

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم القانونية والإدارية
تخصص : تنظيم إداري

بـعـنـوان

الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية المنتخبة

تحت إشراف الأستاذ
علاء الدين عشي

إعداد الطلبة :
- محمد عبيد
- الدغباجي بوزيدة
- سالم بريك
أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
نعيمة لحر	استاذ مساعد قسم أ	رئيسا
علاء الدين عشي	استاذ مساعد قسم أ	مشرفا ومقررا
نورة موسى	استاذ محاضر قسم أ	مناقشا

السنة الجامعية : 2017/2016

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية
على ما يرد في هذه المذكرة من آراء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الرُّوحِ قُلِ
الرُّوحُ مِنْ أَمْرِ رَبِّي وَمَا
أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا﴾

﴿85﴾ سورة الإسراء

شكر و عرفان

توجه بالحمد والشكر لله سبحانه وتعالى .

اعترافا بالفضل والجميل توجه بخالص الشكر وعميق التقدير والامتنان إلى الأستاذ "علاء الدين عشي" الذي أشرف على هذا العمل، وتعهده بالتصويب في جميع مراحل إنجازهِ وزودنا بالنصائح والإرشادات التي أضاعت أمامنا سبيل البحث .

كما تقدم بجزيل الشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة المحترمين .

كما تقدم بجزيل الشكر أيضا إلى كل أساتذة الكلية، وإلى الأستاذ الحمزة الربيعي الذي ساعدنا في إنجاز هذه المذكرة .

ونشكر كل من قدم لنا العون من أجل إنجاز هذا العمل .

محمد عبيد

الدغباحي بوزيدة

سالم بريك

مقدمة

مقدمة

مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطاتها، وتحول دورها كحارسة تقوم بالوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة، إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي هدفها تحقيق الرفاهية العامة ومنه إلى دولة منتجة مسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج والتوزيع، حيث ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها، ولذلك نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطورا يساير التطور الذي لحق بدور الدولة وهيئاتها المحلية.

وعلى اعتبار أن الاقتصاد الجزائري لا يعيش بمنأى عن هذه التطورات، كما يعتبر جزء لا يتجزأ من الاقتصاد العالمي كونه يتأثر ويؤثر فيه بطريقة أو بأخرى، سعيها هو الآخر لتحسين اقتصاده انطلاقا من تفعيل دور الدولة في مختلف مناحي الاقتصاد، وهو ما يظهر جليا من خلال ما تنفقه الدولة من مبالغ ضخمة في مختلف القطاعات قصد تنظيم نشاطها والدفع بعجلة النمو الاقتصادي.

إلا أن تعدد الوظائف الملقاة على عاتق الدولة وضخامتها، وعدم قدرة هذه الأخيرة على تلبية جميع احتياجات المواطنين فإنها تعمل شيئا فشيئا على التخلي عن بعض المهام لصالح الجماعات المحلية، والتي تتجسد في التشريع الجزائري في الولاية والبلدية، وذلك طبقا لأحكام المادة 15 من الدستور، حيث تتمتع في التنظيم الإداري الجزائري بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وذلك بأن خصص لهما ميزانية تختلف تماما عن ميزانية الدولة، ترصد فيها جميع نفقاتهم ومواردهم، وعلى السلطات المحلية إعداد وتنفيذ ميزانيتها السنوية، وتأخذ بعين الاعتبار عند إعداد الميزانية كل التوجيهات الحكومية لإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تتماشى والخطة التنموية الشاملة للبلاد حسب ما هو مخطط لها، فهي تحتاج إلى قدر كاف من الحيوية المالية، والتي تعد احد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم

دورها، إذ تباشر أعمال التنمية من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها، كما تمارس الجماعات المحلية اختصاصات ممنوحة لها من طرف السلطة المركزية لتلبية حاجات سكانها.

وعليه فالميزانية تضم جميع الإيرادات والنفقات المتعلقة بالمصالح العمومية والتي يحكمها في الجزائر القانون العضوي 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والذي ينص على أن ميزانية الدولة يجب أن تتضمن تقديرا لكل الإيرادات من جهة وجميع النفقات المتوقعة من جهة أخرى.

وعلى كل فإن الإنفاق العام لا يتم إلا بعد موافقة الحكومة لتنفيذ برامجها وسياساتها المسطرة لتحقيق غاياتها وأهدافها، غير أن حجم هذه المبالغ كثيرا ما يغوي الأفراد المشرفين على هذا الإنفاق، سواء بالتلاعب أو التبذير أو الإسراف، وكل منها يشكل خطرا على الاقتصاد الوطني نتيجة ضياع مبالغ مالية كبيرة كان من الممكن استغلالها في أوجه أخرى تكون الفائدة منها أكبر وأكبر ولتفادي هذه المخاطر وغيرها لم تترك كامل الحرية للمسؤولين لتسيير الأموال العمومية، حيث تقوم الدولة بمراقبة مختلف أوجه الإنفاق رقابة مالية حازمة، تمتد سلطاتها إلى كل بند من بنود النفقات العمومية.

وإذا كانت الرقابة هي التأكد من احترام القوانين وترشيد التسيير المالي، أي الاطمئنان على حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية وضمان تسيير نزيه، ومهما اختلفت أنواعها وصورها ففي الجزائر الرقابة تتم من خلال عدة أجهزة فيها سياسية، إدارية وقضائية تقوم برقابة قبلية وبعديّة وأثناء التنفيذ، فهي تخضع للطابع المحاسبي خاصة وأن الجزائر تعاني من نقص الموارد وكثرة الاحتياجات اللازمة لمسايرة برامج التنمية، فلا بد من فرض رقابة صارمة على كل مسؤول إداري باعتبار الإدارة مصدر السلطة ووسيلة من وسائل التنمية وبالتالي يمكن أن نخرج بالإشكالية التالية:

إلى أي مدى ساهمت الآليات الرقابية القانونية في ترشيد الإنفاق العام للجماعات المحلية في الجزائر؟

ويتفرع من هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات يمكن صياغتها على النحو التالي:
ما هي ميزانية الجماعات المحلية؟ كيف يتم تحضيرها؟ ما هي أشكال الرقابة الممارسة عليها؟ وما هو دور الرقابة المالية في ترشيد النفقة؟

للإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الوصفي، بالإضافة إلى المنهج التحليلي.

وتحدد دوافع اختيار موضوع الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في الأهمية التي يكتسبها البحث على مستويات مختلفة.

مبررات اختيار الموضوع:

لقد تم اختيارنا لهذا الموضوع للدراسة ولإقتناعنا أن الإدارة في الجزائر بحاجة إلى مزيد من الوضوح بطبيعة تعاملها مع المال العام، ولأنه جوهر الدولة وعليه تقوم اقتصاديات البلاد وكذلك لصلة الموضوع بالرقابة على مالية الجماعات المحلية ولأننا لمسنا نوع من التقصير لإعطاء هذا الموضوع حقه من الأهمية ولعدم وجود بحوث بارزة في هذا المجال فقليلًا ما نجده محل دراسة وبحث.

أهمية الموضوع:

تتبع أهمية الدراسة من الإيجابيات والفوائد التي يستحقها تطبيق ميزانية البرامج والمحاسبة على الأداء في الجماعات المحلية في الجزائر حيث تتعكس فاعلية هذا الأسلوب فيمالي:

- التعرف على الميزانية العامة للدولة وطرق تحضيرها وكيفية تنفيذها.
- معرفة ما الذي تمثله النفقة العامة وما الغرض منها.
- التطرق الى الرقابة والغاية التي تسعى إلى تحقيقها.

- يهتم البحث بكيفية إعداد هيكلية نظم ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر كمدخل للرفع من فعالية النفقات العامة.

الهدف من الموضوع:

الهدف من دراستنا لهذا الموضوع هو محاولة الغوص في أعماق الرقابة على الأموال العمومية من خلال النظر إليها من كل جوانبها من أجل اكتشاف مزاياها وعيوبها والغرض منها وكل ما نسعى إليه.

- التعرف على المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية والتي تقف معرقله لتحقيق فعالية الإنفاق.
- دراسة إمكانية استخدام أسلوب ميزانية البرامج والأداء في إعداد الميزانية العامة لدى الجماعات المحلية في الجزائر.
- التعرف على الصعوبات والمعوقات التي تواجه تطبيق أسلوب ميزانية البرامج والأداء في إعداد الميزانية عند الجماعات المحلية في الجزائر.

تحديد إطار الدراسة:

يعد أسلوب ميزانية البرامج والمحاسبة على الأداء موضوعا شاسعا لذلك ارتأينا تناوله من زاوية فعالية الإنفاق العام، وحددنا الجماعات المحلية في الجزائر كإطار مكاني للبحث كما ركزنا على النفقات العامة دون التطرق الى الإيرادات العامة كون دراستنا تهتم بالنفقات العامة.

تقسيم الموضوع:

لقد قسمنا بحثنا هذا إلى فصلين حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العمومية للجماعات المحلية، وذلك في مبحثين حيث تطرقنا في

المبحث الأول إلى ميزانية الجماعات المحلية، وفي المبحث الثاني إلى مفهوم النفقات العمومية للجماعات المحلية، أما الفصل الثاني فقد تناولنا فيه نظام الرقابة على النفقات العمومية للجماعات المحلية ، حيث اشتمل على مبحثين، تناولنا في المبحث الأول نظام الرقابة الداخلية وفي المبحث الثاني نظام الرقابة الخارجية.

الفصل الأول

مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة
للجماعات المحلية المنتخبة

المبحث الأول: ميزانية الجماعات المحلية
المبحث الثاني: مفهوم النفقات العامة
للجماعات المحلية

مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

الجماعات المحلية لها ميزانية تنفذ بها مشاريعها، وهي وسيلة قانونية تستخدمها قصد الوصول إلى توازن مالي واقتصادي، وهي وثيقة تقدر النفقات والإيرادات النهائية للجماعات المحلية .

لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى المفاهيم والمبادئ الأساسية للنفقات العامة للجماعات المحلية المنتخبة فننتاول فيها ميزانية الجماعات المحلية وخصائصها، إضافة إلى ذلك تطور مفهوم النفقات العامة للجماعات المحلية المنتخبة.

المبحث الأول : ميزانية الجماعات المحلية.

جميع الدول الحديثة على اختلاف أنظمتها متفقة على أن يسير نشاطها المالي وفقا لبرنامج مالي محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقاتها وإيراداتها التي قررها مسبقا لسنة على العموم وتفصلها في بيانات تقترن بالصفة الإجبارية عن طريق السلطة التشريعية في أكثر الأحيان ويطلق على هذا البرنامج اسم الميزانية ويمكن اعتبارها حاليا بمثابة المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة في جميع الحقول¹.

الجماعات المحلية تحتاج إلى موارد مالية محلية لتنفيذ مشاريعها ومخططات التنمية المحلية وهذه الموارد المحلية تصنف ضمن نفقات الجماعات المحلية وهي تكون محددة بمدة زمنية لمدة سنة وهي وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية الولاية أو ميزانية البلدية. كما تمثل سجلا يتضمن توقيعات السلطات المحلية مما ستنفقه أو تحصل عليه من مبالغ خلال مدة زمنية معينة².

وفي هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم الميزانية العامة للجماعات المحلية في مطلب ومراحل الميزانية العامة للجماعات المحلية في مطلب ثان. **المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للجماعات المحلية.**

الميزانية هي الوسيلة القانونية التي تستخدمها الدولة لغرض إقامة تنسيق بين النفقات والإيرادات قصد الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.

الفرع الأول : تعريف ميزانية الجماعات المحلية.

حسب الفكر المالي الحديث تعرف الميزانية العامة بعدة تعاريف كلها تصب في وثيقة واحدة وتشمل عناصر وموضوعات وأفكار متشابهة ومن هذه التعاريف نذكر:

- الميزانيات العامة هي عملية يسمح بواسطتها تقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة، وقد عرفها القانون 17-84 المتضمن قانون المالية «وثيقة تشريعية يتم

¹ - حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة الضرائب والرسوم (دراسة مقارنة)، ط1، دار الخلود بيروت، 1995، ص 37.

² - دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 135.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

بواسطتها تقدير وتأشير سنويا النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجسيد أهداف المخطط السنوي للتنمية¹ .».

- هي برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية².
- هي بيان تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها عن مدة عادة ما تقدر بسنة، ترصد في وثيقة تعرض على السلطة التشريعية³.

أولا : تعريف ميزانية البلدية.

تعرف ميزانية البلدية بأنها ميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطن، وقد عرفها المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11 بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم⁴.

ميزانية البلدية هي مجموعة الحسابات المالية التي تقيد لمدة سنة وتخص جميع المواد المتاحة والأعباء التي يتم أدائها.

ثانيا: تعريف ميزانية الولاية.

تعرف ميزانية الولاية بأنها وثيقة مالية، وهي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وتكون معتمدة ومخصصة سنويا من طرف المجلس الشعبي الولائي لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية لسكان الولاية.

1- انظر المادة 6 من القانون 17-84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية.
2- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص 89.
3- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، بيروت، لبنان، 1998، ص 207.
4- أنظر المادة 176 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية ج ر رقم 37 سنة 2011.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

وقد عرفها قانون الولاية 12-07 بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما يعقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار¹.

من خلال تعريف ميزانية البلدية والولاية يمكن أن نصل إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية، وهي عبارة عن وثيقة تقدر النفقات والإيرادات النهائية للجماعات المحلية، وترخص لها لفترة زمنية مقبلة عادة تكون سنة، وأداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، مما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والثقافية.

الفرع الثاني : خصائص ميزانية الجماعات المحلية.

ميزانية الجماعات المحلية لها عدة خصائص فهي تعتبر عمل تقديري وعمل ترخيصي وهي أيضا عملية ذات طابع إداري، ودوري، وهي عمل علني أيضا .
ونلخص ذلك في الجدول الآتي :

¹ - المادة 157 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، ج.ر رقم 12 سنة 2012.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

الجدول رقم (01) خصائص ميزانية الجماعات المحلية¹.

الرقم	الخاصية	الوصف العام
01	هي عمل تقديري	يعني أن ميزانية الجماعات المحلية هي جدول تقدير للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعة وهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة .
02	هي عمل ترخيصي	أي أن ميزانية الجماعات المحلية هي أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية الولاية أو البلدية يتم صرف النفقات والتحصيل للإيرادات هذا ما يمكن الجماعة من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية .
03	هي عملية ذات طابع إداري	فهي أمر للإدارة وسير الحسن لمصالح الجماعة .
04	هي عمل دوري	هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري .
05	هي عمل علني	هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة ، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

¹ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004، ص39.

الفرع الثالث: المبادئ الأساسية لميزانية الجماعات المحلية.

لإعداد الميزانية وتحضيرها وجب وضع عدد من المبادئ العامة والأساسية التي تحكم الميزانية وتقوم عليها.

1- مبدأ السنوية

جاء في المادة الثالثة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية أنه «يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي¹».

يقصد بها أن يحدث توقع أو إجازة أو نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام، حيث أن إيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها تتجدد كل سنة وتبدأ من أول جانفي إلى غاية 21 ديسمبر كما هو الحال بالنسبة للجزائر وفرنسا وسوريا.

إن الهدف من إرساء هذا المبدأ هو من ناحية وضع ميزانية تتسم أكثر ما يمكن بالواقعية، وصدق التوقعات خاصة بالنسبة لتحقيق الإيرادات، ومن ناحية أخرى ضمان المراقبة المستمرة على مالية الجماعات المحلية.

هذا المبدأ ليس مطلقا يمكن أن ترد عليه بعض الاستثناءات مثل نظام الميزانية الإثني عشرة في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية، حيث يرخص بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية اللاحقة².

2- مبدأ وحدة الميزانية.

هي إدراج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة كافة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة من مراقبتها ومطابقتها للأهداف المحددة و الاعتمادات الواردة في الميزانية، ويستند مبدأ وحدة الميزانية إلى اعتبارين أساسيين هما اعتبار مالي واعتبار سياسي، حيث أن الاعتبار المالي يتمثل في أن مبدأ وحدة الميزانية من شأنه

¹ - أنظر المادة 03 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية، ج ر عدد 28 الصادرة بتاريخ 28 جويلية 1984.

² - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 91-92.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة، مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة أم لا، ومن جهة أخرى فإنه يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته¹.

أما الاعتبار السياسي يتمثل في أن وحدة الميزانية تساعد السلطة التشريعية تجاه رقابتها على النفقات والإيرادات العامة، وفي الجزائر فإن لهيئة الإدارة المحلية ميزانيتها نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، وقد نص على ذلك في قانون الولاية 12-2007² وقانون البلدية 10-11³.

3- مبدأ التخصيص.

في ميزانية الجماعات المحلية هناك إيرادات خاصة، ويمكن الاقتطاع من موارد معينة لتغطية نفقات معينة والإيرادات المقيدة بتخصيصها معينة، فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وذلك حسب ما جاء في المادة 159⁴ من قانون الولاية.

4- مبدأ التوازن.

يقصد بمبدأ توازن الميزانية أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة⁵، وأن ميزانية الجماعات المحلية يتم إعدادها بطريقة متوازنة حيث تتساوى تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات.

إذا زادت إجماليا الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، وفي هذا الصدد لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁶.

¹ - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص291.

² - انظر المادة 158 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

³ - انظر المادة 179 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

⁴ - انظر المادة 159 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

⁵ - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص97.

⁶ - انظر المادة 121 من دستور 1996.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

كما أن ميزانية الولاية يصوت عليها وهي متوازنة وجوبا¹، وكذلك بالنسبة لميزانية البلدية².

5- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي.

حسب المادة 55³ من قانون المحاسبة العمومية تختلف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، ولذلك يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري والمحاسب العمومي حساب التسيير، وهذا بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزينة البلدية وكذلك الوالي وأمين خزينة الولاية.

المطلب الثاني : مراحل الميزانية العامة للجماعات المحلية.

يمر تحضير الميزانية بمرحلتين واضحتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة الاعتماد على اعتبار أن الميزانية هي تقدير وإجازة والاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها تتم بمعرفة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) نظرا لما تتمتع به من إمكانيات ووسائل تسمح لها بذلك وفي الجزائر تعتبر وزارة المالية الإطار السياسي لتحضير مشروع قانون المالية حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة. ويعتمد في إعداد مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية على جملة من المعطيات والتوجيهات تتمثل في ما يلي :

1- توجيهات المخطط السنوي.

وهو الذي يستند على الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

2- توقعات مختلف القطاعات.

تقوم مختلف الوزارات والقطاعات باقتراح توقعات سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات الخاصة بها المبنية على الممارسات خلال ميزانية السنة ما قبل الأخيرة، وعلى الحكومة إيداع مشروع المالية لدى البرلمان قبل منتصف شهر أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذه

¹ - انظر المادة 161 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

² - انظر المادة 183 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

³ - انظر المادة 55 من القانون 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر رقم 35.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

بغرض اعتماده من طرف المجلس الشعبي الوطني¹، هذا بالنسبة للميزانية العامة للدولة أما بخصوص ميزانية الجماعات المحلية والتي تعتبر الصورة العاكسة لنشاط الجماعة وسياساتها المنتهجة باعتبارها تظهر في جانبها أوجه الاتفاق هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر تتمثل في البلدية والولاية، والتي منحها وحصنها المشرع بالاستقلالية المالية وذلك بأن خصصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها ومواردها، ونجد أن ميزانية الجماعات المحلية تمر بالمراحل التالية.

الفرع الأول: وثائق الميزانية.

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين الأولى هي الميزانية الأولية حيث أنها تتم بداية السنة وتأتي الثانية، الميزانية الإضافية بعد الشروع في تنفيذ الأولى بالإضافة إلى الحساب الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية.

أ- الميزانية الأولية.

سميت بالأولية لأنها أول ميزانية تعدها الميزانية المحلية خلال السنة المعينة، وهي توضع بالضبط قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها وهي الوثيقة الأصلية التي تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها وهي تحتوي على وثائق متعددة.

- الميزانية الأصلية ذاتها.

- جدول تلخيصي يسمح بالتحقيق من التوازن بين أقسام الميزانية.

وتجدر الملاحظة إلى أن الصفحة الأولى في الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية السياسية المالية للجماعات المحلية².

حيث تعتبر الميزانية الأولية الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة التي يتولى الأمين العام إعداد مشروع الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ففي كل سنة مالية تؤدي إلى إعداد تقديرات مالية تسجل في كشف إجمالي

¹ - السيد عبد المولى، المالية العامة دار الفكر العربي القاهرة، ص 347 وما بعدها.

² - السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 363.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

يسمى الميزانية الأولية ، والنسبة للبلدية يجب التصويت على الميزانية الأولية من قبل المجلس الشعبي البلدي قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها¹.

ب- الميزانية الإضافية.

وهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية وهذا ما جاء في المادة 170 من قانون البلدية حيث نصت على أنه «يتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية²». وعليه فإن الميزانية الإضافية ينحصر في تصحيح الميزانية الأولية، فبعد مرور الشهر الأولى للسنة المالية تتضح الاحتياجات المالية للبلدية، وكذا تظهر بعض الموارد الإضافية التي يمكن استغلالها فهي بذلك تظهر العجز والفائض وتسمح بتصحيح الأخطاء الناجمة عن سوء التقدير³.

وتتمثل في ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغيرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس الشعبي المحلي ضرورية للسنة المعينة وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن :

- كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة.

- كل ترحيلات الإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة.

وتعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة التخصيص للنفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالسنة المعنية.

ج- الحساب الإداري.

بعد انقضاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل خلال السنة المالية المنقضية في الحساب الإداري وتقبل وثيقة الحساب الإداري (وثيقة المحاسبة) في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز

¹- انظر المادة 181 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

²- انظر المادة 177 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

³- سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2015، ص 123.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

بها، فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية، وبخصوص إعداد ميزانية الجماعات المحلية تختص أعلى السلطة على المستوى المحلي بتحضير الميزانية المحلية ويصوت عليها المجلس الشعبي المختص وتصادق عليها السلطة الوصية.

الفرع الثاني : إعداد الميزانية.

أ- تحضير ميزانية الجماعات المحلية.

يقصد بإعداد الميزانية مجموعة العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية إلى أن يصبح قابلا للتنفيذ، ويتم إعداد الميزانية بناء على الدراسات والمعلومات والمعطيات المحاسبية والتي يتم معالجتها وتحليلها¹.

حيث يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بتحضير الميزانية للمؤسسة التي يشرف عليها، وهذا بمساعدة الأمناء العامون لكل من الولاية والبلدية والمصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية الوزير المكلف بالمالية ولتمكينهما من ميزانيتها يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة الجماعات المحلية.

ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل، وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه للمناقشة والتصويت عليه في جلسة علنية².

حيث نصت المادة 180 من قانون البلدية على أنه يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية³.

¹ - سامي الوافي، المرجع السابق، ص 124.

² - بلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 164.

³ - انظر المادة 180 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

ونصت المادة 160 من قانون الولاية على أنه يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي¹.

ونظرا للأهمية البالغة للميزانية في الحياة الاقتصادية فإن إعدادها يتطلب الدقة في اتخاذ الاحتياجات والإجراءات اللازمة بجدية حيث تولي السلطات البلدية لعملية إعداد الميزانية أهمية بالغة وهذا لانعكاساتها على التنمية المحلية والوطنية، ولذا يجب أن تكون عملية التحضير مبنية على أسس ثابتة وحجج مقبولة لجعل الموارد المحلية في خدمة المواطنين.

ب- التصويت على الميزانية.

يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ويصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ضمن شروط ومواعيد محددة قانونا، حيث نصت المادة 181 من قانون البلدية على أنه «يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون...» ونصت أيضا المادة 182 على أنه «يصوت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة²...» ونصت المادة 161 من قانون الولاية «يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا» كما أنه يصوت على ميزانية الولاية بابا بابا³.

ويمكن للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة.

الأصل أن تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية، أما المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية⁴، وهنا يعتبر الوالي هو المختص بعملية المصادقة إلا إذا كان سكان البلدية أقل من 50.000 نسمة فإن المصادقة تصبح من اختصاص رئيس الدائرة، ولا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن غير متوازنة وفي حالة ما إذ صوت

1 - انظر المادة 160 من قانون الولاية رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية

2- انظر المادة 182 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

3- انظر المادة 161 من قانون الولاية رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

4- يلس شاولش بشير، المرجع السابق، ص 165.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي إنشائها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة أيام، ويتم توجيه إعدار من طرف الوالي إلى المجلس الشعبي البلدي إذا صوت مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية، أما إذا لم يحترم المجلس الشروط المنصوص عليها في المادة 183 خلال أجل ثمانية أيام التي تلي الإعدار فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي¹.

أما بالنسبة لميزانية الولاية فإن المصادقة تقع على عاتق المجلس الشعبي الولائي وفي حالة لم يتم المصادقة على ميزانية الولاية يجوز للوالي أن يعقد دورة عادية ويستدعي فيها المجلس للمصادقة عليها، وإذا لم يتوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها وبالرجوع لنص المادة 55 من قانون الولاية والتي تنص على أنه لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران، مداورات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات². وعليه فإن الميزانية المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة وزير الداخلية.

الفرع الثالث : مرحلة تنفيذ الميزانية.

يبدأ التنفيذ الفعلي بكل من ميزانية البلدية وميزانية الولاية ابتداء من شهر جانفي إلى غاية 16 من شهر مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية، ودفع النفقات وإلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات، وفي حال حدوث عجز في ميزانية الولاية أو البلدية ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، ويقع ذلك على عاتق المجلس الشعبي الولائي بالنسبة لميزانية الولاية والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة لميزانية البلدية.

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار النور للنشر والتوزيع، 2011، ص 108.

² - انظر المادة 55 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

وتحد الميزانية من جدية النشاط المالي للجماعة المحلية لأن عدم التقيد لما ورد يجعل هذه الأخيرة تفقد الغاية التي أنجزت من أجلها، لذا وضعت قواعد عديدة تحكم وتنظم العمليات المالية من إنفاق وجباية، كما وضعت آليات تضمن احترام هذه القواعد¹ وتتولى الجماعة المحلية بواسطة أعوانها وتحت إشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية، بمعنى جباية الإيرادات المحلية التي ينتظر الحصول عليها وفق التقديرات الأولية التي تم وصفها في الميزانية الأولية، وصرف النفقات التي يتم أيضا تقديرها في ذات الميزانية والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية.

فمرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية مرحلة جديدة تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس وإخراج محتواها إلى حيز الوجود، وتعد هذه المرحلة أهم مراحل الميزانية سواء من خلال الاستفادة من النفقات الموجهة لإشباع الحاجيات المختلفة أو في مساهمتهم في سد وتحمل أعباء هذه النفقات من خلال دفعهم الضرائب والرسوم.

كما سبق وبيننا في مراحل تنفيذ الميزانية فإنها تتم من خلال مرحلتين وهما:

- تنفيذ النفقات

- تحصيل الإيرادات

وتتضمن كل مرحلة عدد من الآليات تتم على النحو التالي بيانه.

أ- **تنفيذ النفقات**: يمر تنفيذ النفقة بالمرحل التالية:

- الالتزام بالنفقة.

- التصفية

- الأمر بصرف النفقة

- دفع النفقة

1- **الالتزام بالدفع** : ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل

معين أو نتيجة لواقعة تستلزم إنفاقا من جانبها وهي تتمثل في:

¹ - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 191.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

- **الالتزام القانوني:** هو العقد الذي بواسطته تنشئ الجماعات المحلية أو تثبت التزاما
ينجم عنه تكليف بالنفقة وهو ما ينتج عن:

* عقد صفقة أشغال أو تمويل اقتناء عقارات اقتراض.

*قاعدة تنظيمية أو قانون (أجور الموظفين،تعويضات،حصص ومساهمات على
حساب الهيئة المحلية)

*قرار قضائي

*قرارات منح المساعدات،الإعانات، المكافآت.

- **الالتزام المحاسبي:** هو تخصيص اعتمادات مالية للعملية الناتجة عن الالتزام
القانوني¹.

2- **التصفية:** نصت المادة 20 من قانون المحاسبة 90-21 على أنه تسمح التصفية

بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية².

ويقصد بها قرار تحديد المبلغ الذي يلتزم الجماعة المحلية بدفعه نتيجة النفقة

السابقة للالتزام بها،فلا يمكن صرف النفقات إلا بعد التأكد من وجوبية النفقة وأنه لم

يتم تسديدها مسبقا أو سقط أجل استحقاقها بمرور أربع سنوات وكذا التحقق من تنفيذ

موضوع الالتزام بالنفقة أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة

هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات فلا تدفع الجماعة المحلية النفقة للمستفيد إلا بعد

الإنجاز الفعلي للخدمة إلا أنه يستثنى من هذه القاعدة الحالات التالية :

• التسبيقات المقدمة للمتعاملين في إطار الصفقات العمومية.

• مصاريف المهام الممنوحة لموظفي الإدارات العمومية.

• المعاشات.

• الإعانات المالية.

• نفقات الاشتراكات في بعض المجالات.

¹ - سامي الوافي، المرجع السابق، ص 129, 130.

² - أنظر المادة 20 من قانون المحاسبة 90-21، المرجع السابق.

3- الأمر بصرف النفقة: هو عبارة عن قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية، حيث تنص المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية 90-21¹ «يعد الأمر بالصرف أو تحديد الحوالات الإجراء الذي أمر بموجبه دفع النفقات العمومية» ويتخذ الأمر بالدفع شكل الحوالة التي تحتوي على كل المعلومات التي تخص النفقة.

* الدورة المالية التي تنطبق عليها.

* رقم المادة التي ترتبط بها.

* الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة.

* هوية الدائن.

* موضوع النفقة وتاريخ إنجاز الخدمة الفعلية.

4- دفع النفقة: هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبرام الدين العمومي وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية².

حيث أن حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المختصين أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبالغها، لكن دور المحاسبين هنا لا يقتصر على إنجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات، بل يتمتعون بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الآمرين بالصرف، وهذه الرقابة تكون في حدود الصلاحيات وطبقا للإجراءات المقررة قانونا فهم لا يملكون أي سلطة تقديرية فإذا تحققوا من شرعية النفقات وجب عليهم دفعها وعليه فإن المحاسبون ملزمون تحت طائلة مسؤوليتهم المالية الشخصية بالتحقق من شرعية النفقات قبل قبول دفعها وذلك بمراقبة ما يلي³:

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- مطابقة العملية للقوانين المعمول بها.

¹- أنظر المادة 21 من القانون 90-21، المرجع السابق.

²- أنظر المادة 22 من القانون 90-21، المرجع السابق.

³- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 86.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

- شرعية عملية تصفية النفقات.

- توفير الاعتماد.

- تبرير أداة الخدمة.

- الديون لم تسقط آجالها ولم تكن محل معارضة.

- الطابع الإبرامي للدفع¹.

وفي حالة التحقق من شرعية النفقة المأمور بدفعها فإنه يقوم بالتأشير على حوالة الدفع بعبارة مقبول الدفع كإقرار منه بقبول دفعها، وهو ملزم في هذه الحالة بتسديدها أما إذا لاحظ عدم شرعية النفقة أو أينقص في تبريرها أو غياب بعض البيانات الجوهرية فإنه يعلق دفعها ويقوم بإخطار الأمر بالصرف رسميا بذلك، وفي هذه الحالة يستجيب الأمر بالصرف لملاحظات المحاسب العمومي بتدارك النقائص ثم يأمر بدفعها من جديد².

لقد تدارك نظام المحاسبة العمومية حالة الانسداد بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف بأن أقر إجراء استثنائيا يعد بمثابة صمام الأمان وهذه الآلية هي نظام التسخير التي تبرىئ مسؤولية المحاسب العمومي³.

ب- تنفيذ الإيرادات.

الإيرادات العمومية هي كل دين مستحق لهيئة عمومية هذا من الناحية القانونية أما من الناحية المحاسبية فإنها مجموع الموارد المقابلة لمجموع الأعباء المقدرة في الميزانية والتي تحقق توازنها.

وتصنف عادة ديون الهيئات العمومية إلى صنفين هما ديون القانون العام حيث يتعلق الأمر أساسا بالضرائب والرسوم والحقوق التي تفرضها الدولة لسلطة عمومية على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، ولا يمكن فرضها إلا عن طريق التشريع كأداة الضرائب المنصوص عليها دستوريا وديون القانون الخاص والتي مصدرها في الغالب

¹- سامي الوافي، المرجع السابق، ص 131.

²- محمد مسعي، المرجع السابق، ص 85،86.

³- المادة 48 من القانون 90-21، المرجع السابق.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

القانون المدني أو التجاري الذي يحكم معاملات الأفراد والهيئات، فيتم الحصول على هذه الإيرادات نتيجة لتصرف الهيئات العمومية بأموالها الخاصة (البيع أو الكراء)¹

وتمر عملية تنفيذ الإيرادات بالمراحل التالية:

1-الإثبات: هو عملية تكريس لحق الدين العمومي، ويتم بموجبها نشأة حق الخزينة العمومية على الغير حيث تنص المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي².

2-التصفية: هي المرحلة التي يتم بموجبها تحديد مبلغ الدين المستحق للجماعة المحلية والقابل للتحويل وبعد إثبات وتصفية الإيرادات عمليتان متكاملتان غالبا ما يتم إجراءهما في وقت واحد³.

3-الأمر بتحصيل الإيرادات : هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء ذمة الأفراد تجاه الخزينة العمومية، فهي مرحلة محاسبية حيث يتكفل المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبته شرعيا ويكمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند من المدينين طوعا أو بعد متابعتهم قضائيا⁴.

وفي ما يلي سوف نتطرق إلى الأعوان المكلفين بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

أولا: الأمر بالصرف.

يقصد بالصرف الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب بعد التأكد من المستندات، ومنه يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات، وذلك حسب المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية «يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يوكل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراء الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر

1- محمد مسعي، المرجع السابق، ص 60.

2- المادة 16 من القانون 90-21، المرجع السابق.

3- أنظر المادة 17 من القانون 90-21، المرجع السابق.

4- أنظر المادة 18 من القانون 90-21، المرجع السابق.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات¹»

1- دور الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية.

يعتبر الوالي الأمر بالصرف الرئيسي بحيث يمثل الهيئة الأولى في الولاية فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية وهو صاحب القرار فيها، وذلك حسب المادة 107² من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

وتتمثل مهامه في تسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها كما يجوز له أن يفوض إمضاءه لأحد أعوان المصالح التابعة له، وهو المكلف بتحقيق العمليات الثلاث الخاصة بتنفيذ الميزانية والتي تدخل في المرحلة الإدارية وهي من حيث النفقات "الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بدفعها" ومن جهة الإيرادات "إثبات الإيرادات، التصفية، الأمر بتحصيلها"

2- دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف بالنسبة للبلدية.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمر بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي :

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها.
- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة للبلدية .
- عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار.
- تمثيل البلدية أمام القضاء.
- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.
- منح سندات المداخل وحوالات الدفع .

¹ - أنظر المادة 23 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر العدد 35.

² - أنظر المادة 2/107 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

• كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات.

• يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية¹.

ثانيا : المحاسبون العموميون.

المحاسبون هم موظفون موجودون بالإدارات العامة إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للأمرين بالصرف بها، حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة من حيث مطابقتها للقانون².

وحسب المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فإنه يعتبر المحاسب العمومي في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها أو حفظها

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.

- حركة حسابات الموجودات³.

ومنه فإن كل شخص يقوم بهذه العمليات دون أن يكون معنيا قانونا يعتبر محاسبا فعليا أو شبه محاسب وذلك حسب المادة 51 من القانون نفسه وحسب هذا القانون يخضع لنفس الالتزامات ومسؤوليات المحاسب العمومي لها، كما يسرى عليه نفس أحكام الرقابة ونفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي طبقا لأحكام المادة 55، ويتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لمسؤوليته، وقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 91-311 الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991 كيفيات تعيينهم واعتمادهم.

¹- الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر 2003، ص102.

²- د. محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003 ص 111.

³- أنظر المادة 33 من القانون 90-21 المرجع السابق.

1- دور أمين خزانة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية.

يعتبر محاسبا رئيسيا بصفته رئيسا على تحصيل الموارد و صرفها ويقوم بالعمليات

التالية:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعين له.
- تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.
- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيروها.
- المحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

2- دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية.

يمارس المحاسب البلدي مهامه كمحاسب عمومي طبقا للتنظيم المعمول به استخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها، وكذا وفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، وذلك إلى غاية الاعتمادات المصادق عليها. حيث يملك المحاسب البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع نفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، فهو إذن مؤهل لإدارة وحياسة وحفظ الأموال والقيم المالية، فبهذه الصورة نجده ملزم خصوصا بما يلي :

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدنيين المتأخرين عن التسديد.
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإجراءات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون¹.

ولذلك فإنه يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويحدد مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحزر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب

¹ - الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 103، 104.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

تغطيتها، وحالة المتخلفات الواجب دفعها ويحرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية وإعفاءات الديون الفاقدة¹. لا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأمر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي والمصادق عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري.

¹ - سامي الوافي، المرجع السابق، ص 129.

المبحث الثاني: ماهية النفقات العامة المحلية.

تعد النفقات العامة إحدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الدولة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث أنها تعكس جميع الأنشطة العامة، وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة فيشكل اعتمادا تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن، كما أن تطور الدولة وتنوع مجالات تدخلها بقصد إشباع هذه الحاجات قد فرض على نظرية النفقات العامة أن تتطور هي الأخرى من حيث مفهومها، وتتحدد أنواعها، وتقسيماتها والقواعد التي تحكمها وتبرز الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

كما أن التطور الذي حدث في طبيعة الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة إلى منتجة وأثره على النشاط المالي، هذا إن لم نسلم بأن الأسباب المالية هي التي أثرت في توجهات الدولة في حد ذاتها، فانتقلت طبيعة المالية العامة من مالية محايدة إلى مالية تدخلية وظيفية ثم مالية تخطيطية، فكان من البديهي أن ينعكس هذا التطور على نظرية النفقات العامة¹، فتعددت أنواع النفقات العامة وتزايدت مع اتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أما النفقات المحلية العامة توضع من أجل إشباع حاجات الأفراد من السلع والخدمات من مختلف أنواعها.

المطلب الأول: تطور ومفهوم النفقات العامة للجماعات المحلية.

لقد ارتبط تطور دور النفقات العامة بتطور علم المالية العامة، حيث تغير دورها من الحيادية كما تؤكد عليه النظرية الكلاسيكية إلى الدور المتدخل الإيجابي الذي ظهر في النظرية الحديثة.

¹ - بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، طبعة 2010، ص 51.

الفرع الأول : تطور النفقات العامة للجماعات المحلية.

النفقات العامة هي الأداة الأولى التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي يقوم به في مختلف المجالات، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصيص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعياً وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم.

تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، وتطورت نظرية النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها وأنواعها وتقسيماتها والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

وقد حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة في ظل المنطق الكلاسيكي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي كانت الدولة تقوم بإشباعها طبقاً لمقتضيات المذهب الكلاسيكي الحر، ولهذا لم يكن هناك مبرر لتحصيل الإيرادات العامة سوى التمكن من تغطية حجم النفقات العامة للعدد الضئيل من المرافق التي كانت الدولة تتدخل فيها، ومن ثمة فإن الدولة في ظل النظرية التقليدية كانت تقدر مبدأ توازن الميزانية، ولا تسمح بتحصيل إيرادات أو بتكليف الأفراد بأعباء مالية إلا في حدود ما يلزمها من نفقات لسير المرافق العامة، لذلك لم يتعرض التقليديون لبحث التحليل الاقتصادي للنفقة، والدور الذي يمكن أن تلعبه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد أو في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وكان هذا طبيعياً حسب المنطق التقليدي الذي كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد¹.

أما في العصر الحديث لم تعد الدولة مجرد دولة حارسة كما كانت، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي، وفي الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق

¹ - زينب حسين عوض الله، المالية العامة، دار المعرفة، بيروت، 1994، ص 27.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي صار لزاما على الدولة إشباع حاجات الأفراد، كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد، وقد أدت هذه التطورات إلى خروج الميزانية العامة للدولة على منطقتي التوازن الحسابي والذي كان سائدا في الفكر التقليدي، وأمكن زيادة الإنفاق العام للدولة.

لذلك كان هناك تطور ملحوظ بالنسبة للنفقات العامة.

الفرع الثاني : تعريف النفقة العامة للجماعات المحلية.

نتطرق لتعريف النفقة العامة لغة واصطلاحا من خلال ما ورد في الفقه والتشريع الجزائري.

- **تعريف النفقة العامة لغة:** هي من أنفق الرجل، إذا افتقر ومنه قوله تعالى «...إذا

لأمسكتم خشية الإنفاق¹...» أي خشية الفناء والنفاد، وأنفق المال صرفه وفي التنزيل «وإذا قيل لهم أنفقوا مما رزقكم الله²...» أي أنفقوا في سبيل الله وأطعموا وتصدقوا³.

- **تعريف النفقة اصطلاحا:** النفقة العامة في الاصطلاح تعني إخراج جزء من مال

مخصص إلى بيت المال لوجهة مخصوصة تحقيقا للصالح العام.

وقد أكد الإمام الماوردي هذا المفهوم بقوله «النفقة هي كل حق وجب صرفه في

مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال، فإذا صرف في وجهة صار مضافا إلى

الخارج من بيت المال⁴»

أما في التشريع الجزائري فلم يرد تعريف للنفقات العامة غير تلك الإشارات التي

تناولها في إطار الميزانية العامة للدولة أو ما تعلق باعتمادها، وهذا ما ورد على وجه

1- سورة الإسراء، الآية 100.

2- سورة يس، الآية 47.

3- محمد حسين الحسيني الجليلي، تلخيص الذهب من لسان العرب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة

الأولى، 2014، ص 419.

4- ابو الحسن الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، 2000، ص 233.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

الخصوص في المادة 106¹ من القانون 84-17 التي تنص على أن الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة.

كما نصت أيضا المادة 23² من نفس القانون على أن الأعباء الدائمة للدولة تشمل على نفقات التسيير، ونفقات الاستثمار.

أما الباحثون في علم المالية العامة فيعرفون النفقة العامة بما يلي:

• تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة³.

• النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة⁴.

• النفقة العامة هي مبلغ من النقود يقوم بدفعه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام⁵.

النفقة العامة هي مجموع ما تتفقه الدولة بمختلف هيئاتها بقصد الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالخدمات المشبعة للحاجات العامة وفقا للقانون.

أما النفقات العامة المحلية فهي النفقات التي تقوم بها الولايات أو البلديات والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات مثل المواصلات وتوزيع الماء والكهرباء والغاز، وكذلك يمكن القول أن النفقة المحلية تصرف في نطاق الجماعة لغرض تلبية حاجيات الهيئة المحلية.

الفرع الثالث: عناصر النفقة العامة المحلية.

النفقات العامة المحلية لها عناصر أساسية تتمثل فيما يلي :

أولا: النفقات العامة المحلية حكم قابل للتقويم النقدي.

تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطاتها، حيث أن كل ما تتفقه الدولة من أجل الحصول على منح الإعانات والمساعدات يجب أن يتخذ الشكل النقدي حتى يدخل في مجال النفقات العامة.

1- انظر المادة 06 من القانون 84-17.

2- انظر المادة 23 من القانون 84-17.

3- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000، ص 27

4- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، ط 2001 ص 11 .

5- السيد عبد المولي، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص 57.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

أما إذا كانت نفقة عامة محلية فلا بد من استخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه الجماعة المحلية من منتجات (سلع وخدمات) وذلك لتحقيق المصلحة العامة من مشاريع تنمية محلية مختلفة¹.

وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الأفراد وعليه فالنفقات العامة تتم دائما بشكل نقدي وبالتالي فإن ما تقدمه الدولة من مزايا عينية كالسكن المجاني، ونقدية كالإعفاء من الضرائب، وشرفية كمنح الأوسمة والألقاب لبعض الأفراد لا تعتبر من قبيل النفقات العامة، وقد أدى انتشار روح الديمقراطية ومبادئها في العصر الحديث وتطبيقات مبدأ المساواة بين الأفراد إلى اختفاء تلك الظواهر تدريجيا.

وقد ترتب على لجوء الدولة إلى الإنفاق النقدي دون غيرها من الوسائل الأخرى ، إزداد حجم النفقات العامة وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة زيادة عبء هذه التكاليف على الأفراد، بل نشأ في الغالب تخفيفا لهذا العبء وتوزيع أكثر عدالة فيه.

ثانيا: صدورها من قبل الهيئة المحلية.

يشترط في النفقة العامة أن تصدر من الدولة أو إحدى هيئاتها ،وبهذا المفهوم فإنها تشمل نفقات الهيئات المحلية والهيئات العامة الوطنية والمؤسسات العامة ،وبناء على ذلك تعتبر نفقة عامة تلك النفقات التي تنفذها الدولة بصفقتها السيادية.

وإذا صدرت النفقة عن هيئة محلية (ولاية - بلدية) فإنها تكتسب الصفة المحلية ويدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة وتتمثل في الدولة على اختلاف أنظمتها، سواء كانت جهات عامة مركزية أو محلية وعلى هذا فإن المبالغ التي تنفقها الأشخاص الخاصة الطبيعية والاعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق خدمات عامة كتبرع أحد هؤلاء الأشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مدرسة أو مستشفى أو مسجد مثلا ويدخل ذلك في إطار الإنفاق العام.

1 - عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية نفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (مذكرة تخرج لنيل الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان ، 2011 ، ص 38.

ثالثا : هدفها إشباع حاجة محلية.

ينبغي أن يكون الهدف من النفقة العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق النفع أو المصلحة العامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أو تحقيق نفع خاص¹، وتهدف النفقة العامة المحلية إلى إشباع الحاجات العامة المحلية وتحقيق مصلحة المواطنين المقيمين على إقليمها دون تمييز، فإذا كان الجميع يتساوون في تحمل الأعباء المحلية كالضرائب فإنهم أيضا يتساوون في الاستفادة من النفقات العامة المحلية ويمكن تمييز بين ثلاث أنواع من الحاجات نذكرها كما يلي:

- 1- حاجات عامة بحتة: هي حاجات يجري إشباعها بمعرفة الدولة ولا يمكن إشباعها بمعرفة أفراد، مثل حاجة المجتمع للأمن الداخلي والعدالة والأمن الخارجي، حيث تعود منافع هذه الخدمات على جميع المواطنين في مختلف الأقاليم.
- 2- حاجات خاصة بحتة: وهي حاجات يجري إشباعها بمعرفة السوق، وتعتبر ذات طبيعة محلية بحتة يمكن ترك مسؤوليتها للجماعات المحلية، حيث تقتصر منافعها على المواطنين في إقليم أو مدينة أو قرية بعينها.
- 3- حاجات عامة مستحقة أو متداخلة: وهي التي تجمع بين الصفتين المحلية والوطنية، حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها، كما تتجاوز منافعها وآثارها الحدود المحلية البحتة كخدمة التعليم مثلا، حيث تقوم السلطة المركزية بالتخطيط ويقع التنفيذ على الجماعات المحلية.

¹ - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 33.

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة للجماعات المحلية

إن بيان تقسيم النفقات العامة ليس لمجرد التصنيف والتقسيم وإنما الهدف من ذلك هو معرفة كل نوع من النفقات لتحديد تمويلها، مما يسهل لنا أعمال الرقابة المالية وإجراء المتابعة والفحص.

الفرع الأول: التقسيمات النظرية للنفقات العامة للجماعات المحلية.

1- النفقات العادية والنفقات الاستثنائية.

النفقات العادية هي التي تتصف بالدورية والثبات ومثالها نفقات التسيير الإدارية والتي هي لازمة لسير المرافق العامة كرواتب الموظفين، وهذا يعني أن النفقات العادية تتحدد من خلال تكرارها السنوي وليس في مقدارها من سنة إلى أخرى، ويتم تمويل هذه النفقات بواسطة ميزانية عادية، تبرر بإيرادات عادية مثل الضرائب.

أما النفقات الاستثنائية فهي بخلاف الأولى إذ تمتاز بعدم دوريتها نظرا لعدم تكرارها كل سنة ومثالها الحالات الطارئة وحالات الأزمات والحروب وما شابه ذلك¹.

وفائدة هذا التقسيم هو تحكم الحكومة في تقدير نفقاتها تقديرا أقرب إلى الصحة وتديبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب وهذا التقسيم قد يبدو في مظهره صحيحا، ولكنه في حقيقته محل نقد لأنه يعتمد على التكرار السنوي للنفقة في الميزانية في الوقت الذي تكون فيه ميزانيات بعض الدول تزيد مدتها عن العام، كالنفقات الاستثمارية التي تعتبر لازمة على الدوام فينتكر ظهورها في كل الميزانيات والبرامج الاقتصادية.

إن مثل هذه النفقات تتحول إلى نفقات عادية بموجب معيار التكرار والانتظام يضاف إلى بعض النفقات غير العادية، التي تحولت إلى نفقات عادية ومتكررة كالنفقات العسكرية التي تتكرر سنويا بسبب التوتر الدولي مما يجعل اعتبارها نفقات متكررة بسبب ظهورها المستمر وسنويا².

¹ - بن دواد إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديثة، القاهرة، 2009، ص 56.

² - د. محمد الصغير بعلي، ديسري ابو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر، عنابة، 2003، ص 29.

ومن خلال هذا المعيار يظهر ما يلي :

- وجوب تمويل النفقات العادية من موارد عادية، وأن لا يعتمد على مورد غير عادي لتمويل نفقة عادية متكررة سنويا.
- ضرورة تكوين ميزانية غير عادية للنفقات غير العادية، إلى جانب الميزانية العادية، ونظرا لأن هذا المعيار يعتمد على الزمن كقياس للتقسيم فانه ومع تطور الدولة والمجتمعات أصبحت الأمور أكثر ديناميكية، لان أغلب الدول أصبحت تتخلى عن مبدأ السنوية في تحضير الميزانية العامة، فضلا على أنه لا يجوز تخصيص ميزانية غير عادية بجانب الميزانية العادية لان الدول الآن أصبحت ترصد نفقات الظروف الطارئة في الميزانية العامة.

2- النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية.

- يقصد بالنفقات الإدارية النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة وتشمل هذه النفقات على نفقات الدفاع، والأمن، والعدالة، والجهاز السياسي، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم، وتنظيم الشؤون السياسية لهم¹.
- وتبعا لهذا المعيار يتم تقسيم النفقات تبعا للوحدات والأجهزة الإدارية والحكومية الرئيسية والتي تباشر الإنفاق الحكومي فنجد فيه النفقات المركزية والنفقات اللامركزية:
- النفقات المركزية: وتتمثل في نفقات الأمن الداخلي، العدالة، الصحة، التربية والتعليم، والتمثيل الدبلوماسي وبصفة عامة هي النفقات التي تقوم السلطات المركزية بإنفاقها لصالح الوطن بأكمله.
 - النفقات اللامركزية: هي التي تقوم بإنفاقها السلطات الحكومية اللامركزية كالولاية والبلدية والمجالس المنتخبة وهي تخص النطاق المحلي فقط.

1- د.سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 38.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

أما النفقات الرأسمالية فهي المتعلقة بالرأسمال الوطني والثروة الوطنية كنفقات التجهيز والإنشاء والتعمير والنفقات الاستثمارية، وهذه النفقات تكون موزعة حسب المخطط الإنمائي السنوي، ويسمح التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار بإعطاء توضيح بارز لنشاط الدولة الاستثماري¹، وغالبا ما يتم تغطية هذه النفقات من الإيرادات المالية الحكومية غير العادية كالقروض.

هذا يعني أن النفقات الرأسمالية تتميز بصفات معينة تميزها عن النفقات الإدارية، ذلك أن الدولة لا تهدف من وراء هذا الإنفاق إلى تحقيق نفع مباشر، يفيد الجهاز الإداري للدولة، بل تهدف من وراءه إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية في الوطن.

3- النفقات الفعلية والنفقات التحويلية.

النفقات الفعلية وهي التي تتفقها الدولة فعليا لأجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة للعمل الإداري وتسيير المرافق العامة كرواتب مستخدمي الدولة، وكذا النفقات الموجهة لاقتناء المعدات والآلات، ومقابل هذه النفقات تحصل الدولة على عمل أو خدمة أو سلعة وتنقسم النفقات الفعلية إلى :

- نفقات استثمارية: وتتمثل في الطلب على السلع الإنتاجية في صورة زيادة في وسائل الإنتاج الثابتة.

- نفقات جارية: ويقصد بها ضمان سير إدارة معينة أو أداء خدمة أو تشغيل وحدة إنتاجية².

أما النفقات التحويلية أو المنقولة فهي تهدف إلى إعادة توزيع الثروة والدخل الوطني أو من قطاع إلى آخر، بهدف زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع (ذوي الدخل المنخفض أو المحدود) لتتمكن من الحصول على السلع والخدمات الضرورية لها، وبهدف تشجيع بعض القطاعات على زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته والحد من ارتفاع الأسعار لاسيما أسعار السلع والخدمات الضرورية لمعظم فئات المجتمع وبدون أن تؤدي هذه النفقات إلى استهلاك

¹- د بن داود ابراهيم، المرجع السابق، ص 57.

²- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ص 27، 28.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

جانبا من إنتاج المجتمع من السلع والخدمات، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الفعلية ، وهذا يعني أن النفقات التحويلية هي نفقات تقوم به الدولة بدون أن يكون لها مقابل لتأخذ شكل نفقات دعم وهبات، و تبرر هذه النفقات بإيرادات عادية مثلا للضرائب، وهي بذلك تساهم بصورة مباشرة في زيادة الرفاهية الاجتماعية لأفراد المجتمع.

ومن خلال ذلك يمكن أن تقسم النفقات التحويلية حسب مجالات استخدامها وطبيعتها أهدافها إلى ما يلي:

- نفقات تحويلية اجتماعية: تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية لذوي الدخل المنخفضة في المجتمع، كالمدفوعات التي تقدم إلى العاجزين والعاطلين عن العمل.

- نفقات تحويلية مالية: ومنها رواتب التقاعد التي تقدمها الدولة لموظفيها بعد انتهاء خدمتهم والتي تزيد عن القدر الذي يمكن أن يضيف عليها طابع النفقات الحقيقية التي تقدمها الدولة مقابل ما قدمه لها من خدمات.

- نفقات تحويلية اقتصادية: تهدف إلى تحقيق نمو متوازن بين القطاعات المكونة للاقتصاد الوطني، ومنها الإعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية، لتضمن لها تحقيق مستوى معين من الدخل، أو التي تمنحها الدولة لبعض منتجي السلع الضرورية.

4- النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة.

المقصود بإنتاجية النفقة هو الحصيلة التي يترتب إنفاقها لأجل هذا أعتبرت النفقات الاستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية نفقات منتجة بخلاف نفقات مستخدمى الإدارات و نفقات تسيير المرافق العامة التي أعتبرت غير منتجة¹.

والعبرة هنا ليست بالإنتاجية في النفقة أنها تدر مالا من عدمه وإنما العبرة في إنتاجيتها هو مدى سدادها لحاجة حقيقية للشعب، فإنشاء الطرق وصيانتها تؤدي إلى سهولة المواصلات ويترتب عليه إنعاش الحالة الاقتصادية².

¹ - حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص349.

² - د محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص30.

الفرع الثاني : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة للجماعات المحلية.

تقسم كل دولة نفقاتها العامة وفي ميزانيتها إلى أقسام متعددة والهدف دائما هو تسهيل عملية الرقابة، ولتحديد طرق التمويل وتختلف عن التقسيمات النظرية سألفة الذكر لأن النظرية التي تناولها الفقهاء دون أن تظهر في وثائق الميزانية بخلاف التقسيمات الوضعية فهي موضوعة في تقسيمات ميزانية الدولة¹.

1 . التقسيم الإداري.

التقسيمات الإدارية للنفقات العامة تعد من أقدم التقسيمات الوضعية، فهي ما تزال تحتل مكانة مهمة في مجال إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، إذ يجري توزيع النفقات العامة وفقا لهذا التقسيم على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق، أي وفقا للوحدات الإدارية التي أعطيت حق التصرف في الأموال مثلا لوزارات، وقد كان عدد هذه الوزارات محدودا في السابق، وذلك لمحدودية سلطات الدولة التي كانت تتركز في الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة.

ويقوم التقسيم الإداري للنفقات العامة على أساس الجهة أو الهيئة الإدارية التي تقوم بالإنفاق حيث يتم توزيعها حسب الوزارات كما توزع داخل كل وزارة حسب أقسامها وأجهزتها²، ويمكن أن يضاف إلى هذا التقسيم في الميزانية العامة النفقات العامة المرصودة في الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة بالخرينة وتبين من النفقات السنوية من النفقات البرمجية التي تتعدى السنة بغرض تطبيق مخططات وبرامج التنمية الاقتصادية.

2 - التقسيم الوظيفي.

في سنة 1947 وفي تقرير للجنة هوفر المجتمعة في الولايات المتحدة الأمريكية تم اقتراح هذا التقسيم والغرض منه هو مقارنة الإدارات العامة ومدى إنتاجيتها مع المؤسسات الخاصة، وهو يستند إلى الوظائف التي تؤديها وبهذا يوضع كل قطاع على حدى، وبالتالي

¹ - بن داود، ابراهيم، المرجع السابق، ص59.

² - محمد الصغير بعلي، المالية العامة، المرجع السابق، ص37.

الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

تحدد نوعية النفقة حسب القطاع مثل قطاع القضاء، الدفاع، الأمن، العلاقات الدولية، النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، النشاطات العلمية والثقافية ومن خلال هذا الهدف الوظيفي للنفقة يتم التمييز على الخصوص بين النفقات الاستثمارية وغيرها من النفقات.

وقد اقترح خبراء الأمم المتحدة تقسيم النفقات العامة وظيفيا إلى خمس مجموعات رئيسية وهي نفقات الخدمات العامة، الخدمات الجماعية، نفقات الخدمات الاجتماعية، نفقات الخدمات الاقتصادية، نفقات الخدمات غير القابلة للتصنيف أو التخصيص.

وبالنظر إلى تقسيمات النفقات العامة حسب هذا المعيار يلاحظ أن أنواع النفقات لكل مجتمع أو دولة معينة في تطور مستمر، وهذا ما سيؤدي إلى تقسيم أكثر فأكثر ولكن أهم ما يعيب هذا المعيار في التشريع أنه كثيرا ما يصاحب تطبيقه في التعسف والتحكم في توزيع النفقات لأنها تتصل بأكثر من وظيفة في آن واحد.

3 - التقسيم الاقتصادي.

هو تقسيم يبني على أسس اقتصادية إذ تتحدد نوعية النفقة والقسم الذي يندرج فيه حسب الأثر والهدف الاقتصادي الذي تؤديه هذه النفقة تجاه الاقتصاد الوطني أو الحياة الاقتصادية للأشخاص المعنوية العامة والخاصة ، ورأى فقهاء علم المالية والاقتصاد تقسيم النفقات إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والإنشاء ونفقات التوزيع¹.

¹ - بن داود ابراهيم، المرجع السابق، ص 60، 61.

خلاصة الفصل الأول

من خلال هذا الفصل تم التطرق إلى ميزانية الجماعات المحلية والتي تعرف بانها وثيقة واحدة وتشمل عناصر وموضوعات وتقرر النفقات والإيرادات للجماعات المحلية ولذلك فهي تكتسي أهمية بالغة وقد تمر الميزانية العامة للجماعات المحلية بمرحلتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة الاعتماد.

كما تطرقنا أيضا إلى تطور النفقات العامة للجماعات المحلية والتي عرفت تطورا ملحوظا في الجزائر، وتم تقسيم النفقات العامة المحلية إلى التقسيمات النظرية والتي تنقسم بدورها إلى النفقات العادية والنفقات الاستثنائية والنفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية والنفقات الفعلية والنفقات التحويلية إضافة إلى التقسيمات الوصفية والتي تنقسم بدورها إلى التقسيم الإداري والتقسيم الوظيفي والتقسيم الاقتصادي.

الفصل الثاني

نظام الرقابة على النفقات العامة
للجماعات المحلية المنتخبة

المبحث الأول: نظام الرقابة الداخلية
المبحث الثاني: نظام الرقابة الخارجية

نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

النفقات العامة للجماعات المحلية المنتخبة تم إخضاعها لآليات رقابية تتمثل أساسا في الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية وهي آليات وضعها المشرع الجزائري للمحافظة والسير الحسن لكيفية صرف هذه النفقات.

لذلك تم التطرق في هذا الفصل إلى نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية المنتخبة ومنها رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي وهي تعتبر رقابة داخلية أما بالنسبة للرقابة الخارجية فتمثلت أساسا في الرقابة القضائية والإدارية إضافة إلى ذلك الرقابة الشعبية والسياسية ورقابة اللجان والخلايا.

المبحث الأول: نظام الرقابة الداخلية.

يقصد بالرقابة الداخلية الخطة التنظيمية ووسائل التنسيق والمقاييس المتبعة في المشروع بهدف حماية أصوله وضبط ومراجعة البيانات المحاسبية، والتأكد من دقتها ومدى الاعتماد عليها وزيادة الكفاية الإنتاجية، وتشجيع العاملين على التمسك بالسياسات الإدارية الموضوعية.

وتكمن الأهداف الرئيسية للرقابة الداخلية في الأمور التالية:

- تنظيم المشروع لتوضيح السلطات والصلاحيات والمسؤوليات.
 - حماية أصول المشروع من الاختلاس والتلاعب.
 - التأكد من دقة البيانات المحاسبية حتى يمكن الاعتماد عليها في رسم السياسات والقرارات الإدارية.
 - رفع مستوى الكفاية الإنتاجية.
 - تشجيع الالتزام بالسياسات والقرارات الإدارية.
 - تقييم مستويات التنفيذ في الأقسام المختلفة في النشأة.
- ومن خلال هذه الأهداف نلاحظ أن الرقابة الداخلية تشتمل على جوانب محاسبية واقتصادية وإدارية¹.

وسنتناول في المطلب الأول رقابة المراقب المالي وفي المطلب الثاني رقابة المحاسب العمومي.

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي.

ينصب هذا النوع من الرقابة على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة وهي الالتزام بها، وهي رقابة قبلية سابقة لتنفيذ النفقة، حيث تعتبر رقابة وقائية أي أنها تمنح فرصة للأمر بالصرف بتدارك الأخطاء قبل الوقوع فيها.

¹ - د خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع العربي عمان، 2008، ص 16، 15.

الفرع الأول : المراقب المالي ومهامه.

أولاً: تعريف المراقب المالي ومهامه: المراقب المالي هو تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري ينصبه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست رقابة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة.

وتتمثل المهام المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته في التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعد أن يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها ونجد هنا العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشير وهي:

1-القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للمواطن كقرارات تعيينهم وتثبيتهم ودفع رواتبهم عدا ما كان مرتبطاً بالترقية في الدرجات.

2-القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحة والنفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة والثابتة بموجب فواتير نهائية.

3-كل التزام مدعم بسند الطلب أ والفاتورة الشكالية ما لم يتعدى المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية، والتي تشترط فيها وثائق أخرى كالفواتير وسند الطلب وغيرها، وكذلك كل قرار وزاري يتضمن تحويل اعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو يتضمن إعانات مالية.

4-الجداول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية والجداول الأصلية الأولية والتي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة والتي تطرح أثناء قفل السنة.

5-القرارات المتضمنة لنفقات تسيير أو تجهيز أو استثمار لقطاع من القطاعات¹.

¹-المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14.11.1992 المتعلق بالرقابة التي يلتزم بها المراقب المالي، ج ر عدد 82.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

وهذا استنادا لما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات، وقد بينت المادة 9 منه العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي وهي محددة على سبيل الحصر وهي:

1-الصفة القانونية للأمر بالصرف أي ضرورة التأكد من توافر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة، والتي عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية بأنه كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة، أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع.

2-تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.

3-مراعاة توفر الإعتمادات المالية المرخص بها والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ للقيام بالعمليات الموكلة إليهم.

4- التخصيص القانوني للنفقة حيث لا يكفي وجود الاعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة أي أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة، بأن لا يغطي اعتماد نفقة غير مخصصة له.

5-التأكد من وجود التأشير والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها.

6- مطابقة مبلغا للالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة له¹، والملاحظ هنا أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في اللجنة التي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة، كما أنه في ذات الوقت يراقب النفقات الملتمزم بها ويؤشر عليها².

أما بالنسبة لرقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية والبلدية فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 92-414 لينظم مهمة الرقابة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة وهي الالتزام بها كما رأينا سابقا فحسب المادة 2 من المرسوم تخضع لهذه الرقابة عملية الإنفاق المتعلقة

¹-المرسوم التنفيذي 92-414 المرجع السابق.

²- رضا الشلالي، تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، 2003، ص 38.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

بميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخرينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إلا أنه تبقى كل من ميزانيتي المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي خاضعتين لأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما.

وحسب المادة الرابعة من المرسوم نفسه فإن المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية.

ثانيا: آثار رقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية والبلدية.

إن عملية الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي يمكن أن يترتب عنها إحدى الحالتين:

- إما أن تكون الملفات صحيحة ومطابقة للقوانين تنتهي بقبول التأشيرة.
- إما أن تكون الالتزامات مشوبة بأخطاء أو مخالفة للقانون والتنظيم المعمول به فتكون محل الرفض، وهنا نكون أمام حالة رفض التأشير على الإلتزام بالنفقة حيث يمكن للمراقب المالي بعد فحص ملف الإلتزام أن يمتنع عن وضع التأشيرة، ويرفض الإلتزام بالنفقة وذلك عندما لا تتوفر الشروط المذكورة سالفًا ويكون الإلتزام إما الرفض المؤقت أو الرفض النهائي حسب نص المادة 10 من المرسوم السابق¹.

أ-حالات الرفض المؤقت: لقد بنيت المادة 11 من المرسوم 91-414 حالات الرفض المؤقت من المراقب المالي على النحو التالي:

- حالة اقتراح التزام بنفقة لكنه مشوب بمخالفات التنظيم المعمول به غير أنه يمكن تصحيحه.
- عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للإلتزام بالنفقة والمطلوبة قانونا.
- نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالإلتزام.

¹ - جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013 ص 120.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

وبهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي، وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل اجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد.

ب- حالات الرفض النهائي: وهي مبنية في المادة 12 عن ذات المرسوم على النحو التالي:

- عدم شرعية الالتزام بالنفقة لمخالفته للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها¹.
- عدم توفر الاعتمادات المالية المفتوحة.
- عدم تطبيق ملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت².

و تنص المادة 13 على أنه يجب أن يطلع الأمر بالصرف في الحالات المنصوص عليها في المادتين 11 و 12 وعلى كل أسباب الرفض، وفي حالة الرفض النهائي يكون الأمر بالصرف أمام حالتين:

- إما أن يتنازل عن الالتزام بالنفقة.
- وإما أن يؤكد رأيه ويلجأ إلى وسيلة قانونية وهي عملية التفاوض³.

الفرع الثاني : مجالات رقابة المراقب المالي.

للمراقب المالي مجال واسع في الرقابة إلا أنه له دور بارز في رقابة الأموال العامة والأسواق وغيرها، ووفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 فإن للمراقب المالي رقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات وهي كالاتي:

1- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة: لكل قطاع وزاري ميزانية خاصة به تحدد

فيه نفقاته وكذلك نفس الأمر بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.

2- الميزانيات الملحقة: وهنا يعمل المراقب المالي من أجل إجراء الرقابة القبلية على

النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة والمعرفة وفق نص المادة 44 من قانون 84-17

المتعلق بقوانين المالية، بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف عليها

1 - بن داود ابراهيم المرجع السابق ، ص 134.

2 - بن داود ابراهيم .المرجع السابق ،ص133.

3 - جديدي عتيقة، المرجع السابق، ص 122.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

القانون الشخصية الاعتبارية والتي لها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن.

3- النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخرينة وتشمل وفقا للقانون 84 -

17 المتعلق بقوانين المالية ما يلي:

- الحسابات التجارية.
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات التسبيقات.
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.
- حسابات القروض.

4- نفقات ميزانية الولاية: وهي عبارة عن جدول تقرير للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية، وهي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي.

5- نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: حيث تخضع هي الأخرى لرقابة المراقب المالي¹.

وفي هذا الصدد ومن خلال بحثنا لم نجد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقابة قبلية من المراقب المالي، بخلاف مجلس الأمة والذي من خلال المادة 92 من نظامه الداخلي نجد أن هناك رقابة قبلية تجري على ميزانيته من قبل المراقب البرلماني، أما ميزانية البلدية فهي تخضع لرقابة القابض البلدي، كما تخضع أيضا لرقابة المراقب المالي.

ومنه يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها والتي قدمها الأمر بالصرف في أجل عشرة أيام اعتبارا من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام، ويمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين يوما عندما تتطلب الملفات نظرا لتعقيدها دراسة معمقة وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414.

¹ - رضا الشلاحي، المرجع السابق، ص 142.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

أما في حالة الرفض المؤقت والمعلل من طرف المراقب المالي فيترتب عنها توقف سريان هذه المواعيد حسب الفقرة الثانية من المادة 15 من المرسوم السابق ذكره¹ وطبقا للمادة 16 منه فيحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات حسب نوعها، فإن كانت نفقات تسيير فاختم الالتزام بها يكون يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها ويمدد هذا التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة في النفقات المتعلقة بما يلي:

- نفقات التجهيز والاستثمار.
- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة مباشرة.
- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.
- جدا ولأجور المستخدمين المؤقتين واليوميين (أي العاملين بالحساب اليومي)²
- ورغم الدور الهام الذي يلعبه المراقب المالي في رقابة النفقات الملتزم بها إلا أن هناك حدود تحد من هذا الدور الرقابي ومنها سلطة التغاضي المخولة للآمر بالصرف، حيث يمكن هذا الأخير أن يتجاوز حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة وبالتالي إجازة هذه النفقة.

وسلطة التغاضي هي حق يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف وبموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف الذي يكون محل التغاضي على الفور إلى الوزير أو الوالي، كما يقوم الأمر بالصرف بإرسال الالتزام بالنفقة مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي، قصد وضع تأشيرته مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه ليقوم المراقب المالي بعدها بإرسال نسخة من ملف الالتزام بالنفقة محل التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية، والذي يجب عليه إرسال نسخة منه إلى الهيئات الرقابية المتخصصة³.

وقد نصت المادة 19 من المرسوم التنفيذي 414-92 على أنه "لا يمكن حصول التغاضي المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه، في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي :

¹ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 414-92، المرجع السابق .
² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 414-92، المرجع السابق .
³ - بن دواد ابراهيم، المرجع السابق، ص136.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوزا لإعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوز المساعدات المالية في الميزانية¹، بالإضافة إلى الدور الرقابي المبرز سابقا والمجسد لمح التأشيرة، أو رفض منحها نجد أن للمراقب المالي أدوارا أخرى وتتمثل في:

- الدور المحاسبي: ويتمثل الدور المحاسبي للمراقب المالي في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات، حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها وضبطها في سجل معد خصيصا لذلك، ومتضمنا كل البيانات المتعلقة بالعملية المالية كنوعها والفواتير المثبتة لها ومبلغها والأمر بالصرف والقائم بها ورقم وتاريخ التأشيرة.
- الدور الإعلامي: يقوم المراقب المالي بإعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية وذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الاعتمادات الممنوحة وذلك بصفة دورية ورأي المراقب المالي ليست له صفة الزامية ، فما هو إلا بيان إيضاحي يزود به وزير المالية حيث يكون على إطلاع بالنفقات العامة الملتزم بها².

الفرع الثالث: مسؤولية المراقب المالي.

نظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة والدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها، كما ينقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي والمتعلقة بذات الإختصاص أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلبها بعنوان الرقابة المسبقة، إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب

¹-أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414،المرجع السابق.

² - رضا الشلالي،المرجع السابق، ص 37.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي¹.

كما يقع على عائق المراقبين الماليين سواء كانوا رئيسيين أو مساعدين الالتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، كما توفر الحماية القانونية بكل أشكال الضغوط التي قد تقع عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشير أو بعد رفضهم توقيعها وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم².

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي.

يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية ووفق نص المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 يعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبة.
- ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها.
- حركة حسابات الموجودات.

وبهذا نجد أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة ويؤدي دورا رقابيا هاما³، ويتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته ويشمل هذا التعيين محاسبي الدولة الآتية بيانهم:

- العون المحاسب المركزي للخزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولاية.
- العون المحاسب الجامع للميزانيات الملحقة.

¹ - المادة 31 و 32 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، المرجع السابق.

² - جديدي عتيقة، المرجع السابق، ص 122 .

³ - رضا الشلالي، المرجع السابق، ص 37 .

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

• قابض الضرائب.

• قابض أملاك الدولة.

• قابض الجمارك.

• محافظي الرهون¹.

كما أن وزير المالية يعين أو يعتمد على الأعوان المحاسبين في الهيئات التالية:

• المجلس الشعبي الوطني.

• مجلس الأمة.

• المجلس الدستوري.

• مجلس المحاسبة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

كما يعين الوزير المكلف بالمالية محاسبي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالقطاع² وفقا لما نصت عليه المادة 9 من المرسوم 91-311، فإن المحاسبين العموميين صنفان إما محاسبون عموميون رئيسيون أو محاسبون عموميون ثانويون.

1- المحاسبون الرئيسيون: وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأميرين بالصرف الرئيسيون، وما يلاحظ هنا هو وجود ارتباط بين المحاسبين الرئيسيين و الأميرين بالصرف الرئيسيين.

2- المحاسبون الثانويون: وهم من يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسي أي هناك علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين³.

وتعتبر رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلدية والولاية رقابة إدارية تتم خلال مرحلة تنفيذ النفقة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف وكما رأينا سابقا أن أمين خزينة الولاية هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية إذ

¹ - المادة 3 إلى 06 من المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم ، ج ر عدد 43.

² - المادة 3 إلى 6 من المرسوم التنفيذي 19-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم ، ج ر عدد 43 .

³ - المادة 9 من المرسوم التنفيذي 91-311 السابق ذكره.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

يعتبر الشخص الذي يقوم باستعمال وثيقة الأمر بالصرف التي ترسل من قبل الوالي أو مفوضه كما أن رقبته تعتبر تكملة للرقابة التي يمارسها المراقب المالي هذا من جهة ومن جهة أخرى القابض البلدي هو محاسب عمومي لميزانية البلدية والرقابة التي يمارسها عليها فالمحاسب العمومي لا يعتبر موظفا يخضع للأمر بالصرف بل يعتبر السلطة المسؤولة عن صحة وشرعية وتصفية كل نفقة من خزينة الجماعة المحلية (الخزائن الولائية والخزائن البلدية¹).

الفرع الأول: مجالات رقابة المحاسب العمومي.

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة تتمثل وفق نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 في ما يلي:

1- يراعي المحاسب العمومي مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.

2- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، لذا كان من اللازم أن يرسل كل أمر بالصرف قرار تعيينه وعينه من إمضاءه للمحاسب العمومي حتى يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع وهذا ما جاء في القرار الصادر عن وزير الاقتصاد المؤرخ في 06 جانفي 1991 المبين لكيفية اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين.

3- كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف، ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة، أي أن الإدارة لا تقوم بالدفع إلا بعدما يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالأعمال.

4- كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الإعتمادات أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.

¹ - سعاد طيبي الرقابة على ميزانية الجماعات الحلية ، رسالة ماجستير في القانون ، معهد الحقوق و العلوم الادارية ، فرع ادارة ومالية بن عكنون ، الجزائر 2002 ، ص 59.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

5- كما يراقب آجال الديون المحددة قانونا والتأكد من عدم سقوطها.

6- ألا تكون الديون محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل النزاعات المعروضة.

7- الطابع الإبرائي للدفع: أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة.

8- كما يراقب تأشيريات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات.

9- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، ويقصد من هذا الأمر بالدفع والذي يرى ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي لذا وجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراء الدفع أن يتأكد من أن لأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي، وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع، ويلتزم المحاسب العمومي في تسيير المصلحة المعين بها بعدة التزامات وهي:

- مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق ومستندات المحاسبة المتعلقة بالعمليات المالية بغرض تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.
- إجراء محاسبة تتعلق بالقيم والمستندات التي تعد شهريا والمشملة على مقدار المبالغ التي أنفقت بالمقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية والخاصة بكل فرع وبكل باب ومادة بالإضافة إلى الأرصدة المتبقية.
- الالتزام بإعداد التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر خلافا للحساب الإداري الذي يتولى الأمر بالصرف إعداده، ويتضمن حساب التسيير مقدار الإعتمادات

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

المسجلة في الميزانية ومقدار المبالغ المنفقة ثم يرسله إلى وزير المالية أي سلطة الوصاية وكذلك إلى مجلس المحاسبة¹.

الفرع الثاني: آجال الدفع وطرق تسوية النفقات العمومية من قبل المجلس العمومي.

أولاً: آجال الدفع: وفق نص المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية يجب على المحاسب العمومي بعد أن يتأكد من كل الالتزامات والإجراءات والعناصر السابق ذكرها، أن يقوم بإجراء دفع النفقات وفق الآجال المحددة قانوناً وذلك كالاتي :

1- يقوم الآمرون بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف من اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر وإرسالها إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات في ظرف 10 أيام من تاريخ الاستلام ليقوم المحاسبون العموميون بإرسال الأمر بالدفع إلى الأمر بالصرف وعليه تأشيرة التسديد، وذلك بعد أن يتم تحويل الأمر بالصرف إلى نفقات أي القيام بدفعها.

2- إذا لم يكن هناك تطابق بين الأمر بالصرف والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها يقوم المحاسبون بإبلاغ الآمرين بالصرف كتابياً رفضهم القانوني الدفع في أجل أقصاه 20 يوماً ابتداء من يوم تسلمهم للأمر بالدفع.

ثانياً : طرق تسوية النفقات العمومية : يتم تسوية النفقات العمومية من قبل المحاسب العمومي بإحدى الطرق التالية:

- 1- الدفع نقداً: وهنا يتم الدفع على مستوى صندوق الهيئة الإدارية المعينة.
- 2- الدفع بالتحويل لحساب بريدي أو بنكي أو حساب الخزينة: وهذا هو المعهود ليقوم المحاسب العمومي بإيداع المبلغ في حساب الدائن وباسمه.

¹ - زيوش رحمة، الرقابة المالية على المؤسسات ومراكز التكوين المهني والتمهين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، 2003، ص 81.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

3- المقاصة: وهذا عندما تكون الهيئة العمومية دائئا أو مدينا لأشخاص معينين، فيعمد المحاسب العمومي بتحميل مال الهيئة من حقوق وتسديد ما عليها من ديون للدائن المستحق للنفقة¹.

الفرع الثالث: مسؤولية المحاسب العمومي.

أولاً: وجود المسؤولية: من خلال ما جاء في قانون المحاسبة العمومية وكذا المرسوم التنفيذي 91-312، فإنه يقع على المحاسب العمومي مسؤولية تكاد تكون من نوع خاص لأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه يكون ملزماً بالتعويض عنها من ماله الخاص حيث نصت المادة 03 من المرسوم 91-312، على أنه «يتعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوباً من أمواله الخاصة مبلغاً يساوي البواقي الحسابية المكلف بها²»، لأن المهمة التي يتولاها صعبة للغاية فهي تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة والحذر الكبيرين.

وما يثير مسؤولية المحاسب العمومي هو كل إخلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه والتي ذكرت سلفاً، إلا أن الجهة التي يمكنها اقحام وتحريك مسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين، وهما الوزير المكلف بالمالية، ومجلس المحاسبة وفق نص المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية والمادة 2 من المرسوم 91-312³.

ووفق نص المادة 08 من ذات المرسوم فإنه يمكن للمحاسب العمومي الذي حركت تجاهه المسؤولية إلى إعفاء جزئي من مسؤوليته طبقاً للمادة 68 من قانون 32/90، والتي تنص على ما يلي «مع مراعاة السلطة التنفيذية المخولة للوزير المكلف بالمالية في مجال النظر في النقص المحاسبي يبت مجلس المحاسبة في المسؤولية المالية التي تقع على عائق المحاسبين العموميين في حالة معاينة أي نقص بعد إجراء التحقيق وفي هذا الصدد يقرر

1 - بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 144.

2- المرسوم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، الجريدة الرسمية عدد 43.

3- سعاد طيبي، مرجع سابق، ص 62.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

وضع المحاسب العمومي المتهم في وضعية المدين ويقدر الظروف الخاصة التي حدث فيها النقص لإقرار الإعفاء الجزئي، ويمكن للمحاسب المعني أن يستفيد من حالة القوة القاهرة لدى الجهات القضائية التي تفصل في الموضوع».

ويرسل هذا الطلب المتضمن طلب الإعفاء الجزئي من المسؤولية إلى مجلس المحاسبة ويمكن للمحاسب العمومي الذي لم يتقدم بطلبه حتى يستفيد من الإعفاء الجزئي أو تقدم بطلبه لكن تم رفضه كلياً أو جزئياً أن يطلب من الوزير المكلف بالمالية ما يسمى بالإبراء الرجائي بعد استشارة لجنة المنازعات، فإن منح له الإبراء أزيح عنه عبء تحمل المبالغ موضوع الإبراء.

وهناك إجراء وقائي يتعين على كل محاسب عمومي قبل الالتحاق بوظيفته أن يقوم به، وهو اكتتاب تأمين يخصه شخصياً ويضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته، والتي ترتبط بالمهام المنوطة به، أما عن كيفية هذا التأمين فهو يتم بعقد فردي يكتتبه المحاسب العمومي لدى هيئة التأمين وإما بانضمامه إلى جمعية تعاضدية مجموعة محاسبين عموميين.

ثانياً: انتفاء المسؤولية : عندما يرى المحاسب العمومي أن الأمر بالصرف فيه مخالفة وغير مطابق للقوانين والتنظيمات المعمول بها، له أن يرفض الأمر بالصرف لتلك النفقة، إلا أن القانون في مثل هذه الحالات قد خول للأمر بالصرف كونه الساهر على السير الحسن والمضطرد للمرافق العامة وتلبية للمصلحة العامة وسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي وهذا ما يعرف بالتسخير المكتوب¹.

وهذا ما أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية بنصها «إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض»

¹ - بن داود ابراهيم المرجع السابق ص 146.

المبحث الثاني: نظام الرقابة الخارجية.

تعد الرقابة الخارجية نتيجة من نتائج الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والفصل بين اختصاصات هذه السلطات.

فالرقابة الخارجية هي الرقابة التي تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية وهي في الغالب رقابة لاحقة وقد تكون هذه الرقابة إدارية أو رقابة تشريعية أو قضائية، وفي بعض الأحوال قد تباشر جهات الرقابة الخارجية أنواع الرقابة الأخرى السابقة للصرف والتنفيذ¹.

وهي رقابة ذات طابع علاجي تهدف إلى تحقيق غاية البرنامج الحكومي بفعالية وكفاءة².

لذا رأينا أن نقسم هذا المبحث إلى الرقابة القضائية والإدارية في مطلب أول والرقابة الشعبية السياسية ورقابة اللجان والخلايا في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية والقضائية.

الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، مما يجعلها داخلية وذاتية كما تكون سابقة أو لاحقة، وعلى كل فإنها أهم صور الرقابة الإدارية عموماً وفي مجال المالية العامة خصوصاً.

ومن الملاحظ هنا أن الرقابة المالية الخارجية تمارس من طرف أجهزة خارجية يكون اختصاصها إداري بحت، وهناك من يحوز على اختصاص قضائي بحت وهناك من يحوز على الصفتين معا كالرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة.

¹ - محمد رسول لعموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة دمشق، ط1، 2005 ص 463 .

² - عبدالوهاب علاق، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004، ص 19.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

أما في مجال الرقابة الإدارية البحتة نجد أن لوزارة المالية دورها البارز حيث أنها تسهر على رعاية ورقابة مالية الدولة وعلى رأس هذه الوزارة نجد وزير المالية الذي له العديد من الصلاحيات الرقابية.

الفرع الأول: رقابة الجهات القضائية المختصة.

تعني الرقابة القضائية رقابة القضاء على الأعمال الإدارية العامة، وهي إحدى أساليب الرقابة المتاحة للأفراد على أعمال الإدارة، وهي تتميز عن غيرها من الأساليب الأخرى في أنها لا تتحرك تلقائياً، أي أن القضاء لا يمارس اختصاصاته إلا بناء على دعوى تسمى الدعوى الإدارية التي ترفع من كل صاحب مصلحة وتهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى تحقيق أمرين :

- تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام القوانين والخضوع لسلطاتها.
- حماية حقوق الأفراد وحررياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو التعويض عنها¹.

وبالنظر إلى الكم الهائل من الأعمال المادية والقانونية التي تقوم بها الجماعات المحلية والتي قد ينجز عنها أخطاء تؤثر بشكل مباشر على ماليتها، سواء كانت لها أو عليها مما يجعلها تطرق أبواب الجهات القضائية المختصة.

واستتنت المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية من اختصاص المحاكم الإدارية مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل الدعاوى الخاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وهذا أمر طبيعي تقاديا لتناقض الأحكام القضائية في الموضوع الواحد، فالبلدية عندما تستعمل في تصرفاتها امتيازات السلطة العامة

¹ - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دار الثقافة، ط2، عمان 2010، ص 41.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

تكون منازعاتها أمام القضاء الإداري والعكس إن تنازلت عن هاته الامتيازات فتكون أمام القضاء العادي¹.

الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة.

الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة، ولا تقل أهمية عن باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء وهذا كله نتيجة ما خول لهذا المجلس من أدوات رقابية ونتيجة للاستقلالية التي يتمتع بها وأيضا نتيجة لنظامه القانوني من حيث أنه يمثل هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت، حيث يقوم بفحص تفاصيل الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك بناء عليه تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصا جديا تحاسب على أساسه الحكومة عن كافة المخالفات المالية².

أولا : الأساس القانوني لرقابة مجلس المحاسبة.

لقد استحدث مجلس المحاسبة بموجب المادة 190³ من دستور 1976، وهو مجلس مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة.

ليأتي بعدها مباشرة القانون رقم 80-01 بنصه في المادة الأولى والتي تعدل الفقرة الأولى من المادة 190 من الدستور كما يلي «يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها⁴»

جاء هذا التعديل بأن جعل رقابة مجلس المحاسبة رقابة عامة وشاملة لمالية الحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية، لكن ما يعاب على ذلك أن قانونا عاديا جاء

1 - عمار بوضياف، القضاء الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ، طبعة 2، 2008، ص 117.

2- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 348

3 - أنظر المادة 190 من دستور 1976.

4 - قانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري، ج، ر عدد 10.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

لتعديل نص دستوري وهذا ما يسمى بمبدأ تدرج القوانين، ليأتي بعدها مباشرة قانون 80-05 حيث أكد على الصفة القضائية الإدارية لمجلس المحاسبة وذلك في نص المادة 103¹ منه والتي نصت على أن مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية.

ثم جاء دستور 1989 وفي نص المادة 160² منه حيث أنه يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

ويأتي بعده الأمر رقم 90-32 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة وذلك في نص المادة 01 منه « مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام الدستور³ ».

وقد تم إعادة الوصف القضائي لمجلس المحاسبة بصدور الأمر 95-20 حيث نصت المادة 03 منه على أنه يتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة مهامه⁴.

ثانياً : مجال اختصاص مجلس المحاسبة.

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة المصالح والعمليات التالية :

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية (المرافق الإدارية).
- المؤسسات التي تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو مالياً والتي أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية (المرافق الاقتصادية).

1 - قانون رقم 80 - 05 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 10.

2 - انظر المادة 190 من دستور 1989.

3 - القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيرة، جر عدد 53.

4 - الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق الأخرى جزء من رأسمالها.
- استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة والمرافق الأخرى الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها.
- استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية، الاجتماعية، والعلمية¹.

ثالثا : صلاحيات مجلس المحاسبة.

لمجلس المحاسبة نوعان من الصلاحيات : إدارية و قضائية.

تتمثل الصلاحيات الإدارية في مراقبة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد، الأموال، القيم والوسائل المادية العمومية، كما يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية، الأداء والاقتصاد، وتتوجها لهذه الرقابة يوصي مجلس المحاسبة في نهاية تحرياته وتحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين استخدام الأموال العمومية، ودائما في هذا الإطار يكلف الدستور مجلس المحاسبة بإعداد تقرير سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

أما فيما يخص صلاحياته القضائية، فإنها تمارس في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها من جهة، ومراقبة الانضباط من جهة أخرى ويترتب عن هذه المراقبة جزاءات قضائية تتمثل في الغرامات والاستحقاقات²، وهناك أربع كفايات للمراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي:

1- حق الاطلاع وسلطة التحري : هنا يمكن لمجلس المحاسبة الاطلاع والتحري على ما

يلي :

¹ - بن داود ابراهيم، المرجع السابق، ص 157.

² - يلس شاوش بشير، المرجع السابق ص 308 وما بعدها.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

• يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية، وكذا لتقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقبته.

• له سلطة التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام.

• لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.

• كما له سلطة الاستماع لأي عون في الهيئات والإدارات العمومية.

• له سلطة الاطلاع على النصوص المرسله إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة من إدارات الدولة والتي تتعلق بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسيير الأموال العمومية.

• يحق له الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إن اقتضى الأمر ذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة¹.

2- رقابة نوعية التسيير: إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الاقتصاد والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات².

كما يقوم المجلس بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة، أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها³، وبعد

1 - بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 159.

2 - المادة 69 من الأمر 95-20، المرجع السابق، ص 11.

3 - المادة 71 من الأمر 95-20، المرجع السابق، ص 11.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

إنهاء المجلس لمهامه الرقابية واختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييمية تضع كل الملاحظات والعمليات التي قام بها ليتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح والهيئات أو المصالح المعنية، أو إلى سلطاتهم الوصية، حتى تتمكن هذه الهيئات أو المصالح العمومية من الرد وتقديم ملاحظاتها في الآجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها سابقاً¹.

3- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: حسب نص المادة 87 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، يدخل في اختصاص المجلس التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الأموال العمومية التي من بينها النفقات العمومية وذلك قصد حماية الأموال العمومية من التلاعبات وتحديد الأشخاص الذين تقوم عليهم المسؤولية في حالة اكتشاف التجاوزات، إما بسبب عدم الاحترام الواضح للقواعد التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ عمليات تسيير الأموال العمومية والوسائل المتاحة والتي تؤدي إلى إلحاق أضرار بالخزينة العمومية، ونجد ذكر هذه المخالفات في المادة 88 من الأمر 95-20 والتي تتعلق معظمها بالنفقات العمومية وتتمثل في:

- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ النفقات والإيرادات.
- استعمال الاعتمادات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأهداف غير التي منحت من أجلها.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة، أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوز في الاعتمادات أو تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات.
- تنفيذ عمليات النفقات بطريقة مغايرة لهدف أو مهمة النفقة العمومية.
- الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف الرقابة القبلية

¹ - المادة 73 من الأمر 95-20، المرجع السابق، ص 12 .

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية الخاصة بمسك الحسابات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق المتبقية الخاصة بالنفقات المنفذة¹.
- التسيير الخفي للأموال والقيم والوسائل والأموال العمومية.
- التسبب في إلزام الدولة أو جماعاتها الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامات أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للأحكام القضائية.
- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم بخرق القواعد المتعلقة بإبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية².

وعليه من الملاحظ أن معظم العمليات الخاصة بمراقبة الانضباط تتعلق بالنفقات العمومية وذلك من خلال المخالفات المتنوعة والتي يمكن إرجاع العامل الكبير في حدوثها إلى الإهمال الصادر عن المسؤولين في مجال تنفيذ النفقات العمومية وتختلف هنا المسؤولية حسب درجة المخالفة والظروف المحيطة بحدوثها ونميز بين ثلاث حالات:

- أ- قيام المسؤولية الكاملة: ونجد ذكر ذلك في المادة 91 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث أن مجلس المحاسبة يقوم بمعاقبة كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية قام بارتكاب مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية أو عدم القيام بجميع التزاماته أو تجاهلها فيما يخص تنفيذ عمليات الميزانية العامة للدولة، وذلك بنية كسب امتياز من الامتيازات المالية والعينية غير المبررة إما للمصلحة الشخصية أو لمصلحة الغير على حساب أموال الدولة³.

¹ - بن داود إبراهيم، المرجع السابق، 161.

² - المادة 88 من الأمر 95-20، المرجع السابق، ص16.

³ - المادة 91 من الأمر 95-20، المرجع السابق، ص17.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

ب- الإعفاء الجزئي من المسؤولية: ويكون في حالة إثبات المسؤول المعني لوجود حالة الاستعجال أو الضرورة أو لأسباب أمنية أثناء تنفيذ النفقة المعينة والتي هي موضوع المخالفة، وهنا لا يتم الإعفاء الكلي من المسؤولية بل يتم فقط التخفيف منها.

ج- الإعفاء من المسؤولية: وهذا ما نصت عليه المادة 93 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث يعفي المسؤول عن العملية في حالة قيام المسؤول السلمي بتوجيه أمر كتابي إلى مجلس المحاسبة يتعلق بإعفائه وهنا تقوم مسؤولية الرئيس السلمي.

للإشارة فإن رقابة الانضباط تتم من طرف مقرر معين من بين مستشاري مجلس المحاسبة الذي يقوم بدراسة الملف والتحقيق مع المعني، وفي حالة اكتشاف المخالفة يتم توجيه الملف إلى غرفة الانضباط التابعة للمجلس للبت في المخالفة.

4- مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين وهي الوظيفة الأصلية التي يقوم بها في المجال القضائي من خلال الحكم بقيام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، كما نصت على ذلك المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 96-56 .

وبناء عليه فإن مجلس المحاسبة يقوم بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين فيما يخص تنفيذ النفقات العمومية بعد إجرائهم لعملية الدفع «حسابات التسيير» عن طريق التأكد من صحة العمليات بعدم وجود أخطاء أو إهمال من طرف المحاسبين العموميين بالعودة إلى العمليات الحسابية والمجاميع وكذا التأكد من مطابقة أعمالهم للنصوص والتنظيمات المعمول بها.

وتتم عملية مراجعة الحسابات عن طريق مقرر معين من طرف رئيس الغرفة المختصة حيث يقوم المقرر بمعاينة الحسابات والوثائق الثبوتية المتعلقة بتنفيذ النفقة والتدقيق فيها من خلال:

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

-التأكد من مطابقة حساب تسيير القواعد المعمول بها بالعودة إلى الشكليات الواجب احترامها، اسم المحاسب، تاريخ العملية، السنة المالية، المصلحة القائمة بالالتزام، الرقم،ختم السلطة المختصة.

- التأكد من العمليات الحسابية والمجاميع والمبالغ المسجلة في حساب التسيير.

- مطابقة وتجانس المبالغ المسجلة في حساب التسيير مع تلك الواردة في الحساب الإداري.

- التأكد من صحة العمليات المالية وتقييم شروط حيازة أموال الخزينة.

- وانطلاقا من عمل المقرر يمكن لمجلس المحاسبة اتخاذ إحدى النوعين من القرارات :

• القرار المؤقت: في حالة اكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسبين العموميين، يقوم المجلس في بداية الأمر باتخاذ قرارا مؤقتا يوجه إلى المحاسب العمومي المعني قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات المتعلقة بالقضية ذلك في أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت والذي يمكن تأجيله بطلب مغل من طرف المعني حسب ما جاء في المادة 78 / 2 من الأمر 95-20¹.

• القرار النهائي: بعد انقضاء الأجل المحدد من طرف المجلس المتعلق بتبريرات المحاسب العمومي للوضعية يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكما نهائيا عن طريق مداولة بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المراجع وجميع التفسيرات والإثباتات المقدمة من طرف المحاسب المعني ويأخذ القرار شكليين حسب الحالة:

- في حالة التأكد من عدم وجود مخالفة في التسيير يتم إبراء المحاسب العمومي من المسؤولية مباشرة.

- في حالة وجود نقص في المبالغ المتواجدة في الخزينة، أو في حالة صرف نفقة غير قانونية يتم وضع المحاسب العمومي في وضع مدين عن طريق قرار يكتسي الطابع

¹- المادة 78 الفقرة 2 من الأمر 20-95، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

التنفيذي، وهنا تقوم المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي ويجبر على تغطية العجز أو النقص الواقع من أمواله الشخصية.

ولا يتم إعفاء المحاسب العمومي من مسؤوليته إلا في حالة إثباته للقوة القاهرة أو عن طريق العودة بالمسؤولية على الوكلاء والأعوان الموضوعيين تحت سلطته أو في حالة حصوله على إعفاء من وزير المالية، شريطة أن يسدد هذا الأخير المبلغ المقابل للخزينة العمومية¹، وللإشارة فإن مسؤولية المحاسب العمومي لا تقوم فقط في حالة اكتشاف النقص في القيم المتواجدة في الخزينة العمومية بل يمكن أن تقوم أيضا في حالة عدم قيام المحاسبين العموميين بإيداع حسابات التسيير والوثائق الإثباتية في الآجال المحددة حيث يقوم مجلس بفرض غرامات مالية على كل تأخير يتسبب فيه المحاسب العمومي.

رابعا: نتائج الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية.

يعاقب مجلس المحاسبة كل مسؤول أو عون الجماعة المحلية التي كانت خاضعة لرقابته، وقام بخرق حكم من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الجماعة المحلية بغرامات مالية أو غيرها من الأحكام، وفي المقابل فإن قرارات وأحكام مجلس المحاسبة قابلة للطعن.

وعليه فإن مجلس المحاسبة يهدف من خلال هذه الرقابة إلى التحكم في استعمال وتخصيص الموارد بطريقة تضمن أكثر عقلانية في تنفيذ النفقات العمومية من خلال المصادر المتاحة.

وفي نهاية عملية الرقابة يقوم مجلس المحاسبة بتقديم توصيات واقتراحات أساسية لتحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح العمومية.

¹ - المادة 82 الفقرة 2 من الأمر 20-95، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

الفرع الثالث: رقابة مصالح وزارة المالية.

أولا : رقابة المفتشية العامة للمالية.

تعد المفتشية العامة هيئة رقابية على كل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة، وهي خاضعة لسلطة وزير المالية وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي 80-153.

وقد أعيدت صلاحياتها عن طريق المرسوم التنفيذي 92-78 وحسب المادة 02 منه تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية (البلدية، الولاية) والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس الرقابة أيضا على ما يلي :

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المستثمرات الفلاحية العمومية.

هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنظمتها الاجتماعية وعلى العموم كل الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية، و يمكن أن تطبق على أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية²، كما أن للمفتشية العامة للمالية نوعا جديدا من المهام على خلاف مهمة الرقابة وهي مهمة التقويم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة للجماعات المحلية، وهذا بطلب من مجلس إدارتها حيث يمكن أن تنصب على نشاط قطاعي أو نشاط فردي بإنجاز مهام تتمثل في:

- تقوم بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.

1 - المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بإحداث مفتشية العامة للمالية ، ج ر ، عدد 10 ، ص 349 .

2 - المادة 2 من المرسوم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية ، ج ر عدد 15، ص 411 .

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

• تقوم بدراسات مقارنة لأصناف التسيير ودلالته على الصعيد الداخلي والخارجي وتواكب تطور الزمان والمكان.

• تقوم بتحليل هيكلية مقارنة لدلالة التسيير في مجموعة قطاعية أو قطاعية مشتركة¹، ولا يمكن حصر الأعمال التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية لأنها عديدة ومتعددة، وما هو معمول به أنه خلال الشهر الأول من كل سنة يقوم وزير المالية بتحديد عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني².

أ - أشكال الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المفتشية العامة للمالية.

تمارس الرقابة بواسطة مفتشين عامين يطلق عليهم كلمة «مفتشين» حيث يكونون محلفين لمباشرتهم مهامهم ويجب عليهم أداء اليمين، ويزودون ببطاقة وظيفية تثبت صفتهم وتبرر مراقبتهم³.

وتتمثل هذه المراقبة في مهام المراجعة أو التحقيق نتناولها فيما يلي:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.
- تسيير المصالح والهيئات المعنية، و وضعيتها المالية.
- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية.
- شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها.
- سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات¹ وتدخلات المفتشين غير مطلقة وإنما تخضع لمجال محدد يشمل خاصة جانب المشروعية ودقة

¹ - المادة 3 من المرسوم رقم 92 - 78 المرجع السابق، ص 412 .

² - بن دواد إبراهيم، المرجع السابق، ص 171.

³ - سعاد طبيبي، المرجع السابق، ص 102.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

الحسابات وهي تتمثل خاصة في مراقبة تسيير صناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.

ثانيا : رقابة مفتشية مصالح المحاسبة.

تعد مفتشية مصالح المحاسبة هيئة رقابة خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي واختصاصات الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى إلا ما قد تم تحديده قانونا، وقد تم استحداث هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي 95-198².

ولمفتشية مصالح المحاسبة صلاحيات واسعة تتعلق بإجراء أعمال الرقابة والتحقق والتفتيش لأجل التأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف هيئات الدولة ومؤسساتها وتتمحور هذه الصلاحيات فيما يلي:

- التأكد من تطابق العمليات المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- العمل على التسيير الأمثل لمصالح الخزينة والاستغلال الرشيد للأموال العامة والموارد البشرية.
- مراقبة التدخلات المالية للخزينة والمتعلقة بمنح الإعانات والتمويلات للهيئات والمؤسسات العمومية.
- السهر على تحضير وتطبيق برامج التحقيق والتفتيش التي يؤديها المحاسبون العموميون ليتم تبليغها إلى مجلس المحاسبة وهذا ما يبرز وجود علاقة تكامل بين عمل مفتشية مصالح المحاسبة ومجلس المحاسبة.
- التنسيق بين عمل مصالح التدقيق والتفتيش التي تجريها المصالح الخارجية التابعة للخزينة¹.

¹ - المادة 09 من المرسوم رقم 92-78، المرجع السابق، ص412.

² - المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جويلية 1998 يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها الجريدة الرسمية، عدد 42، الصادرة بتاريخ .

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

• العمل على استغلال التقارير والمعلومات التي تخص المحاسبين العموميين من الأجهزة الرقابية المختصة².

أ- **كيفية التفتيش**: تتم عملية التفتيش والمراقبة التي تجريها المفتشية العامة لميزانية الجماعات المحلية بالانتقال إلى مقر البلديات أو الولايات المبرمجة للقيام بعملية الرقابة وذلك في حالات:

• بناء على الوثائق و في عين المكان، تجري المراجعات والتحققات بصورة فجائية أي دون إعلام الولاية أو البلدية.

• بعد الإخطار وتبليغ مسبق عند المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة من أجل تحضير نفسيهما (البلدية، الولاية)

بالمقابل يجب على مسؤولي الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها أن يقوموا بالتدخل لتوفير ظروف العمل اللازمة لأداء المفتشين لمهامهم وذلك :

- بتقديم الأموال والقيم التي يحوزونها للمفتشين ومدعم بكل السجلات والأوراق والإثباتات أو الوثائق الخاصة بذلك.

- الإجابة على المطالب المقدمة في شأن المعلومات دون تأخير.

لا يمكن لمسؤولي الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها أن يتخلصوا من الالتزامات المذكورة سابقا بدافع احترام الطريق السلمي والسر المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الاطلاع عليها أو العمليات التي تجري عليها المراقبة³.

1 - المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جويلية 1998 يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها الجريدة الرسمية عدد 42.

2 - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 176.

3 - المادتان 12، 13 من المرسوم رقم 92-78، مرجع سابق.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

ب- نتائج المراقبة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف مفتشية مصالح المحاسبة.

بمجرد انتهاء عملية المراقبة على ميزانية الجماعات المحلية تحرر المفتشية تقريرا تسجل فيه ملاحظاتهم والمعائنات التي قاموا بجمعها أثناء القيام بممارسة مهامهم في كل من البلديات أو الولايات، حيث يحتوي هذا التقرير على اقتراح تدابير من شأنها أن تحسن من تنظيم المصالح والهيئات موضوع الرقابة و تسييرها ونتائجها، كما يمكن أن يحتوي على أي اقتراح من طبيعته أن يحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها، ويبلغ هذا التقرير لمسيري المصالح والهيئات المعنية بالأمر الذين بدورهم يقومون بالإجابة عليه خلال مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هذه المدة من طرف الوزير المكلف بالمالية¹.
ومنه فإن رقابة المفتشية العامة للمالية تنحصر فقط في تدوين الملاحظات، أي ليست مؤهلة لاتخاذ أي قرار على عكس مجلس المحاسبة.

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية السياسية ورقابة اللجان والخلايا.

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك الإشراف عليها من طرف أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف الشعب، حيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم، أي تقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثلهم وبالتالي فاللامركزية التي تتمثل في البلدية والولاية تعتبر تجسيدا للديمقراطية التي تسمح للمواطنين بتسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم².

فالرقابة الشعبية السياسية تعتبر من الرقابة الخارجية على النفقات العامة وتنفيذها إذ تلعب الدور البارز في توجيهها الوجهة الصحيحة والمقصود بالرقابة الشعبية السياسية هنا الرقابة التي يمارسها البرلمان والمجالس الشعبية المحلية.

1 - المواد 16،17،18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 ، المرجع السابق .
2 - عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية نفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (مذكرة تخرج لنيل الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة أوبكر بلفايد ، تلمسان ، 2011، ص 67 .

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

وما يهمننا هنا هي رقابة المجالس الشعبية المحلية، ورغم كل هذه الأجهزة البارزة في رقابة النفقات العامة والأموال العامة، إلا أنها لم تتمكن من مسايرة كل الأوضاع والتطورات، لذا لجأت الجهات المسؤولة إلى إيجاد آليات جديدة للرقابة وأهمها خلية الاستعلام المالي ولجنة محاربة تبييض الأموال¹.

الفرع الأول : رقابة المجالس الشعبية المحلية.

في هذا الصدد تنص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تنص على أن «المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، ويعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة²»

أولا : رقابة المجلس الشعبي الولائي الممارسة على ميزانية الولاية.

وفقا للقانون 07-12 المتعلق بالولاية يحق للمجلس الشعبي الولائي مراقبة التنفيذ الجاري لميزانية الولاية من قبل الوالي في إطار القانون والتنظيم ومطالبته كونه أمرا بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية، كما رأينا سابقا ولا يمكن تنفيذ الميزانية إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها بعد تفحصها.

أما الرقابة اللاحقة الممارسة من طرف المجلس تتمثل في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة له من قبل الوالي عند نهاية السنة المالية والتحقق مما إذا كانت النتائج المعروضة في الحساب الإداري ومطابقتها لترخيصات الميزانية.

ثانيا : رقابة المجلس الشعبي البلدي.

من خلال قانون البلدية الصادر سنة 2011 نجد أن هناك العديد من الضمانات التي تركز ممارسة الرقابة الشعبية ومن بينها جلسات المجالس الشعبية البلدية التي تمتاز بالعلنية، وأن كل شخص طبيعي أو معنوي له حق الاطلاع على المداولات ومحاضرها التي

¹- بن داود ابراهيم، المرجع السابق، ص 177.

²- المادة 159 من دستور 1996 .

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

يتناولها المجلس الشعبي البلدي، كما يلتزم المجلس بأن يعلق هذه المحاضر في الأماكن المخصصة لها لأجل إعلام المواطنين وتسهيل اطلاعهم عليها¹.

وفيما يخص الرقابة الممارسة من المجلس الشعبي البلدي فهي مجسدة من خلال سلطته في تكوين لجان تكتسي الطابع الدائم والمؤقت، توكل لها مهمة التدقيق والتحقق في أي مسألة ذات أهمية خاصة ما يتعلق بالمجال الاقتصادي والمالي، وهذا على غرار اللجان البرلمانية وفوق هذا يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال التي تكفل ضمان وحماية الأموال العامة، وعلى رأسها الإذن بالإنفاق.

وكما تعرضنا له سابقا فإن المجلس الشعبي البلدي يختص بالتصويت على الميزانية بابا بابا ومادة مادة للوقوف على أوجه الإنفاق المحددة قانونان وفي حالة ما إذا تبين للمجلس الشعبي البلدي وجود عجز عند تنفيذ الميزانية، كان من الواجب عليه اتخاذ كل التدابير اللازمة للحيلولة دون العجز أو لتدارك الوضع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وهذا ما أكدته المادة 184 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

وكما رأينا سابقا عند التطرق لرقابة مجلس المحاسبة فإن هذا الأخير يختص من جهة بمراقبة الحسابات الإدارية وكذا تصفية حسابات البلديات².

¹ - المادة 21-22 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق .

² - بن دواد ابراهيم، المرجع السابق، ص189 .

الفرع الثاني : رقابة الخلايا واللجان.

أولا : خلية معالجة الاستعلام المالي.

لقد تم إنشاء هذه الخلية سنة 2002 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-127¹ حيث نصت المادة الأولى من هذا المرسوم على إنشاء خلية لدى وزير المالية مكلفة بمعالجة الاستعلام المالي، وتتكون هذه الخلية من مجلس يضم 06 أعضاء منهم رئيس يختارون منه الكفاءات القانونية والمالية، ويتم تعيين الرئيس بموجب قرار رئاسي لمدة 04 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما تضم الخلية أمينا عاما يعين بمقرر عن رئيس اللجنة بموافقة مجلسها.

وتتمتع هذه الخلية بالاستقلال المالي وبالشخصية المعنوية لأجل دعم عملها وتوفير الجو المناسب.

وتتمثل مهام هذه الخلية في مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال لذا فهي تختص في:

- معالجة التصريحات التي ترسلها الهيئات والأشخاص والمتعلقة بالاشتباه بعمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال.
- تقترح النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجالات اختصاصها.
- تختص بإحالة التصريحات التي تتلقاها والتي تتمثل في متابعة جزائية إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا، ولممارسة الخلية لهذه المهام توضع تحت تصرفها كل الوثائق والمعلومات الضرورية، ولها الحق في الاستعانة بأي شخص قد يفيدها في أداء

¹ - المرسوم التنفيذي 127-02 المؤرخ في 17.04.2002 المتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج، ر، عدد 23.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

مهامها، كما أن أعضاء مجلس هذه الخلية يتمتعون بالاستقلالية التامة عن الهياكل أو المصالح التابعين لها¹.

ثانيا : اللجنة الوزارية المشتركة لمكافحة تبييض الأموال.

تم إنشاء هذه اللجنة بمقر وزارة العدل بتاريخ 2003/04/12 وهي تمثل عدة وزارات وهي وزارة الداخلية، وزارة التجارة، وزارة المالية بالإضافة إلى هيئتي الدرك والأمن الوطنيين وكذا مجموعة من الخبراء والمختصين في مجال الاقتصاد والمالية، وتتولى هذه اللجنة التكفل بالتدابير القانونية التنظيمية لمكافحة تبييض الأموال باعتباره ناتجا عن الجرائم والجرح المرتبطة بتهريب المخدرات والتهريب وغيرها، كما تعمل هذه اللجنة بالتنسيق مع البنوك لمراقبة ومتابعة التدفق النقدي والمالي.

وإنه من الملاحظ أن هذه اللجنة لها نفس اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي، وما يعاب على هذه اللجنة أنها محصورة بالآجال القانونية التي لا تمكنها من أداء مهامها كما ينبغي، حيث حدد لها تاريخ 10 ماي من نفس سنة إنشائها لتقديم تقرير مرحلي وحدد لها تاريخ 25 ماي أيضا لتقديم تقرير نهائي عن موضوع تبييض الأموال².

الفرع الثالث : اللجان المحلية للصفقات العمومية.

إن الصفقات العمومية المحلية من خلالها تمكن الجماعات المحلية من تحقيق جزء كبير من برامج التنمية المحلية من جهة ومن جهة أخرى تمثل رهان مالي بالنسبة لميزانية الجماعة المحلية لأهمية النفقات العامة المحلية الخاصة بهذا البرنامج، وهذا ما أدى بالمشروع الجزائري بأن خصها بتدابير رقابية خاصة، تسمح ببلوغ فعالية وفاعلية في تسيير الأموال العمومية، فالرقابة المسبقة على الصفقات العامة تعني مطابقة الصفقات العامة للتشريع والتنظيم المعمول به، فهذه الرقابة تمارس من طرف هيئة تسمى لجنة الصفقات العمومية إذ تمتد إلى جميع المستويات، اللجنة الوطنية، اللجنة الوزارية، اللجنة الولائية واللجنة البلدية

¹ - قانون 11-02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86 .

² - بن داود ابراهيم ، المرجع السابق ،ص197.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

للسفقات العمومية ومراحل مختلفة، سواء قبل تنفيذ الصفقة أو أثناء وبعد التنفيذ، وبما أن دراستنا تهتم بالجماعات المحلية سنركز أكثر على اللجنة الولائية واللجنة البلدية للسفقات العمومية، كما أن رقابة لجان الصفقات العمومية الخارجية آلية أخرى من آليات الوقاية من الفساد تهدف إلى تحقيق البرنامج الحكومي¹.

أولا : اللجنة البلدية للسفقات العمومية.

تخضع النفقات في إطار نفقة عمومية لرقابة مسبقة من طرف لجان الصفقات ولقد وضعت السلطة التنظيمية أحكاما صارمة نظمت بموجبها الصفقات العمومية حيث تنص المادة 174² من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على تشكيل اللجنة والمكونة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسا، منتخبتين إثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين إثنين عن الوزير المكلف بالمالية، ممثل عن المصلحة التقنية المعينة بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة.

وتختص اللجنة البلدية للسفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والملاحق الخاصة بالبلدية وبجميع الصفقات التي تبرمها البلدية، ما عدا الصفقات التي يساوي مبلغها أو يفوق 50 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال العمومية أو اقتناء اللوازم و20 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات أو الدراسات والتي هي من اختصاص اللجنة الولائية للسفقات حسب ما جاء في المادة 173³ من المرسوم السابق ذكره، وتقدم هذه اللجنة مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وتقدم رأيا حول كل طعن يقدمه متعهد يحتج على اختيار المصلحة المتعاقدة ومن شأن هذه اللجنة زيادة وتفعيل دور الرقابة وتكريس لمبدأ الشفافية، فأعضاء اللجان يتم تعيينهم

¹ - نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 129.

² - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50.

³ - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50.

الفصل الثاني : نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية

باستثناء من عين بحكم وظيفته، وقد حدد المشرع أداة التعيين طبقا لنص المادة 166 من نفس المرسوم السابق وفي حالة حدوث مانع لرئيس اللجنة يتم استخلافه بعضو من خارجها وهو الجديد المستحدث في هذا المرسوم.

ثانيا: اللجنة الولائية للصفقات العمومية.

تتشكل اللجنة من عدة أطراف وأشخاص لتمارس الإختصاص المناط بها وفقا لإجراءات معينة¹، وتتشكل من الوالي أو ممثله رئيسا، ممثلا لمصلحة المتعاقدة، ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، ممثلين إثنين عن الوزير المكلف بالمالية، مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية حسب موضوع الصفقة، ومدير التجارة بالولاية.

وتختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة مشاريع :

- دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية.
- دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يتجاوز 20 مليون دينار جزائري، إذا كانت صفقة إنجاز أشغال واقتناء لوازم ودراسات و 50 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات.
- الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية ضمن المستويات المحددة قانونا².

والقصد من عملية الرقابة هو التأكد من تطبيق جملة المبادئ والأحكام المكرسة في تنظيم الصفقات العمومية³.

1 - محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 55.

2 - المرسوم رقم 15-247 المرجع السابق .

3 - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، ط3، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2013، ص265.

ج . نتائج الرقابة الممارسة من طرف اللجنة المحلية للصفقات العمومية.

منح التأشير: إن قبول منح التأشير معناه أن الصفقة صحيحة وقابلة للتنفيذ ويمكن أن تكون التأشير مرفقة بتحفظات موقفة وتدخل الصفقة حيز التنفيذ بعدما تعرض على المراقب المالي لكي تلتزم كنفقة.

رفض منح التأشير: سببه مخالفة الصفقة للتشريع أو التنظيم المعمول به ويجب أن يكون السبب معللا.

التجاوز: يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي كل حسب اختصاصه أن يتجاوز الرفض وذلك بقرار معلل وبهذا يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تنفذ الصفقة التي رفضت لجنة المراقبة التأشير عليها بسبب عدم مشروعيتها فإن مقرر التجاوز يجب أن يتم في أجل تسعين 90 يوما من تاريخ الرفض ومهما يكن من أمر فلا يمكن التجاوز في حالة رفض التأشير لأسباب عدم مطابقة الأحكام التشريعية وذلك حسب المادة 202 من نفس المرسوم السابق.

خلاصة الفصل الثاني

كخلاصة لهذا الفصل توصلنا إلى أن ميزانية الجماعات المحلية تعد أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، وعملية تحضيرها وتنفيذها تتم في الإطار الذي حدده القانون حيث تتم هذه العملية تحت أعين هيئات رقابية مختلفة لضمان شرعيتها ومصداقيتها، وهنا يأتي دور الرقابة المالية التي تجسد حقيقة مبدأ الاقتصاد في الإنفاق بصورها المختلفة سابقة وأنية ولاحقة، لتجنب مواطن الخلل وإصلاحها في حال وقوعها وهذا ما هو منوط بالأجهزة والهيئات داخلية كانت أم خارجية.

ومن هنا تتحقق الغاية من ترشيد النفقات العامة، ومنتهى ذلك هو تحقيق أكبر قدر من النفع العام، في أقرب الآجال وبأقل التكاليف.

خاتمة

الخاتمة

في نهاية الدراسة نقدم حوصلة شاملة حول موضوع الرقابة على النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، خاصة بعد تزايد أهميتها في نظام الدولة حيث أصبحت ملزمة لمواكبة نظام العالم الجديد، وقد لاحظنا أن الدولة كي تقوم بالإنفاق على الوجه الذي يسمح لها بالوفاء بالتزاماتها المتعددة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كان لابد من فرض رقابة صارمة والتي هي الأخرى تتعدد صورها وتختلف الإدارات والأجهزة والمؤسسات القائمة بها من حيث الاختصاصات والسلطات، بل وطريقة العمل أيضا غير أن هذه الرقابة تواجه عدة مشاكل وصعوبات تعوقها عن أداء مهامها على أحسن وجه، مما أدى الى عرقلة العمل الرقابي وانعدام وصوله إلى مستوى الأداء المطلوب.

ومن خلال موضوع بحثنا تم التوصل إلى النتائج التالية .

- تعتمد الدولة في صرف وتسيير أموالها على الميزانية العامة، أما النفقات العامة تتمثل في مبلغ من المال صادر عن شخص عام وبيننا ذلك من خلال عرض أقسام الميزانية العامة التي تتكون من النفقات التي تتمثل في المبالغ المصروفة أما الإيرادات فتمثل في مجموع المداخل التي تحصل عليها الدولة.

- يمكن أن لا تختلف الرقابة المالية من الناحية العلمية عن الناحية النظرية وذلك باستنادها على الوثائق.

- تتأكد الرقابة على الأموال العمومية على كل إيراد محصل وكل نفقة مصروفة في مكانها المناسب والشفافية التامة من أجل تحقيق أقصى كفاية اقتصادية ممكنة.

واستنتجنا بأن الهدف الأساسي الذي تسعى إليه الدولة من خلال وضع الرقابة على النفقات العمومية هو تحقيق التحكم في الإنفاق من جهة وحماية الأموال العمومية من التبذير من جهة أخرى.

ومنه فقد تبين لنا من دراستنا السابقة أن الدولة تحاول التركيز على الانشغال الأمثل لمواردها المالية والبشرية والمادية في إطار القوانين واللوائح والتعليمات الجاري العمل بها وهذا ما استنتجناه من تلك العمليات السابقة واللاحقة على النفقات العامة، من قبل أجهزة الرقابة في مختلف مراحل التنفيذ لتكشف الأخطاء وتوضح أسبابها الرئيسية لضمان عدم تكررها مستقبلاً، دون أن تخل بالسير الحسن للمصالح المراقبة، ويمكن القول أن فعالية الرقابة تكمن في خضوع كل هيئة أو عضو لمسؤولية مديره أو رئيسه فالأمر بالصرف خاضع لسلطة الوزير والمحاسب العمومي تحت سلطة المدير العام للخزينة والمفتشية العامة للمالية تخضع لوزير المالية، وهكذا إلا أن مدى فعالية هذه الرقابة تتوقف عند اكتشاف بعض المشاكل التي يعاني منها الجهاز الرقابي، وخاصة المراقب المالي أثناء أدائه لعمله والذي يتولى الرقابة، فلما يرى جهوده تتخذ صورة ايجابية مرضية سواء في نظره أوفي نظر الغير والتي نسردها كآلاتي على سبيل المثال وليس الحصر.

- نقص الرابط بين المراقب المالي والأمين بالصرف والرئيسيين كالوزراء، لأن هذا الأخير يعتبر الرقابة السابقة عائق يكبح عمله فيما يخص صرف الأموال، مما يؤدي بالمراقب المالي عادة إلى مراقبة شرعية ونظامية النفقات، مع الاهتمام بالرقابة البعدية.
- إن النقائص التي تواجهها المفتشية العامة للمالية كتطبيق الرقابة من حيث التنظيم لا يمكن من إعطاء المهمة بعدها الحقيقي وعلى ضوء النتائج التي قدمناها لبحثنا المتواضع، في ما يلي أهم التوصيات والمقترحات المتمثلة في:

1- نرى أنه من الأفضل إشراك المراقب المالي في إعداد الميزانية لأنه على دراية بالمعلومات الضرورية التي تمكنه من التدخل عند الضرورة، ومن الأحسن التوسيع إلى ما بعد الالتزام بالنفقات وامتدادها إلى مهام الأمر بالصرف.

2- دقة اختيار القائمين بعملية الرقابة لا بد أن تتوفر فيهم شروط معينة كالكفاءة في العمل والأمانة، والتي تمكنهم من القيام بأعمال التدقيق أو التقييم، والعمل الدائم على تحسين مستوياتهم بإقامة الدورات التدريبية واللقاءات العلمية وتوفر الكتب والمراجع

الشخصية، وحضور وإقامة الندوات والمؤتمرات الإقليمية والدولية التي تتولى مناقشة موضوعات الرقابة المالية وما يتعلق بها.

3- توفر استقلالية وحيادية العاملين بأجهزة الرقابة حتى لا يكونوا ضحية لضغوط المسؤولين وبما يمكنهم من إبداء الرأي المحايد في أعمال الرقابة دون خوف وتردد.

4- عند تقسيم نفقات الوزارة المختلفة إلى عناوين وأقسام وأبواب يجب مراعاة التوازن بينهما والحرص على أن تكون الاعتمادات الموزعة بينها تلبي حاجة كل قسم وباب.

5- أن يتم صرف النفقات الواردة في الميزانية في أوقاتها المحددة ولا يقوم المسؤولين بترك بعض النفقات المالية إلى نهاية السنة المالية خوفا من نفاذ الاعتمادات مما ينتج عنه تبذير الأموال العمومية.

6- يجب أن تهتم الدولة بتعزيز وترقية كل موظف في عمله والاهتمام به أكثر من الناحية المعنوية ومن الناحية القانونية والمادية أي تحفيزهم وتشجيعهم كلما سمحت الفرصة بذلك.

7- وفي الأخير وبعد دراستنا لموضوع الرقابة على النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر لا نغدو في الحقيقة إلى محاولة متواضعة للبحث عن تطورات قطاع المالية في الجزائر من خلال توظيف واستخدام المعلومات والمعطيات المتوفرة لذلك فإن الدراسة لا يمكن أن تلم بكل زوايا الموضوع الواسعة النطاق ولهذا فقد حاولنا الإجابة عن بعض الإشكاليات أو التساؤلات بما هو متوفر من معطيات تاركين أفاق البحث مفتوحة لبحوث أخرى في المستقبل.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: قائمة المصادر:

(1) القرآن:

- سورة الإسراء، الآية 100.

- سورة يس، الآية 47.

(2) النصوص الرسمية:

-الساتير:

1. الدستور الجزائري 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد(14)الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

-القوانين:

1. القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 10 الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.
2. القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1884 المتعلق بقوانين المالية، ج ر، عدد 28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.
3. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 افريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 15 الصادرة بتاريخ 11أفريل 1990.
4. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، رقم 35 الصادرة بتاريخ 15أوت 1990.
5. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج ر، عدد 53 الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.
6. أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ج ر، عدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.

7. القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن الاجراءات المدنية والادارية، ج ر، عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أفريل 2008.
8. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد (37) الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.
9. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 ففري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر، عدد (12) الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

3) النصوص التنظيمية:

- المراسيم:

1. مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد (50) الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
2. المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بإحداث مفتشية العامة المالية، ج ر، عدد 10، ص 349 .
3. المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر عدد 43.
4. المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، الجريدة الرسمية، عدد 43.
5. المرسوم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15.
6. المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14.11.1992 المتعلق بالرقابة التي يلتزم بها المراقب المالي، ج ر عدد 82.

7. المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية، عدد 06.
8. المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جويلية 1998 يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها، ج ر، عدد 42 .
9. المرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في 07 أفريل 2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي و تنظيمها وعملها، ج ر عدد 23، الصادرة بتاريخ 7 افريل 2002.

ثانيا: قائمة المراجع:

1) قائمة المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

- 01- أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، 2000.
- 02- أعاد حمود القيسي المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2008.
- 03- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديثة، القاهرة، 2010.
- 04- حسن عوضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 05- حسن عوضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة الضرائب والرسوم (دراسة مقارنة)، ط1، دار الخلود ، بيروت، 1995.
- 06- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، ط2001.
- 07- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دار الثقافة، ط2، عمان 2010.

- 08- خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع العربي، عمان، 2008.
- 09- نديدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 10- زينب حسين عوض الله، المالية العامة، دار المعرفة، بيروت، 1994.
- 11- سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2015.
- 12- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000.
- 13- السيد عبد المولي، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.
- 14- الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر 2003.
- 15- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دارالكتب للطباعة والنشر، بغداد.
- 16- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دارالنورللنشر والتوزيع، 2011.
- 17- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 18- عمار بوضياف القضاء الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2008.
- 19- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، بيروت، لبنان، 1998.
- 20- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004 .
- 21- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.

22- محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.

23- محمد حسين الحسيني الجلاي، تلخيص الذهب من لسان العرب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، 2014.

24- محمد رسول لعموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة دمشق، ط1، 2005.

25- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.

26- يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 2013.

ب- الأطروحات والمذكرات:

ب-1 أطروحات الدكتوراه:

1- نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

ب-2 رسائل ومذكرات الماجستير:

1- رضا الشلاي، تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، 2003 .

2- زيوش رحمة، الرقابة المالية على المؤسسات ومراكز التكوين المهني والتمهين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، 2003.

3- سعاد طيبي الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، فرع إدارة ومالية بن عكنون، الجزائر 2002.

4- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية نفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،

. 2011

- 5- عبد الوهاب علاق، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004.
- 6- جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.

فهرس المحتويات

المحتوى	رقم الصفحة
مقدمة.....	01.....
الفصل الأول : مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية	06.....
المبحث الأول: ميزانية الجماعات المحلية.....	07.....
المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للجماعات المحلية.....	07.....
الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية.....	07.....
الفرع الثاني: خصائص ميزانية الجماعات المحلية	09.....
الفرع الثالث: المبادئ الأساسية لميزانية الجماعات المحلية.....	11.....
المطلب الثاني: مراحل الميزانية العامة للجماعات المحلية.....	13.....
الفرع الأول: وثائق الميزانية.....	14.....
الفرع الثاني: إعداد الميزانية.....	16.....
الفرع الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية.....	19.....
المبحث الثاني: مفهوم النفقات العامة للجماعات المحلية.....	28.....
المطلب الأول :تطور ومفهوم النفقات العامة للجماعات المحلية.....	29.....
الفرع الأول: تطور النفقات العامة للجماعات المحلية	29.....
الفرع الثاني: تعريف النفقات العامة للجماعات المحلية.....	30.....
الفرع الثالث : عناصر النفقات العامة للجماعات المحلية.....	32.....
المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة للجماعات المحلية.....	34.....

- 34..... الفرع الأول: التقسيمات النظرية للنفقات العامة للجماعات المحلية.
- 38..... الفرع الثاني: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة للجماعات المحلية.
- 40..... خلاصة الفصل الأول:
- 41..... الفصل الثاني: نظام الرقابة على النفقات العامة للجماعات المحلية.
- 42..... المبحث الأول: نظام الرقابة الداخلية.
- 42..... المطلب الأول: رقابة المراقب المالي.
- 43..... الفرع الأول: مهام المراقب المالي.
- 46..... الفرع الثاني: مجالات رقابة المراقب المالي.
- 50..... الفرع الثالث: مسؤولية المراقب المالي.
- 50..... المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي.
- 52..... الفرع الأول: مجالات رقابة المحاسب العمومي.
- 54..... الفرع الثاني: آجال الدفع وطرق تسوية النفقات العمومية من قبل المحاسب العمومي..
- 55..... الفرع الثالث: مسؤولية المحاسب العمومي.
- 58..... المبحث الثاني: نظام الرقابة الخارجية.
- 58..... المطلب الأول: الرقابة القضائية والإدارية.
- 59..... الفرع الأول: رقابة الجهات القضائية المختصة.
- 60..... الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة.
- 69..... الفرع الثالث: رقابة مصالح وزارة المالية.

74.....	المطلب الثاني: الرقابة الشعبية والسياسية ورقابة اللجان والخلايا
75.....	الفرع الأول: رقابة المجالس المحلية
77.....	الفرع الثاني: رقابة الخلايا واللجان
82.....	خلاصة الفصل الثاني
83.....	الخاتمة
86.....	قائمة المصادر والمراجع
92.....	الفهرس