على أرض الواقع ، في حين أن هناك بعض التشريعات تتناقض مع الواقع و تحتاج إلى تعديلها لتنسجم معه.

وأنهت الدراسة بمجموعة من التوصيات من بينها ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية، والتخفيف من الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية. إضافة إلى محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة و زيادة فعالية أدائها. وإعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي و أداء المهام بفعالية أكبر.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة الوصائية، الرقابة المالية ، أجهزة الرقابة، البلدية ، المجلس البلدي. اللامركزية.