

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم: الحقوق



# الرقابة المالية على نفقات البلدية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د. عادل بن عبد الله

إعداد الطالب:

. رياض العابد

الموسم الجامعي: 2014/2013

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّعَةَ  
وَالْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّعَةَ  
وَالْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّعَةَ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ  
بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا"

الآية 67 من سورة الفرقان

# اهداء

اللهم لا سهلا إلا ما جعلته سهلا، و أنت تجعل الصعب سهلا

اللهم إشرح لي صدري ويسر لي أمري و أحل عقدة من لساني يفقه قولي

اللهم قدرنا على رد الجميل ، فإن إستطعنا زدنا في الكيل ، و إن لم نستطع

لن نبخل بالقليل، أهدي هذا العمل المتواضع :

- إلى من غمراني حنانا و حبا، و سهرا على نجاحي و وصولي ما خذت دربا :

الوالدين الكريمين.

وإلى شريكتي في الحياة الزوجة الغالية.

و إلى إخوتي و أخواتي، و إلى كل عائلة العابد صغيرا و كبيرا.

- إلى أعمامي و أخوالي و عماتي و خالاتي و كل الأهل والأقارب.

- إلى الأصدقاء المقربون: سيف الدين، محمد، الصادق.

- إلى كل أبناء خالتي: فاتح، سليم، عبد الرزاق و منير.

- إلى رفقائي: شوقي ، حسين و عبد الناصر.

- إلى زملاء الدراسة : صلاح الدين، لعلی و سليمان.

- كل الأساتذة الذين رافقوني خلال مشواري الدراسي، أخص بالذكر أستاذي

و قدوتي، و المشرف على تأطيري : الدكتور بن عبد الله عادل.

- إلى كل عمال الرقابة المالية و أخص هنا بالذكر

عمال الرقابة المالية لدى بلدية طولقة، و على رأسهم المراقب المالي عباس بوزيدي.

و الزملاء: عبد الرزاق نوار خرخاش، محمد قيطون، بوزيد بورنان، كمال برياص،

نذير دراف ، حفناوي جراد، شفيق سعودي مبروك، جمال خير الدين،

و العم النوي العيد.

## شكر و عرفان

بسم الله الرَّحْمَن الرَّحِيمِ.

إن الحمد لله نحمده و نستعينه و نستغفره و نتوب إليه.

نتقدم بالشكر الجزيل و خالص العرفان:

- إلى المولى عز وجل على منه علينا بالصحة و العافية و القدرة على إنجاز هذا العمل، ومهما شكرنا ففيه قصر، ثم إلى نبيه الكريم صلى الله عليه و سلم،

الذي هدانا إلى الإسلام دون الكفر.

- إلى أبائنا و أمهاتنا على التربية و الرعاية من الولادة إلى الكبر، عدد ما نزلت قطرات مطر.

- إلى الأسرة العلمية و الإدارية التي رافقتنا خلال مشوارنا الدراسي فأحاطتنا بالرقابة و الإشراف و حسن النظر.

- إلى الأستاذ المشرف على المجهودات الجبارة التي قدمها لنا في تأطيره للمذكرة.

- إلى الأسرة العملية و المهنية العاملين بمصالح الرقابة المالية.

- إلى كل العاملين في البلديات.

إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد قل العون أم كثر.

نعلم جيدا أنه لا يسعنا هذا المقام على شكر من ساعدونا حق الشكر، و إن حاولنا

فسيجف الحبر، و إن قصرنا نطلب منهم العذر، سيظلوا في ذاكرتنا

طال العمر أم قصر.

## مقدمة

انتقلت طبيعة المالية العامة للدولة من مالية محايدة إلى مالية تدخلية وظيفية ثم إلى مالية تخطيطية، فكان من البديهي أن ينعكس هذا التطور على النفقات العامة، هذا إن لم نسلم بأن الأسباب المالية هي التي أثرت في توجهات الدولة في حد ذاتها.

و نظرا لتعدد الوظائف الملقات على عاتق الدولة و ضخامتها، وعدم قدرة هذه الأخيرة لوحدها على تلبية جميع إحتياجات المواطنين، فإنها تعمل شيئا فشيئا على التخلي عن بعض المهام لصالح الجماعات المحلية و التي تتمتع بنوع من الإستقلال المالي و الإداري، حيث تتجسد هذه الإستقلالية في تجهيز الجماعات المحلية بميزانية خاصة بها تقيد فيها النفقات التي تلتزم بها و الموارد الضرورية لتغطيتها.

لا مفر للدولة إلا الإعتماد على أم المرافق العامة و أقرب وحدة إدارية للمواطن ألا وهي

البلدية و التي تتولى مهام و صلاحيات عديدة تؤديها لخدمة التنمية المحلية تحت رقابة السلطات المركزية، و لذلك فإن البلدية تتمتع بقدر معين من الإستقلال في ممارسة إختصاصاتها المحددة في قانون البلدية و التنظيمات و اللوائح المختلفة، و المقصود هنا بالإستقلال ليس الإنفصال عن الدولة و إنما معناه أن يكون لها شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها و يمارس مختلف الإختصاصات بالإضافة إلى توفر الموارد المالية اللازمة للبلدية لتغطية كافة النفقات.

و تعد المالية المحلية من عدة جوانب مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة و عنصرا أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية الإدارية، فباعتبارها جزءا لا يتجزأ من المالية العمومية ظلت المالية المحلية موضوع عدة إصلاحات لسنوات سابقة، و كانت السلطات الوصية في كل مرة تقترح و تجسد الحلول للمشاكل العديدة التي تعاني منها البلديات خاصة في ما يتعلق بالعجز المالي، و مما يزيد العبء على البلدية هو أن النفقات العامة في تطور و تزايد مستمر و ذلك لعدة أسباب منها:

- الزيادة في مصاريف التشغيل العام و المصاريف على الأملاك العقارية و المنقولة.
- عدم التقدير لبعض النفقات كزيادة إستهلاك الكهرباء و من ثم زيادة مصاريف الإنارة العمومية و التي شكلت ديونا معتبرة.
- زيادة الكثافة السكانية.
- نقص الوعي لدى المواطن و عمال الإدارة بضرورة ترشيد النفقات.

في ظل كل هذا فإن السلطات الوصية سعت جاهدة لإيجاد حلول للعجز المالي الذي تعاني منه البلديات غير طريقة مسح الديون و ضخ الأموال و الإعانات، و من هذه التوجهات إخضاع نفقات البلديات إلى الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، وهذا ما تجسد في القرار الوزاري المشترك المؤرخ في **2010/05/09** الصادر عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير المالية، والذي يحدد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على البلديات.



و بالنظر إلى هاته المعطيات تطرح أمامنا الإشكالية التالية :

**ما مدى فعالية الرقابة المالية في مسايرة و توجيه و ترشيد نفقات البلدية ؟**

و تندرج تحت هاته الإشكالية عدة تساؤلات فرعية نوجزها في ما يلي :

- هل تتطور الرقابة المالية مع تطور النفقة العامة ؟

- هل تمتاز الرقابة المالية بالمرونة إزاء تطور النفقة العامة ؟

- هل تتدخل الرقابة المالية في تقدير نفقات البلدية ؟

- هل تعتبر الرقابة المالية ضابطا في تخصيص النفقة ؟

- ماهو دور الرقابة المالية في ترشيد النفقة ؟

- ماهي العلاقة بين الرقابة المالية الداخلية و الخارجية و أيهما أنجع؟

تتحدد دوافع إختيار موضوع الرقابة المالية على نفقات البلدية في الأهمية التي يكتسيها

البحث على مستويات مختلفة:

1- الأهمية العلمية : يكتسي موضوع بحثنا في الجانب منه أهمية علمية، إذ نود بهذه

المساهمة، و التي لا تخلو بطبيعتها من الثغرات إثراء البحث الجامعي في ميدان الرقابة

و المحاسبة بصفة عامة، و في ميدان الرقابة المالية على البلدية بصفة خاصة، و كذا إثارة

الإهتمام بمختلف جوانب الموضوع و الذي يفتقد إلى الدراسات المتخصصة.

بالنظر إلى حداثة الرقابة المالية على نفقات البلدية أردنا أن نكون من السابقين في دراسة

هذا الموضوع خاصة أن الإتجاهات الحديثة تتجه إلى التخصص في الدراسة، و لنحفز

الباحثين على التطرق لهذا الموضوع بأكثر دقة و تحليل.

ب- الأهمية العملية : يتناول البحث الجوانب المختلفة للرقابة على مالية البلدية و المسؤوليات التي تقررت على الجهات التي تتدخل في عمليات المراقبة، كما يبرز الدور الذي تلعبه السلطات الإدارية المؤهلة و الجهات القضائية المختصة في مساءلة القائمين على تبذير مالية البلدية.

مما يزيد من أهمية الموضوع هو أن الرقابة على مالية البلدية تعرف تطورا مهما من حيث القوانين المنظمة لها و كذلك من حيث الآليات الواجب تتبعها من أجل رقابة فعالة تفي بمتطلبات التنمية الإقتصادية و الإجتماعية المحلية.

إن من أسباب إختيارنا لهذا الموضوع أسبابا ذاتية و أخرى موضوعية :

أ - الأسباب الذاتية : ما دفعني إلى إختيار هذا الموضوع هو كوني موظف بمصلحة الرقابة المالية فأردت أن أنجز عملا يعود بالفائدة على الجهتين الدراسية و العملية، و أيضا كون تكويني الدراسي رياضي حيث كنت أدرس في شعبة العلوم الدقيقة في المرحلة الثانوية و تكويني الجامعي قانوني إداري مما ولد لدي حبا و رغبة في هذا المزج حيث وجدته في الحياة العملية و موضوع البحث.

ب - الأسباب الموضوعية : كنتويج لمسار دراسة القانون الإداري من الناحية النظرية و الذي كنا نحس به و ممارسة عمل لدى الرقابة المالية أصبحنا نلمس القانون الإداري، أردنا توظيف هاتين الثقافتين في بحثنا هذا لزيادة فهم القانون الإداري بصورة أوضح و معرفة العلاقة بين النظري و التطبيقي على أكمل وجه.

وككل بحث علمي تواجهه صعوبات وحواجز، من أهمها قلة المراجع في الدراسات المتخصصة، ضيق الوقت المخصص لتحضير هذا البحث، حداثة الرقابة المالية على نفقات البلدية حيث لا نستطيع أن نقيم دورها و مردودها في فترة وجيزة.

ولتحليل هذا الموضوع إتبعنا المنهج الوصفي التحليلي في معالجتنا له و قد إعتدنا على الوصف و التعمق الدقيقين متوخين في سبيل ذلك تحقيق الأهمية العلمية و العملية.

وبما توفر لدينا من مادة علمية حاولنا راغبين في الإلمام بأغلب جوانب الموضوع مقسمين بحثنا إلى ثلاثة فصول كما يلي:

- فصل تمهيدي بعنوان **النفقة العامة و الرقابة عليها** يندرج تحته مبحثين، المبحث الأول نتطرق فيه إلى مفهوم النفقة العامة، و المبحث الثاني نتناول فيه مفهوم الرقابة المالية على النفقات العامة.

- فصل أول بعنوان **ميزانية البلدية و كيفية تنفيذ نفقاتها** يتفرع تحته مبحثين، المبحث الأول بإسم ميزانية البلدية و كيفية إعدادها، و المبحث الثاني بعنوان أساليب تنفيذ نفقات البلدية.

- فصل ثان بعنوان **نظام الرقابة على نفقات البلدية** مقسم إلى مبحثين، المبحث الأول نتطرق فيه إلى نظام الرقابة الداخلية، و المبحث الثاني نتناول نظام الرقابة الخارجية.

## الفصل التمهيدي: النفقة العامة و الرقابة عليها

لدراسة موضوع الرقابة المالية على نفقات البلدية، لابد من معرفة المقصود بالنفقة العامة و الرقابة المالية عليها لأن هاته من تلك، أي أن الرقابة المالية المطبقة على النفقات العامة هي نفسها الرقابة المالية التي تطبق على نفقات البلدية، فتتظمها نفس النصوص القانونية وما الثانية إلا إستنباطا من الأولى.

وبما أن موضوع الفصل ينقسم إلى شقين رأينا أن نتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم النفقة العامة و في المبحث الثاني إلى مفهوم الرقابة المالية على النفقات العامة.

## المبحث الأول: مفهوم النفقة العامة

إذا كان موضوع بحثنا هو الرقابة المالية على نفقات البلدية، فإنه من الضروري أن نعي جيدا ما المقصود بالنفقة العامة، حيث تعد الكفة الثانية للميزانية العامة للدولة في مقابل الإيرادات العامة، ولهذا تكتسي أهمية بالغة باعتبارها أحد محاور المالية العامة ولكون توفيرها لا يشكل عبءا لوحده فقط بل وأيضا كيفية إنفاقها، و يقتضي الغوص في دراسة النفقات العامة الإحاطة بتعريف و تطور النفقة العامة و هذا ما سنراه في المطلب الأول وكذلك تقسيم النفقة العامة و خصائصها في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: تعريف وتطور النفقة العامة

>> لقد كان للتطور الذي حدث في طبيعة الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة إلى منتجة أثره على النشاط المالي، هذا إن لم نسلم بان الأسباب المالية هي التي أثرت في توجهات الدولة في حد ذاتها، فانتقلت طبيعة المالية العامة للدولة من مالية محايدة إلى مالية تدخلية وظيفية ثم مالية تخطيطية، فكان من البدهاة أن ينعكس هذا التطور على نظرية النفقات العامة << (1)

(1) بن داود ابراهيم . الرقابة المالية على النفقات العامة . دار الكتاب الحديث: القاهرة. طبعة 2010. ص 51 .

## الفرع الأول: تعريف النفقة العامة

نتطرق هنا لتعريف النفقة العامة لغة وإصطلاحاً من خلال ما ورد في الفقه والتشريع

الجزائري:

أولاً - تعريف النفقة العامة لغة: >> هي من أنفق الرجل إذا افتقر وذهب ماله ومنها قوله

تعالى: "قل لو أنتم تملكون خزائن رحمة ربي إذا لأمسكنم خشية الإنفاق" . (1)

ثانياً - النفقة إصطلاحاً: >> أما النفقة العامة في الإصطلاح فهي إخراج جزء من مال

مخصوص إلى بيت المال لوجهة مخصوصة تحقيقاً 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 مضافاً إلى الخارج

من بيت المال <<. (2) و بهذا فالنفقة العامة هي ما تنفقه الدولة أو أي شخص من الأشخاص

العامة الأخرى أو المؤسسات التابعة لها وهذا بخلاف النفقة الخاصة التي يضي عليها

الطابع الشخصي للمنفق. << (3)

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

في إطار الميزانية العامة للدولة أو ما تعلق بإعتمادها وهذا ما ورد على وجه الخصوص في

(1) الآية 100 سورة الإسراء .

(2) أبو الحسن الماوردي .الأحكام السلطانية و الولايات الدينية. المكتبة العصرية: صيدا،بيروت.2000. ص 233.

(3) بن داود إبراهيم. مرجع سابق. ص26.

المادة 06 من قانون 17/84 والتي تنص: >> تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها>>. كما نصت المادة 23 من نفس القانون والواردة في الفصل الثالث المعنون بالنفقات بقوله : >> تشمل الأعباء الدائمة للدولة على ما يلي: نفقات التسبير ، نفقات الإستثمار، القرض و التسبيقات >>.

أما كتاب المالية العامة فيعرفون النفقة العامة بأنها: >> مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام. >> (1)

### الفرع الثاني: تطور النفقة العامة.

في مرحلة الدولة الحارسة إمتنع على الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و إقتصرت نتيجة لذلك غرض النفقات العامة على ضمان سير المرافق الأساسية التي لها دور إشباع الحاجات العامة الأولية من دفاع وقضاء ، وهذا ما كان له إنعكاسه على كتابات فقهاء الإقتصاد والمالية فلم يعط التقليديون النفقات العامة أهميتها التي تستحقها فكانت دراسة النفقات العامة توجه أساسا للمشاكل القانونية المتعلقة بإجراءات الإنفاق العام دون البحث في طبيعته وأثاره في الحياة الإجتماعية و الإقتصادية .

ومن هذا أصبحت أهم أهداف النظام المالي بما فيه النفقات العامة في الفكر

(1) بن داود إبراهيم. مرجع سابق. ص53.

المالي المعاصر وحتى في الميدان العلمي للدول الرأسمالية حديثا هو الحفاظ على الإستقرار والتوازن الإقتصادي والحيلولة دون الأزمات الإقتصادية المتتالية التي يعاني منها النظام الرأسمالي وأيضا بهدف إرساء قدر من العدالة خاصة في توزيع الدخل الوطني وضمان الإستخدام السليم للموارد عن طريق ما تحدثه من نفقات عامة لدعم الإقتصاد ولضمان الحد الأدنى من سبل الإستثمار العام<sup>(1)</sup>.

إن الملاحظ يرى أن تطور الدولة ودورها قد أخذ مسار آخر حيث ظهرت إلى الوجود خاصة في العشرية الأخيرة دعوات للتقليص من النشاط الاقتصادي للدولة والحد من تدخلها، وذلك باللجوء إلى نظام الخصوصية بالتخلي عن مجالات القطاع العام إلى القطاع الخاص فأعتبرت هذه التوجهات الجديدة بمثابة إيديولوجية حديثة للبلدان الرأسمالية المتقدمة بلغ صداها إلى معظم البلدان النامية وعلى رأسها الجزائر خاصة تحت تأثير المنظمات الدولية والضغط الخارجية الناتجة عن مديونية هذه البلدان تجاه دول الإقتصاديات المتقدمة ليطلب من هذه البلدان ضرورة خلق توازن في ميزانيتها مما يعني الحد من سياسة الإنفاق الحكومي والتخلي عن بعض وحدات القطاع العام وفتح مجال المنافسة وتحرير الأسعار وإزالة كل العقبات من وجه القطاع الخاص<sup>(2)</sup>.

(1) زينب حسين عوض الله. المالية العامة. دار المعرفة: بيروت. طبعة 1994 . ص 27.

(2) زينب حسين عوض الله. مرجع نفسه. ص 27.



## المطلب الثاني : تقسيم النفقة العامة وخصائصها

إن بيان تقسيم النفقات العامة ليس لمجرد التصنيف وإنما الهدف من ذلك هو معرفة كل نوع من النفقات لتحديد تمويلها، حيث إن النفقات العادية تمويل غالباً بالإيرادات العادية وتمول النفقات الإستثنائية بإيرادات إستثنائية كأصل عام (1) ، كما إن التقسيم و الخصائص يبرزان الفرق بين النفقة العامة وباقي النفقات.

## الفرع الأول: تقسيم النفقة العامة

يبرز لنا هذا التصنيف كل نفقة بقصد ترشيدها كما يسهل لنا ذلك أعمال الرقابة المالية وإجراء المتابعة والفحص، بخلاف ما إذا كانت النفقات مهمة دون تحديد وتصنيف، فيستحيل بذلك إجراء عمليات التدقيق والتحقيق كعناصر للرقابة المالية. (2)

## أولاً- التقسيمات النظرية للنفقات العامة

1 - النفقات العادية والنفقات الاستثنائية : فالنفقات العادية هي التي تتصف بالدورية والثبات ومثالها أيضا رواتب الموظفين ، أما النفقات الإستثنائية تمتاز بعدم دوريتها نظرا لعدم تكرارها كل سنة ومثالها نفقات الحالات الطارئة وحالات الأزمات والحروب وإنتشار الأوبئة الفتاكة وما شبه ذلك .

(1) حسن عوضة . المالية العامة . دار النهضة العربية: القاهرة . الطبعة 1978 . ص 347.

(2) بن داود ابراهيم . مرجع سابق . ص 55.

وتبرز أهمية هذا التقسيم في كونه يمكن الحكومة من تقدير مستويات الإنفاق العام تقديرا سليما وتدبير ما يلزم من إيرادات عامة لسداد هذا النوع من النفقات ، أما النفقات غير العادية فنظرا لطابعها الطارئ والفجائي فهي غالبا ما تسدد من إيرادات غير عادية كاللجوء إلى الإقتراض الداخلي أو الخارجي وهذا ما أشتهرت به السياسة المالية التقليدية<sup>(1)</sup>.

أما السياسة المالية الحديثة فهي على عكس ذلك إذ ترى أنه ليس هناك ما يبرر هذا التمييز حيث أنه يمكن تمويل إحدى النفقتين العادية أو استثنائية من نفس مصادر التمويل . أكثر من هذا فالنفقات العادية والتي قيل بسنوبتها فقدت إلى حد معتبر هذا المنطلق فالدولة أخذت اليوم بإعداد ميزانيتها وفقا لبرامج التنمية الاقتصادية ووفقا لمخططات تنموية قد تتعدى السنة ومن هنا ففكرة الدورية تجعل من الصعب التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية لأننا لو نظرنا إلى فترة أطول من فترة سنة ولتكن خمس سنوات مثلا أدى ذلك إلى إعتبار العديد من النفقات غير العادية نفقات عادية وكذلك لو إقتصرت لفترة أقل من سنة لأعتبرنا بعض النفقات العادية غير عادية .

## 2- النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية: >> فالنفقات الإدارية أو نفقات التسيير هي

النفقات اللازمة لسير الإدارات العامة في الدولة كرواتب الموظفين ونفقات الصيانة وغيرها.

(1) حسين مصطفى حسين. المالية العامة . ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر . طبعة 2001 . ص 116.

أما النفقات الرأسمالية فهي المتعلقة بالرأسمال الوطني والثروة الوطنية كنفقات التجهيز والإنشاء والتعمير والنفقات الإستثمارية، وهذه النفقات تكون موزعة حسب المخطط الإنمائي السنوي وتظهر في الجدول \* ج \* الملحق بقانون المالية، ويسمح التقسيم الوظيفي لنفقات الإستثمار بإعطاء وضوح بارز لنشاط الدولة الإستثماري >> (1).

**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 لإقتناء المعدات والآلات ، أما النفقات المحولة أو المنقولة فهي التي تهدف إلى إعادة توزيع الثروة والدخل الوطني وذلك عن طريق الإقتطاعات الضريبية من الخاضعين لها ليعاد توزيعها على فئات أخرى ومثالها نفقات الإعانات الخيرية ، النفقات الإجتماعية كالضمان الإجتماعي وغيرها .

**4 - النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة:** المقصود بإنتاجية النفقة هو الحصيلة التي تترتب إنفاقها ، لأجل هذا أعتبرت النفقات الإستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية نفقات منتجة بخلاف نفقات مستخدمي الإدارات و نفقات تسيير المرافق العامة التي أعتبرت غير منتجة، شابهها تعد من قبيل النفقات المنتجة لأنه إذا تم الإنفاق على الأفراد فسيقبلون على شراء سلع وخدمات مما يعيد حركية الأموال وبالتالي حركية الإقتصاد

(1) بن داود إبراهيم. مرجع سابق. ص55.

الوطني وغيرها من النفقات التي تعد في ظاهرها غير منتجة وهي في الحقيقة أكثر إنتاجية ولو كان ذلك بطريق غير مباشر<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة.

تقسم كل دولة نفقاتها العامة في ميزانيتها إلى أقسام متعددة والهدف دائماً هو تسهيل عملية الرقابة ولتحديد طرق التمويل وهذه التقسيمات تختلف بطابع الحال عن التقسيمات النظرية سالفه الذكر والتي تناولها الفقهاء دون أن تظهر في وثائق الميزانية بخلاف التقسيمات الوضعية فهي موضوعة في تقسيمات ميزانية الدولة<sup>(2)</sup>.

**1- التقسيم الإداري:** يستند هذا التقسيم الإداري إلى تقسيمات الإدارات العمومية للدولة ، إذ يعهد بالنفقات حسب القطاعات الوزارية في الدولة وحسب هيئاتها الإدارية المستقلة إذ يضاف إلى إتمادات كل وزارة مخصصات السلطة التشريعية ومخصصات المجلس الدستوري وغيرها من الهيئات المستقلة الأخرى ، ويمكن أن يضاف إلى هذا التقسيم في الميزانية العامة النفقات الموصدة في الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة بالخرينة وتبين هنا النفقات السنوية من النفقات البرامجية التي تتعدى السنة بغرض تطبيق مخططات وبرامج التنمية الاقتصادية<sup>(3)</sup>

(1) حسن عواضة . المرجع السابق . ص 349.

(2) حسين مصطفى حسين. المرجع السابق. ص 18.

(3) بن داود إبراهيم. مرجع سابق. ص 59.

**2 - التقسيم الوظيفي:** في سنة 1947 وفي تقرير للجنة هوفر المجتمعة في الولايات المتحدة الأمريكية ، تم إقتراح هذا التقسيم والغرض منه هو مقارنة الإدارات العامة ومدى إنتاجيتها مع المؤسسات الخاصة ، وهو يستند على الوظائف التي تؤديها ، وبهذا يوضع كل قطاع على حدى وبالتالي تحدد نوعية النفقة حسب القطاع مثلا قطاع القضاء ، الدفاع ، الأمن ، العلاقات الدولية ، النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية ، النشاطات العلمية والثقافية ، ومن خلال هذا الهدف الوظيفي للنفقة يتم التمييز على الخصوص بين النفقات الإستثمارية وغيرها من النفقات (1) .

**3 - التقسيم الاقتصادي :** هو تقسيم يبني على أسس اقتصادية إذ تتحدد نوعية النفقة والقسم الذي تندرج فيه حسب الأثر والهدف الإقتصادي الذي تؤديه هذه النفقة تجاه الإقتصاد الوطني أو الحياة الإقتصادية للأشخاص المعنوية العامة و الخاصة ، ورأى فقهاء علم المالية والإقتصاد تقسيم النفقات إلى نفقات التسيير نفقات التجهيز والإنشاء نفقات التوزيع (2).

### الفرع الثاني: خصائص النفقة العامة

من خلال ما سبق خاصة في تعريف النفقة العامة بأنها: مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام ، ومن خلال هذا التعريف يتضح لنا إن للنفقة

(1) بن داود ابراهيم.مرجع سابق. ص60.

(2) بن داود ابراهيم. مرجع نفسه. ص61

العامة الخصائص التالية :

إن الدولة و الأشخاص العمومية التابعة لها تعتمد على الإنفاق من أجل إشباع الحاجات العامة و كل شكل من الأشكال الإنفاق يجب أن يأخذ الصفة النقدية حتى يمكن القول أننا بصدد نفقة عامة، و الشرط النقدي للنفقة العامة أستحدث بناء على تطورات أدت إلى ضرورة هذا الإنفاق و هو أنجع الطرق لحصول الدولة على خدمات أو سلع أو دراسات معينة تلبية لحاجات عامة ، و أهم نتيجة للإستخدام النقدي هو تسهيل النظام المالي للدولة و إعطائه فعالية أكثر و ذلك بإقرار مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن إستخدامها طبقا للمصلحة العامة دائما<sup>(1)</sup> ، و هي نفسها الميزة التي تميز المالية العامة عن المالية الخاصة.

**أولا- الصفة النقدية للنفقة العامة:** حتى يمكن إعطاء وصف العموم على النفقة العامة كان لزاما أن تصدر من شخص معنوي عام أي من الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى الهيئات العامة و من هنا لا تعتبر من قبيل النفقات العامة النفقات التي يقوم بها الأفراد أو إحدى الهيئات الخاصة حتى و إن كانت موجهة لتحقيق منفعة عامة كأن يتبرع أحد الأفراد بمقدار مالي لأجل إقامة مشروع عام كجامعة أو مستشفى<sup>(2)</sup>.

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص53.

(2) بن داود ابراهيم. مرجع نفسه. ص54.

ثانياً-الغرض من الإنفاق العام: لا بد أن تكون غاية النفقة و هدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد أو فئة معينة بذاتها و يقوم هذا الشرط على ثلاث دعائم:

- أولها يتخلص في تبرير النفقة العامة بتوجيهها لتلبية الحاجات العامة و التي تتولى الدولة أو أحد الأشخاص العامة إشباعها.

- ثانيها كون المنفعة المراد تحقيقها مشروعة وفق ما نظمته الأحكام التشريعية و التنظيمية.

- ثالثها المساواة بين المواطنين في النفع العام كنتيجة للمساواة بينهم في تحمل الأعباء العامة.

و فكرة المنفعة هي في تطور مستمر و تختلف من بلد لآخر و من زمن لآخر في الدولة الواحدة و قد تعددت المعايير في تقدير هذه المنفعة العامة إلا أن المتفق عليه في تقرير المنفعة متروك للسلطات السياسية (1).

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص55،54.

**المبحث الثاني : مفهوم الرقابة المالية على النفقات العامة**

إن الرقابة المالية على النفقات العامة تتجسد بصورة سامية و رفيعة القدر في شريعتنا السمحاء إذ تعددت صورها و أشكالها و أحكمت أساليبها و أدوارها ، كما للتشريع الجزائري حظه في أن نص على الرقابة المالية على نفقات الدولة وإن كان بنتائج وأهداف مختلفة. لذا سنتطرق لتعريف الرقابة المالية وأساسها القانوني في المطلب الأول و صور و أسس الرقابة المالية في المطلب الثاني.

**المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وأساسها القانوني**

تمر الرقابة المالية بين المصطلحات و المصدر لتقربنا شيئاً فشيئاً من مفهومها، لذا سنتطرق لتعريف الرقابة المالية في فرع أول وأساسها القانوني في الفرع الثاني.

**الفرع الأول : تعريف الرقابة المالية.**

أولاً- تعريف الرقابة المالية لغة: نجد في مدلولات اللغة العربية أن الرقابة وردت بمعاني كثيرة منها:

- الحراسة والرعاية : رقب الشيء وراقبه أي حرسه ، ورقيب القوم هو حارسهم والرقيب هو الحارس الحافظ<sup>(1)</sup> .

(1) بن داود ابراهيم. مرجع السابق. ص12.



- الإشراف: إرتقب أي أشرف وعلا، فنقول إرتقب المكان إذا علا وأشرف.

- الإنتظار : رقب فلان تعني إنتظره وترصد قدومه (1) .

وفي القرآن الكريم نجد قوله تعالى: " ولم ترقب قولي " (2) . معناه لم ترتقب قولي .

الحفظ: فمن أسماء الله تعالى ( الرقيب ) بمعنى الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومن قوله

تعالى: " إن الله كان عليكم رقيباً " النساء الآية 1 أي حفيظاً لأعمالكم مطلعاً عليها(3) .

**ثانياً- تعريف الرقابة المالية إصطلاحاً:** هي القواعد المستنبطة من الشريعة الإسلامية والتي

تستخدم كمقياس لمحاسبة المرء في عمله سواء تعلق الأمر بدينه أو دنياه.

وبهذا نتوصل إلى أن الرقابة المالية في منظور الشريعة الإسلامية هي القواعد والأحكام

التي أرسنتها الشريعة الإسلامية لأجل صيانة المال العام ودرء كل تقصير أو تهاون في

جمعه أو إنفاقه أما عن التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفاً للرقابة المالية إلا في إشارات

منه لأساليبها وهيئاتها و عموماً فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاث

إتجاهات في تعريف الرقابة المالية .

(1) بن داود ابراهيم. مرجع السابق. ص13.

(2) طه الاية 94.

(3) الإمام القرطبي. الجامع لأحكام القرآن . الجزء الخامس . دار الكتب المصرية: القاهرة . الطبعة 3 . 1967. ص7.

- الإتجاه الأول: يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكداً أن الرقابة هي التأكد وتحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة
- الإتجاه الثاني: يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة .

- الإتجاه الثالث: وهو إتجاه يهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة والتي تتولى الفحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات، وبهذا نجد أن الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة والهدف على محل ثابت هو المال العام (1) .

#### الفرع الثاني: الأساس القانوني للرقابة المالية

لقد ثبتت شرعية الرقابة المالية من كتاب الله تعالى ومن سنة نبيه صلى الله عليه وسلم ومن عمل صحابته الكرام ، ومن التشريع الوضعي وهو كما نتناوله في ما يلي :

أولاً- من الكتاب والسنة: نجد قوله تعالى : " وما كان لنبي أن يغفل ومن يغفل يأتي بما غل يوم القيامة ثم توفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون " (2)

(1) عوف الكفراوي. الرقابة المالية النظرية والتطبيق . مطبعة الأنصار. الإسكندرية . 1998. ص18،17.

(2) الآية 161 سورة آل عمران.

فقد أوضحت الآية أن كل من يغفل شيء يأتي به حاملا له على ظهره أو رقبتة معذبا بحمله مرعوبا بصيئته فيعذبه الله بما أخذ في نار جهنم أما عقابه في الدنيا فهو التعزير أو إسترداد المال والعزل فالآية وإن نزلت في خيانة الغنائم فإن حكمها يتعدى إلى كل من يأخذ ما ليس له فيه حق من أموال المسلمين العامة وقوله تعالى : " والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما " (1).

و هكذا أكد الله تعالى أنه بالمال يكون قيام الأفراد وبالتالي قيام الجماعات ولذلك عد حفظ المال من الضروريات الخمس التي جاءت الشرائع لحفظها وصونها.

أما عن أدلة شرعية الرقابة المالية من سننه صلى الله عليه وسلم ما رواه البخاري عن أبي حميد الساعدي قال: " إستعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلا من بني أسد يقال له ابن اللثبية على صدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أهدي إلي ، فقام النبي صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله و أتى عليه ثم قال " ما بال العامل نبعثه فيأتي فيقول هذا لك وهذا أهدي إلي فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينتظر أيهدى له أم لا ؟ والذي نفس محمد بيده لا يأتي بشيء إلا جاء يوم القيامة يحمله على رقبتة إن كان بعيرا له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تعير ثم رفع يديه حتى رأينا إبطيه ثم قال ألا هل بلغت ؟ ثلاث " (2) .

(1) الإمام القرطبي. مرجع السابق. ص254.

(2) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص16.

نفهم من هذا الحديث الجليل وغيره من الأحاديث الواردة في سنة المصطفى صلى الله عليه وسلم أن النبي قد مارس الرقابة على المال العام بقوله وفعله فكان يحاسب عماله على كل ما يجلبونه وما ينفقونه من أموال (1) ، وكان الخلفاء الراشدين والصحابه حريصين على حفظ مال المسلمين ومن هذا قول عمر بن الخطاب: " إن هذا المال لا يصححه إلا خلال ثلاث أن يؤخذ بالحق ، ويعطي بالحق ويمنع من الباطل " (2) .

**ثانيا- من التشريعات الوضعية:** أما عن أدلة شرعية الرقابة المالية في التشريع الجزائري فهي واردة في نصوصه متعددة بدءا بالميثاق الوطني 1976 حيث نص على أنه : >> إذا كانت الثورة تضع ثقفتها في الناس فهذا لا يمنعها من أن تفكر في وضع أجهزة الرقابة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون >> ليؤكد بعد ذلك وجوب أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على إحترام أحوال الإنضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري (3) .

(1) حسين يوسف راتب ريان. المالية العامة في الفقه الإسلامي. دار النفائس للنشر والتوزيع : الاردن .الطبعة 2. 1999.ص22.

(2) بن داود إبراهيم. مرجع سابق. ص16.

(3) الأمر 57/75 المؤرخ في 05 جويلية 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني .

أما عن التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد نص في المادة 170 منه والواردة في فصل الرقابة على مجلس المحاسبة كأعلى هيئة رقابية ، بالإضافة إلى النصوص القانونية وأهمها قانون 10/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن تأسيس مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة المالية للدولة والحزب والجماعات المحلية عدد 143.

القانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة عملية المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، عدد 10.

بالإضافة إلى النصوص القانونية الأخرى كقانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، عدد 35، وغيرها من النصوص والمراسيم سنتناولها في حينها.

### المطلب الثاني: صور وأسس الرقابة المالية

قد تكون المصطلحات متشابهة لكن مدلولاتها وتطبيقاتها تختلف كل الإختلاف فالرقابة المالية في زمن ولى ومضى ليست كالرقابة المالية في زمن الحاضر لأسباب عديدة لتغير أوجه الإنفاق وأنواعه وتغير أدوار الدولة في أساسها، ويتطور صور وأساليب الرقابة المالية وتطور أهدافها وأبعادها بدأت تبرز أهمية الرقابة المالية (1) .

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص 11.

## الفرع الأول: صور الرقابة المالية.

أولاً- من حيث جهة الرقابة : ونجد هنا نوعين من الرقابة

**1- الرقابة الداخلية:** ويقصد بها تلك الخطة التنظيمية ومختلف الإجراءات والتنظيمات والوسائل المستعملة داخل المؤسسة لتحقيق الكفاية ومثل ذلك الإحصاءات ، تقارير الأداء برنامج الجودة والنوعية.

**2- الرقابة الخارجية:** تتمثل في العمليات الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية وهدفها هو مراجعة العمليات المالية والحسابات وحتى تتحقق من صحتها وشرعيتها ودقتها وهي رقابة بعدية ولاحقة لعمليات التنفيذ كالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة (1) .

## ثانياً - من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة

**1- الرقابة السابقة :** وهي المتمثلة في موافقة الجهة المختصة قانوناً على عملية الالتزام بالنفقة وذلك بالتحقق من توافر الإعتماد في الميزانية وصحة العملية من حيث الإسناد وكذا من حيث سلامة الوثائق المرفقة وهي تعتبر رقابة مانعة ووقائية من وقوع أخطاء وإختلالات ومثالها الرقابة التي يمارسها المراقب المالي قبل إجراء صرف النفقة.

(1) بن داود ابراهيم . مرجع سابق. ص18.

**2- الرقابة أثناء التنفيذ:** وتقوم بهذه الرقابة الهيئات والإدارات حتى تتأكد من سلامة ما يجري بداخلها ومن التنفيذ لعمليات النفقات العامة من كونه يسير وفقا للقوانين والتنظيمات والتوجيهات الجاري العمل بها وهي رقابة تمتاز بالشمول والإستمرار وهي رقابة ذاتية تقوم بها الهيئة أو الإدارة ذاتها<sup>(1)</sup>.

**3- الرقابة البعدية أو اللاحقة :** وهي تتم بعد عملية صرف النفقات وتتمثل في تدخل الجهات المختصة قانونا بالمراجعة للعمليات المالية إستنادا للوثائق المثبتة لذلك.

### ثالثا- من حيث نوعية أو طبيعة الرقابة

**1- الرقابة الحسابية أو المستندية:** ويقصد بها العمليات و الإجراءات الهادفة إلى مراجعة المستندات والدفاتر المحاسبية المتعلقة بعمليات تخص الصرف والتحصيل وذلك لأجل التأكد والتحقق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر المحاسبية والسجلات ومطابقتها مع قواعد المحاسبة العمومية<sup>(2)</sup>.

**2- الرقابة الاقتصادية ورقابة الكفاية:** هي الرقابة الهادفة إلى مراجعة ما تم تحقيقه من نتائج تحقيقا فعليا ومقارنته بالأهداف المسطرة والمحددة في البرامج الإنمائية والخطط الإقتصادية ، وقد عرفها الدكتور طارق الساطي في كتابه بأنها: >> العملية التي تهتم

(1) عوف الكفراوي. المرجع السابق. ص43.

(2) عوف الكفراوي، المرجع نفسه. ص44.

بالتحقيق مما إذا كان التنفيذ الفعلي للخطة المالية الأساسية قد تم ضمن الأهداف الاقتصادية و المؤطرة <<.

**3- الرقابة الشرعية:** والمقصود بها أن تكون عملية الرقابة في حد ذاتها مشروعة أي أنها مطابقة للتشريع الجاري العمل به (1).

**رابعا- من حيث السلطة المخولة للرقابة:** وهي تنقسم إلى نوعين:

**1- الرقابة الإدارية :** وهي رقابة تكشف الإنحرافات دون توقيع الجزاء وهذا ما يحد من فعاليتها وهي تنبني على مراجعة وفحص البيانات المحاسبة والمالية لأجل التحقق من صحتها وسلامتها ومن إحترام الإدارة للتعليمات واللوائح التي تصدرها الجهات المؤهلة بذلك قانونا ومثالها رقابة المفتشية العامة للمالية .

**2- الرقابة القضائية:** وهي الرقابة الموكلة لهيئة قضائية تقوم بالتأكد من مدى شرعية التصرفات المالية التي تقوم بها الإدارة التي لها أن تسلط العقوبة على المخالفين والرقابة القضائية هنا توكل للقضاء الجزائي ، حيث يقوم بمراقبة الجرائم الواقعة على الأموال كالإختلاس والسرقة والتهريب وغيرها، كما يوكل الأمر لهيئات خاصة كمجلس المحاسبة الذي له طبيعة قضائية إضافة إلى الطبيعة الإدارية (2).

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص19.

(2) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص21.



## الفرع الثاني : أسس الرقابة المالية

أولاً- قواعد الرقابة المالية: إن الرقابة المالية لا تقوم بصفة عشوائية دونما حنكة أو دراية فلا بد أن تكون للرقابة بحد ذاتها في أنماطها وهيئاتها وأساليبها رقابة أخرى ، وهذا لا يتم إلا بقواعد صارمة تجعل من الرقابة ثابتة ومنتزعة وبالتالي تكون لها فعاليتها على المال العام ومن بين هذه القواعد ما يلي:

**1- الحياد والإستقلالية :** حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي دورها المحدد سلفاً لابد من توفر القدر اللازم من الحياد الذي يجب أن يتحراه القائمون بالرقابة لذلك تم الإهتمام بوضع شروط خاصة للمراقب فرداً كان أو هيئة بسن شروط حددها الدستور وحددتها القوانين واللوائح المختلفة والمتعلقة بواجب التحفظ والحياد والإلتزام بواجب السر المهني، كما أنه يجب أن تكون هيئات الدولة القائمة بالرقابة قائمة على أساس مستقل تماماً عن الهيئات والسلطات الأخرى (1) .

- أن يكونوا من ذوي الكفاءة ومن ذوي التخصص و المهارات اللازمة لتدقيق الحسابات ومراجعة العمليات المالية.

- لابد من تحفيز القائمين بالرقابة.

(1) عوف الكفراوي. المرجع السابق . ص55.

**2- الكفاءة المهنية:**

- لا بد وان تكون القيادة الإدارية القائمة سليمة وإلا فسدت كل المصالح التي تعمل تحت رقابتها.

- لا بد من اعتماد الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة مما يسهل عمل القائمين بالرقابة لأداء عملهم وفق ما هو مطلوب ومخطط له.

- بذل العناية والحرص اللازمين لأن القائم بأمر الرقابة هو مسؤول على أموال الأمة بأكملها.

**3 - نظام الرقابة :** وما يجب أيضا لفاعلية الرقابة هو أن يعتمد على نظام رقابي ميسور الفهم و متطابق مع ما نعيشه لا أن نقوم بإستيراد أنظمة لا يفهمها لا القائم بالرقابة و لا الشخص محل الرقابة كما يجب أن نراعي مبدأ الإقتصاد في تكاليف عملية الرقابة لكي لا تزيد في عبء ميزانية الدولة (1).

**ثانيا- وسائل الرقابة المالية:** كما أن للرقابة المالية قواعد فإن لها وسائل عديدة تعتمد عليها و أهمها :

**1\_ القوانين و التعليمات و اللوائح :** وهي من أولى الأدوات ومن أهمها، فلا تقوم الرقابة إلا بوجود نصوص صارمة كضبط قواعدها و كفييتها و شروطها.

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص22.

**2\_ المراجعة و التفتيش:** وهذا كإجراء تطبيق لما أتت به النصوص و التنظيمات وهذا بمراقبة الحسابات بأسلوب مدقق وهذا ما يقوم به جهاز أو فرد موكل له أمر الرقابة الخارجية.

**3\_ الحوافز و الجزاءات :** وهذا حتى نجازي المحسن عن إحسانه و المسيء عن إساءته فلا بد من مكافئة المراقب بأدائه الحسن و تقانيه في القيام بخدماته و في نفس الوقت تسليط أقصى العقوبات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله لتحسين القائم بالرقابة بوجود رقابة عليه مما يؤدي به إلى الشعور بالمسؤولية و لأداء عمله على أكمل وجه<sup>(1)</sup>.

---

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص 22، 23.

## الفصل الأول: ميزانية البلدية و كيفية تنفيذ نفقاتها

للدخول في دراسة موضوع البحث لابد من الإحاطة أولاً بمالية البلدية، من خلال دراسة ميزانية البلدية لأنها مصدر تنفيذ النفقة، فنخرج على كيفية إعدادها و الأساليب المتبعة في تنفيذ نفقات البلدية، لأن التنفيذ من الرقابة، و بهذا رأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحث أول نتكلم فيه عن ميزانية البلدية و كيفية إعدادها، ومبحث ثان نتطرق فيه عن أساليب تنفيذ نفقات البلدية.

## المبحث الأول : ميزانية البلدية و كيفية إعدادها

عرفت الجماعات المحلية بعد الإستقلال مشاكل مالية خطيرة نتجت عن الإنخفاض المحسوس في مواردها المالية بسبب ضعف أو تقلص النشاط الإقتصادي وإرتفاع أعباء البلديات لإتساع صلاحياتها و كذا إرتفاع الأسعار، ضف إلى ذلك التسيير غير المحكم للمالية الناتج عن قلة خبرة المسيرين الجدد، و البلدية كجزء من الجماعات المحلية حضيت بالعديد من القوانين التي تنظم وتأطر ميزانيتها و تبين كيفية إعدادها لذا سنتطرق إلى ميزانية البلدية في المطلب الأول و إلى كيفية إعدادها في المطلب الثاني.

## المطلب الأول: ميزانية البلدية .

تتمثل الجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة 15 من الدستور و التي تنص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية. (1) والتي متعها التشريع بالاستقلالية المالية وذلك بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها ومواردها، ونظرا لأهمية الميزانية المحلية في إدارة شؤون الجماعة المحلية القاعدية نتطرق إليها من خلال ثلاث فروع الفرع الأول تعريف ميزانية البلدية والمبادئ التي تحكمها والفرع الثاني أشكال ميزانية البلدية والفرع الثالث مدونة ميزانية البلدية .

---

(1) المادة 15 من دستور 1996 .

### الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية والمبادئ التي تحكمها

أولاً - تعريف ميزانية البلدية: لقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011: >> ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والإستثمار << (1).

جاء هذا التعريف أكثر دقة من التعريف الوارد في قانون البلدية لسنة 1990، بحيث أنه أكد على أن الميزانية هي أداة تنفيذ برامج التجهيز والإستثمار للبلدية ومن ثم على الطابع التنموي لمهامها ، وهو ذات التعريف الذي خص به ميزانية الولاية في قانون سنة 2012 ، ونستخلص من التعريف:

أن ميزانية البلدية تتضمن ثلاث خصائص تميز الميزانيات العامة وهي : الطابع التقديري، الطابع الترخيصي ، الطابع السنوي (2) .

### ثانيا : المبادئ التي تحكم الميزانية

كان الفكر المالي التقليدي يرى ضرورة قيام الميزانية على أربعة مبادئ أساسية هي : سنوية الميزانية ووحدة الميزانية وعمومية الميزانية وتوازن الميزانية ، وقد طرأت على هذه المبادئ تطورات كثيرة ولحق بكل منها عدد من الاستثناءات نتيجة للتطور الذي طرأ على

(1) المادة 176 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

(2) يلس شاوش بشير. المالية العامة . ديوان المطبوعات الجامعية: بن عكنون. الجزائر. 2013. ص161،162.

العامة بوجه عام وسنتعرض لهذه المبادئ كما يلي: (1)

1- **مبدأ سنوية الميزانية** : وهو نفس المبدأ الذي يحكم سنوية الميزانية العامة للدولة وتعني الحياة المالية للدولة ( أي مدة سنة ) وهي تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار إحترام قاعدة السنوية (2) .

و تنص المادة 03 من القانون 17/84 على ما يلي : >> يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال <<. (3)

وهو المبدأ الساري على ميزانيات الإدارة المحلية، ويعتبر إستثناء من مبدأ سنوية الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الإقتصادية والإجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات (4).

2- **مبدأ وحدة الميزانية**: يقوم مبدأ وحدة الميزانية على فكرة مفادها أن نفقات و موارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعة العمومية أن ميزانية الدولة تجمع وتفيد في وثيقة واحدة،

(1) علي زعدود. المالية العامة . ديوان المطبوعات الجامعية : بن عكنون . الجزائر . الطبعة 4 . 2011 . ص75.  
 (2) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء. المالية العامة. دار العلوم للنشر والتوزيع : عنابة . 2003 . ص91.  
 (3) المادة 03 من القانون رقم 84-17 مؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية .  
 (4) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء. المرجع السابق. ص92.

ويقصد عندئذ من هذا المبدأ أن تدرج كافة نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة والتي تنظم في جدولين الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كان مصدرها والثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها (1) .

ومن مبررات هذا المبدأ أن وجود وثيقة واحدة تجمع فيها كافة نفقات الدولة وإيراداتها تمكن السلطة التشريعية من أخذ فكرة واضحة وكاملة عن وضعية الدولة المالية ، وأنها تيسر الرقابة البرلمانية على مالية الدولة ، غير أن عملية الرقابة تصعب إذا تعددت الوثائق المالية وتبعثت عبرها مختلف نفقات الدولة وإيراداتها، وكذلك الأمر بالنسبة لرقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ، يسهل مبدأ الوحدة المقارنة بين مجموع الموارد ومجموع النفقات وبيان ما إذا كان هناك تعادل فيما بينها (2) ، ونظرا لعدة عوامل أدخلت على مبدأ الوحدة إستثناءات الغرض منها تطبيق المبدأ بمرونة ومن بين الإستثناءات أن الميزانية العامة للدولة أو البلدية لم تعد تشكل الوثيقة الوحيدة التي تقيد فيها كل العمليات المالية التي تنفذها الدولة من إيرادات ونفقات، وإنما أنشئت إلى جوارها وثائق أخرى عديدة نلخصها فيما يلي : الميزانيات الملحقة ، الحسابات الخاصة للخزينة ، الميزانيات المستقلة.

**3- مبدأ عمومية الميزانية:** ويعني أن تتضمن الميزانية قسمين أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر. (3)

(1) علي زعدود. المرجع السابق. ص80.

(2) يلس شاوش بشي. المرجع السابق. ص 80.

(3) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء. المرجع السابق. ص95.



إن هذا المبدأ يوجب أن:

- تقيد في الميزانية العامة جميع النفقات وجميع الإيرادات على اختلاف أنواعها ومصادرها.
- تقيد في الميزانية جميع النفقات التي يتطلبها تحصيل بعض الإيرادات.
- أن لا يجري أي مقاص بين الواردات والنفقات.

وهناك بعض الإستثناءات الواردة على مبدأ عمومية الميزانية ومنها:

إستعمال المبالغ التي تدفعها الدولة إلى البلديات والولايات مساهمة منها في نفقات معينة تصرف لما خصصت له كمساعدة جهات منكوبة (1).

وفي هذا الإتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور حيث نصت على ما يلي : >> لا يقبل إقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات 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 إنفاقها. << (2)

وهو ما تؤكد المادة 183 من قانون البلدية الفقرة الأولى بنصها على ما يلي : >> لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية.. << (3)

(1) محمد الصغير بعلي. يسري أبو العلاء. المرجع السابق. ص97.

(2) المادة 121 من دستور 1996.

(3) المادة 183 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

ولكن العلماء والفقهاء المحدثون في المالية العامة يرون عدم الأخذ بمبدأ التوازن ويرون أن تكيف الدولة الحالة الإقتصادية عن إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها ، وفق ما يعرف بالعجز المنظم (1) .

وهذا ما جاء في الباب الثاني، الفصل الأول، الفرع الأول بعنوان التصويت على الميزانية وضبطها، المادة 183 وما يليها من قانون البلدية رقم 10/11، والخلاصة أن الميزانية العامة تخضع لمبادئ أساسية ولكل مبدأ أهمية في علم المالية وفائدته في النفقات العامة والإيرادات العامة ولا تزال هذه المبادئ متبعة في النظام المالي للدولة الحديثة (2).

تعتبر وثائق ميزانية البلدية الوسيلة الوحيدة و الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات وصرف النفقات ، والتي تتكون من الأبواب لها عنوان خاص بها ، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معينا .

### الفرع الثاني: أشكال ميزانية البلدية.

أولاً- الميزانية الأولية: سميت بالأولية لأنها أول ميزانية تعدها البلدية خلال السنة المعنية وهي توضع قبل بدء السنة المالية وبالضبط 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:

(1) السيد عبد المولى. المالية العامة. دار الفكر العربي. القاهرة . 1978 . ص 363.

(2) علي زعدود. المرجع السابق. ص100.

- الميزانية الأصلية ذاتها.

- جدول تلخيصي يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية.

- وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية

الإقتصادية والسياسية والمالية للجماعة المحلية. (1)

**ثانيا - الميزانية الإضافية:** وهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية

وهذا ما جاء في المادة 177 من قانون البلدية حيث نصت على أنه : >> يتم تعديل

النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية

إضافية << (2) والميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضاف إليها ترحيل بواقي الحساب

الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس الشعبي البلدي ضرورية للسنة

المعنية 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 مدنية.

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 120.

(2) المادة 177 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

وتعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالسنة المعنية.

يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها من قبل المجلس الشعبي البلدي وهذا ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة 182 من قانون البلدية لسنة 2011، وزيادة على الميزانية الإضافية يرخص للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ، في حالة الضرورة وبصفة إستثنائية ، التصويت على إفراد على إعتمادات تسمى:

- الإعتمادات المفتوحة مسبقا وهي إعتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية .
- الترخيصات الخاصة وهي الإعتمادات التي تقرر وتفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية<sup>(1)</sup>.

وهذا ما جاء في نص المادة 2/177 على أنه <<.... يسمى فتح الإعتمادات المصادق عليها على إفراد في حالة الضرورة إعتمادات مفتوحة مسبقا إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية أو ترخيص خاص إذا جاءت بعدها.>>.<sup>(2)</sup>

**ثالثا - الحساب الإداري:** بعد إنتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل خلال السنة المالية المنقضية في الحساب الإداري، وتقبل وثيقة المحاسب

(1) بلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 163.

(2) المادة 2/177 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 . المتعلق بالبلدية.

في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها، فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: مدونة ميزانية البلدية.

لا تزال البلديات تعاني جمود النصوص القانونية المتعلقة بتقسيم نفقات البلدية و إيراداتها و تنفيذها، فهي و إلى حد كتابة هذه الأسطر مازالت تطبق نصوص أكل عليها الدهر و شرب ولا أدل من ذلك أن بلديات مقر الدوائر تعتمد على ما جاء في المرسوم 84-71 المؤرخ في 17 مارس سنة 1984 و الذي يحدد قائمة نفقات البلديات و إيراداتها، ومنه القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ 22 جانفي 1985 ومنه التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 31 جانفي 1987 ، وكذلك باقي البلديات و التي تعتمد هي أيضا على ما جاء في المرسوم 67-144 المؤرخ في 15 نوفمبر 1968.

إن هذه النصوص لا تساير التطور الذي تعرفه مالية البلدية و تزايد حجم نفقاتها بل أصبحت تشكل عائقا في سبيل تغطية هذه النفقات، و الأدهى و الأمر أن هذه المراسيم و القرارات ملغية بصدور المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 و الذي يحدد شكل ميزانية البلدية و مضمونها ومنه القرار الوزاري المشترك بين وزارة الداخلية

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 164.

و الجماعات المحلية ووزير المالية و المؤرخ في 06 جانفي 2014 و الذي صدر ولم ينشر و الذي ينص في المادة 14 على أنه: >> تحدد شكل و محتوى صفحة المعلومات العامة و كذا قائمة النفقات و الإيرادات الخاصة بكل باب فرعي لميزانيتي البلدية و حسابها الإداري و شكل و محتوى ملاحظتها بموجب تعليمات وزارية مشتركة <<.

و نظرا لهذه الوتيرة البطيئة في إصدار النصوص التنظيمية تبقى النفقة تدور في حلقة مفرغة و يعاني منها المكلف بالتنفيذ و المراقب لعملية التنفيذ الأمرين.

و تنص المادة 179 على أنه >> تحتوي ميزانية البلدية على قسمين:

(- قسم التسيير - قسم التجهيز و الإستثمار)، و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة و جوبا يقطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز و الإستثمار ، تحدد شروط و كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.<<<sup>(1)</sup>.

أولا- قسم التسيير: تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 12-315 على ما يلي: >> يشتمل

قسم التسيير للميزانية و الحساب الإداري على النفقات البلدية و إيراداتها للمصالح الآتية:

- للمصالح غير المباشرة

- المصالح الإدارية

(1) المادة 179 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

- المصالح الإجتماعية

- المصالح الإقتصادية

- المصالح الجبائية <<(1)

وهذه المصالح بدورها تنقسم إلى أبواب و أبواب فرعية و مواد.

**ثانيا- قسم التجهيز و الإستثمار :** تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 12-315 على أنه:

>> يشتمل قسم التجهيز و الإستثمار للميزانية و الحساب الإداري على ما يأتي:

- نفقات و إيرادات التجهيز و الإستثمار العمومي الجماعي.

- نفقات و إيرادات التجهيز و الإستثمار لحساب الغير و التعاون ما بين البلديات.

- الحركات المالية بين البلديات و وحداتها الاقتصادية . <<(2).

**المطلب الثاني: كيفية إعداد ميزانية البلدية.**

تختص أعلى سلطة على المستوى المحلي بتحضير الميزانية المحلية و يصوت عليها

المجلس الشعبي المختص و تصادق عليها السلطة الوصية.

(1) المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 315/12 المؤرخ في 21 اوت 2012. يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها.

(2) المادة 4 من نفس المرسوم التنفيذي 315/12 السابق.

### الفرع الأول: تحضير ميزانية البلدية.

يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي بتحضير ميزانية المؤسسة التي يشرف عليها، وهذا بمساعدة أمنائهما العامين و المصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية، ولتمكينها من تحضير ميزانيتها، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب و الرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة الجماعات، 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 لمناقشته و التصويت عليه في جلسة علنية (1).

جاءت المادة 180 من قانون البلدية تنص على أنه: >> يتولى الأمين العام للبلدية ، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية، يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه << (2).

### الفرع الثاني: التصويت على الميزانية

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية و يصوت المجلس الشعبي الولائي على

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 164.

(2) المادة 180 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.



ميزانية الولاية ضمن شروط و مواعيد محددة قانونا حيث نصت المادة 181 من قانون البلدية: >> يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية و تضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون <<.

يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها.

وتنص المادة 182 على أنه: >> يصوت على الإعتمادات بابا بابا و مادة مادة . <<<sup>(1)</sup>.

يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد إنعقاد دورة جديدة ، غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للإعتمادات المقيدة بتخصيص خاص .

### الفرع الثالث: المصادقة على الميزانية وضبطها

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون بعد 21 يوما من

تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية ، فإن المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات لا تنفذ إلا

بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية<sup>(2)</sup> .

(1) المادة 182 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

(2) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 165.

وهذا ما جاءت به المادة 56 من قانون البلدية حيث نصت على أنه: >> مع مراعاة أحكام المواد 57،59،60 ، أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية (1) .

وأیضا ما جاء في المادة 57 من نفس القانون على أنه : >> لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي ، المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- إتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية . << (2).

و تنص أيضا المادة 58 من نفس القانون على أنه: >> عندما يخطر الوالي ، قصد المصادقة ، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها << (3) .

(1) المادة 56 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

(2) المادة 57 من القانون نفسه.

(3) المادة 58 من القانون نفسه.

الأصل أن الوالي هو الذي يمارس الوصاية على جميع البلديات الكائنة في حدود إقليم الولاية التي يشرف عليها غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة ، ولذلك يجري التصديق حسب الأشكال التالية :

- رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف ساكن.
- الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف ساكن و إضافة إلى ذلك فإن البلديات التي يقدر عدد سكانها ب 30 ألف ساكن فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن وزارة المالية والداخلية (1) .

يتم إعدرا المجلس الشعبي البلدي من الوالي ، إذا صوت على الميزانية مجدد بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل ثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإصدار تضبط تلقائيا من طرف الوالي ، وهذا ما ذهب إليه المادة (183) من قانون البلدية.

ونصت المادة 184 من هذا القانون على أنه : >> عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز ، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 167.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية ، فإنه يتم إتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بإمتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر << (1) .

و تنص المادة 185 على أنه : >> إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائيا لسبب ما ، قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة .

غير أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة << (2) .

سد التشريع الجديد للجماعات المحلية ثغرة كانت موجودة في النصوص السابقة عالج بموجبه حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي ، فإذا حدث وحال دون التصويت على الميزانية ، يقوم الوالي بإستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها شريطة أن تتعقد هذه الدورة بعد إنقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وفي حالة عدم توصل الدورة إلى المصادقة على الميزانية ، يضبط الوالي نهائيا ميزانية البلدية (3) .

(1) المادة 184 من قانون البلدية رقم 11-10 السابق.

(2) المادة 185 من قانون نفسه.

(3) يلس شاوش بشير . المرجع السابق. ص 167.

**المبحث الثاني: أساليب تنفيذ نفقات البلدية**

بعد عملية تقدير النفقات العامة تقديرا سليما وبعد الحصول على الإذن بالإنفاق تأتي المرحلة الهامة وهي تنفيذ النفقات.

وعكس عملية الإيرادات ومواردها، فإن عملية النفقات تتمثل في استخدام الإعتمادات المرخص بها و التي يتم تنفيذها حسب الإجراءات و الكيفيات المحددة قانونا.

و لهذا رأينا أن نتطرق إلى الأجهزة المختصة بعملية التنفيذ في المطلب الأول و عملية التنفيذ في المطلب الثاني.(1)

**المطلب الأول : أجهزة التنفيذ**

يشرف على أجهزة التنفيذ جهازان أساسيان مستقلان عن بعضهما البعض ، فمن خلال مرحلتين هامتين الأولى إدارية و الثانية محاسبية وما دام أن الأمرين بالصرف ملزمين بمسك حساباتهم الإدارية الخاصة و أن المحاسبين العموميين ملزمين بترتيب حسابات التسيير فإن العمل الرقابي يكون منطلقه هو المطابقة بين النوعين من الحسابات ، فلو مثلنا عملية التنفيذ بحبل فإن الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يشدانه كل من طرف.

**الفرع الأول: الأمر بالصرف**

من خلال نص المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية نجد أن الأمر بالصرف

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 167.

>> هو كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد، 1،16،17،18،19،20،21، ويخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها سلفا صفة الأمر بالصرف قانونا وتزول هذه الصفة مع إنتهاء هذه الوظيفة >>(1) .

ونجد أن هذه المادة قد عرفت الأمر بالصرف إنطلاقا من المهام الموكلة له من الإلتزام بالنفقة والتصفية إلى الأمر بالصرف فيما يخص عمليات النفقات وهذا ما يشكل نقصا في التعريف ويصدر المرسوم التنفيذي 268/97 تم تغطية القصور الوارد في تعريف الأمر بالصرف فعرفته المادة 02 من هذا المرسوم بأنه : >> هو الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26 ، 28 ، 29 من قانون 21/90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ويكون معتمد قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل >>(2)، ويصدر قانون المالية التكميلي لسنة 1992 وبموجب مادته 02 تم تعديل المادة من قانون 21-90 وأصبح الأمر بالصرف إما أوليون أو رئيسيون من جهة أولى وإما ثانويون أو أحاديون من جهة ثانية.

**أولا- الأمر بالصرف الأساسيون:** هم المسؤولون الموجودون على قمة الهرم الإداري في الهيئات الموكول لهم أمرها ، وقد أوردت المادة 07 من المرسوم 313/91 تعريفا لهذه الفئة من

(1) المادة 23 من قانون 21-90 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 غشت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية.

(2) المرسوم التنفيذي 268/97 المؤرخ في 21/07/1997 المتضمن الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.

الأميرين بالصرف بأنهم هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الأميرين بالصرف الثانويين.

والأمرون بالصرف الأساسيون أو الرئيسيون وفق نفس الإصلاح هم كالأتي :

- المسؤولون المكلفون بالتنسيق المالي بالمجلس الشعبي الوطني ، المجلس الدستوري ، مجلس المحاسبة.

- الوزراء على مستوى وزارتهم.

- الولاة عندما يتصرفون بإسم الولاية ولحسابها.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون باسم البلدية ولحسابها.

- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- المسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري<sup>(1)</sup>.

- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة الثانية من المادة 23 من قانون المحاسبة

العمومية حيث تنص هذه الفقرة على الأشخاص الذين تم إنتخابهم أو تعيينهم للقيام بصلاحيات

تخص عمليات النفقة غير أن الملاحظ على هذه الفقرة أنه يعترتها الغموض إذ لم تحدد

المقصود بدقة.

**ثانيا- الأمرين بالصرف الثانويين:** هم المسؤولون بصفتهم رؤساء للمصالح غير الممركزة وهذا

ما أكدته المادة 27 من قانون 21/90 وقد عرفوا أيضا بالمادة 08 من المرسوم التنفيذي

(1) رضا الشلاحي. تنفيذ النفقات العامة . بحث ماجستير . كلية الحقوق بن عكنون . 2002 . ص05.

313/91 على أنهم >> يصدرن حولات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة أو أوامر الإيرادات ضد المدين <<.

وبهذا يمكن القول أن الأمرين بالصرف الثانويين هم القائمون على رأس المصالح غير المركزية التي لا تتمتع بالاستقلالية ولا بالشخصية المعنوية، ومن خلال تسمية هؤلاء الأمرين بالصرف بأنهم ثانويون نجد أن عملهم لم يأت إلا للتخفيف عن الأمرين بالصرف الرئيسيين الذين لا يمكنهم القيام وحدهم بكل العمليات المرتبطة بتنفيذ الميزانية، وكذا للإستجابة لمتطلبات هيئات عدم التركيز والمثال على هؤلاء مدراء المديرية الولائية ورؤساء المراكز الدبلوماسية والقنصلية بالإضافة إلى الأمرين بالصرف الثانويين. (1)

**ثالثا- الأمرين بالصرف الأحاديون :** وكمثال على ذلك نجد الوالي حيث تمنح له صلاحيات واسعة فيما يخص نفقات التجهيز العمومي غير المركزية في نطاق وحدود ولايته .

وقد جاء المرسوم التنفيذي 227/98 موضحا في نص مادته 19 بأن الوزير المكلف بالمالية وحسب كل قطاع فرعي يخصص إعتمادا للدفع للولاية ليقوموا بتوزيع إعتمادات الدفع هذه والمبلغة لهم حسب كل فرع وذلك بموجب قرار. وبالإضافة إلى هذا نجد الأمرين بالصرف المستخلفين والأمرين بالصرف المفوضين.

(1) رضا الشلاحي. تنفيذ النفقات العامة . بحث ماجستير . كلية الحقوق بن عكنون. 2002 . ص05.



فالأمرون بالصرف المستخلفون : هم الذين يحلون محل الأمرين بالصرف الرئيسيين في حالة مانع أو غياب ويتم إستخلافهم بموجب عقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي وهذا ما بينته المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية .

أما الأمرون بالصرف المفوضين : فهم المستفيدون من تفويض للتوقيع لإستعمال الإعتمادات المالية وهذا التفويض يمنح للموظفين العاملين تحت سلطة الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته طبقا لنص المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية .<sup>(1)</sup>

أما عن دور الأمرين بالصرف فهم يقومون بالمراحل الإدارية لتنفيذ الميزانية والتي تم توظيفها سابقا من إلتزام بالنفقة وتصفية وأمر بالدفع فيما يخص عمليات النفقات إثبات وتصفية فيما يتعلق بعمليات الإيرادات ، وقد تم تسمية الأمرين بالصرف إستنادا للمهمة الثالثة المكلفين بها في إطار تنفيذ النفقات العامة وهي الأمر بالصرف وهذا ما يدل على أهمية هذه المرحلة بالخصوص وأهمية العمليات المتعلقة بالنفقات مقارنة بالعمليات التي تخص الإيرادات بوجه عام، بالإضافة إلى المسؤولية التأديبية التي قد تقام على الأمرين بالصرف وخاصة الثانويين والمفوضين أي رؤساء المصالح الإدارية الخارجية هناك المسؤولية التي قد يثبت قيامها الرأي العام من جهة أو البرلمان وفق آليات الرقابة التي يمتلكها من جهة أخرى، هذا كله بغض النظر عن المسؤولية المدنية والجنائية التي كرستها المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية بنصها

(1) رضا الشلاحي. مرجع سابق . ص05.

على أن الأمرين بالصرف مسؤولين مدنيا وجزائيا عن صيانة وإستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية لذا فهم ملزمين بمسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المخصصة لهم، ومن شأن هذا الجرد أن يكشف النقائص إذا ما حدثت ويتعرض الأمر بالصرف إلى مسؤولية شخصية إذا تهاون في مسك هذا الجرد (1).

### الفرع الثاني: المحاسب العمومي .

أولاً- تعريف 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 فإنه : >> يعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية :

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات كمرحلة محاسبية.
- ضمان حراسة الأموال و السندات و الوثائق و كل القيم أو المواد التي كلف برقابتها و المحافظة عليها، حركة حسابات الموجودات.<< (2).

### ثانيا : أصناف المحاسب العمومي

وفق ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم 91-311 فإن المحاسبين العموميين

(1) رضا الشلالي. مرجع سابق . ص06.

(2) المادة 33 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية . الجريدة الرسمية. عدد 35.

صنفان ، إما محاسبون رئيسيون أو محاسبون عموميون ثانويون :

أ- المحاسبون الرئيسيون : وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأميرين بالصرف الرئيسيين و ما يلاحظ هنا هو وجود إرتباط بين المحاسبين الرئيسيين و الأميرين بالصرف الرئيسيين.

ب- المحاسبون الثانويون : وهم من يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسيين، أي أن هناك علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين<sup>(1)</sup>.

بالإضافة إلى هذين الصنفين هناك صنفان آخران ذكرتهم المادة 12 و13 من ذات المرسوم وهما:

- المحاسبون المخصصون : أي المخولون قانونا بأن يقيدوا نهائيا في كتاباته الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم و التي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة.

- المحاسبون المفوضون : هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين السابق ذكرهم<sup>(2)</sup>.

**الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين الأميرين بالصرف والمحاسبين العموميين.**

تأخذ الجزائر على غرار معظم الدول الأخرى بمبدأ فصل الأجهزة تماشيا مع التمييز في الوظائف ، وهكذا تدخل مهام الإلتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بصرفها في إختصاص موظفين

(1) المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 ديسمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة العمومية.

(2) بن داود ابراهيم. المرجع السابق. ص141.

إداريين ، أما مهمة دفع النفقة يتكلف بها المحاسب العمومي ، يسمى تقليدياً هذا التمييز بين الأجهزة القائمة بعمليات التنفيذ بمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين (1).

**أولاً- مبررات المبدأ:** يقوم هذا المبدأ على مبررات عدة نوجزها فيما يلي:

- توزيع المهام : تتضمن كل عملية للإنفاق أو التحصيل نوعين من التصرفات تصرفات تشكل مصدر الديون التي على الدولة أو إحدى المؤسسات الإدارية الأخرى ( تعيين موظف، عقد صفقة عامة ... ) أو لصالحها ( جباية أو إيراد آخر ) وتعتبر أعمال قانونية وإدارية، هذا من جهة ومن جهة أخرى تتضمن تصرفات حسابية تقضي بالإستخدام المادي للأموال مما يتطلب إسنادها إلى موظفين متميزين عن الأولين.

- وحدة الصندوق : تستوجب هذه القاعدة أن تودع جميع الأموال العامة في صندوق واحد، الخزينة العمومية ويوضع هذا الأخير تحت رقابة وزير المالية الشيء الذي يستوجب إخضاع المحاسبين المسيرين لهذا الصندوق لسلطة وزير المالية ، يقوم هذا المبدأ على مبدأ ضرورة تركيز جميع عمليات الدفع بين يدي موظفي مصلحة متخصصة خاضعة لسلطة وزير المالية وحده.

- تسهيل الرقابة : يلتزم أمر الصرف بمسك حسابات إدارية، وهي حسابات الإلتزام بالنفقة

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 215.

و أوامر الصرف، أما المحاسبون فعليهم مسك حسابات التسيير وتجري المراقبة بمقارنة حسابات الأمر بالصرف بحسابات المحاسب للتأكد من مدى تطابقها (1).

- مكافحة الغش والتدليس: يمنع مبدأ فصل أمر الصرف عن المحاسب من أن يقوم نفس الموظف بالالتزام بالنفقة والأمر بصرفها ودفعها أو أن يأمر بجباية إيراد معين وتحصيله، فلا يمكن لأيهما أن يتصرف في الأموال العمومية دون مشاركة الآخر الشيء الذي يجعل عملية الغش صعبة ، وفي هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف أن يراقب نشاطات المحاسب والعكس صحيح .

**ثانياً- الإستثناءات الواردة على هذا المبدأ:** أوردت المادة 153 من قانون المالية لسنة 1993 بعض الإستثناءات على مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، وهي نوعان:

- النفقات التي تدفع بدون أمر بالصرف مسبق وهي المدفوعات التي تمت عن طريق صندوق التسبيقات ، والدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي ، والنفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي إستفادت من تمويلات خارجية .

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص 216.

- النفقات بدون أمر بالصرف وهي معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة ، والمرتببات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة ، والمصاريف الخاصة(1).

### المطلب الثاني: عمليات التنفيذ

لا يعني فتح الإعتماد في الميزانية تنفيذ النفقات العامة مباشرة فلا بد من التقيد والإلتزام بإجراءات وقواعد تؤدي الهدف الرقابي على المال العام تجنباً لأي تبذير أو تحايل ، وقبل تنفيذ النفقة نجد أنها تمر بثلاث مراحل إدارية وبمراحل محاسبية رابعة وهذا ما أكدته المادة 15 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

وليس هذا فحسب فقبل أي إلتزام بنفقة لابد من الإلتزام بالأخذ بالحساب للميزانية أي ترجمة المبالغ المفتوحة في الميزانية لكل مادة من المواد إلى بطاقة إلتزام يكون فيها المبلغ المخصص لكل مادة ويكون هو الرصيد الأولي الذي يبدأ به عملية الإلتزام لاحقاً.

### الفرع الأول: الإلتزام بالنفقة .

وفقاً لنص المادة 19 من قانون 21/90 فإن الإلتزام بالنفقة هو: >> الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء دين << ، وقد عرف الإلتزام بالنفقة عدة تعاريف منها تعريف أحد الكتاب بقوله هو

(1) يلس شاوش بشير . المرجع السابق . ص 217.

القرار الذي بموجبه تكون الدولة أو أي شخص آخر مدينا، ولا يمكن أن يتخذ إلا من طرف الممثل القانوني للهيئة العمومية المعنية<sup>(2)</sup>.

وعموما ينشأ الإلتزام بالنفقة أو عقد النفقة كما يسميه البعض نتيجة إتخاذ السلطة الإدارية لقرار بالقيام بعمل يتضمن إتفاقا من جانب الدولة، ومثاله القرار الصادر لأجل القيام ببعض أعمال المنفعة أو نتيجة واقعة معينة نتج عنه إلتزام الدولة بإنفاق مبلغ معين كدفع مبلغ تعويض عن خطأ إرتكبه أحد مستخدمي إدارة ما أدى لقيام مسؤوليتها أو حادث تسببت فيه سيارة حكومية وبمعنى آخر كل إلتزام إلتزمت به الإدارة سواء كان بصفة إدارية أو غير إدارية<sup>(1)</sup>.

وما يشترط في هذه المرحلة أن يصدر الإلتزام عن السلطة صاحبة الإختصاص كشرط أول وأن يكون في حدود الإعتمادات المقررة في الميزانية وإلا كان الإلتزام معيبا.

- **شرط الإختصاص** : يعود الإختصاص في عملية الإلتزام بالنفقة إلى الأمر بالصرف ، وهو ليس مقتصدا على عملية الإلتزام بالنفقة فقط بل يخص كل عمليات الإيرادات والنفقات .

- **كون الإلتزام في حدود الإعتمادات المقررة في الميزانية**: وقد تم تأكيد هذا الشرط في نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي 19/92 المحدد لإجراءات الدفع بالإعتماد من نفقات الدولة<sup>(2)</sup>.

(1) رضا الشلاحي. مرجع سابق . ص07.

(2) بن داود إبراهيم . مرجع سابق. ص73.

وبهذا وحتى يرتب الإلتزام بالنفقة كل أثاره القانونية يجب أن يصدر متطابقا مع إتمادات

الميزانية المرخص بها قانونا وذلك وفق مجموعة من القيود نوردتها على النحو التالي:

- وجود إتماد مالي.
- التقيد بمقدار الإتماد المالي المرخص به.
- التقيد بوجهة الإنفاق المحددة .

#### الفرع الثاني: تصفية النفقة.

تم النص على هذه المرحلة في المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 بقولها:

>> تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن

العمومي والأمر بتحصيلها <<<sup>(1)</sup>، وقد تم بيان ذلك في نص المادة 20 من نفس القانون :

>> تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية ، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات

العمومية <<<sup>(2)</sup>، وبهذا نرى أن التصفية تقوم على شرطين لازمين وهما : التأكد من وجوب

النفقة والتقدير الصحيح لمبلغها .

**أولا- التأكد من وجوب النفقة:** قبل القيام بأي إجراء يجب التحقق من ثبوت وإستحقاق الدين

(1) المادة 17 من قانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 غشت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية .

(2) المادة 20 من قانون نفسه.



على الدولة أو إحدى هيئاتها أو مصالحها العمومية فقد يكون هناك دين لكن تم الوفاء به أو سقط لسبب من الأسباب، هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب التأكد من كون المستحق لدين قد قام بالخدمات أو الإلتزامات التي تم التعاقد من أجلها، وكانت السبب في ترتب الدين على عاتق الإدارة وكذا يجب التأكد من كون الخدمات أو الإلتزامات قد أنجزت طبقا لشروط المتفق عليها والمبرزة في دفتر الشروط وذلك بالإطلاع على الوثائق المثبتة لذلك والمحددة مسبقا (1).

**ثانيا - التقدير الصحيح للنفقة:** كقاعدة عامة فالتقدير هو من إختصاص الأمر بالصرف وكإستثناء على ذلك وفي حالة النزاع بين الجهة الإدارية والقائم بالخدمة يتدخل القاضي لتحديد المبلغ فيحكم على الإدارة بدفع المقابل المال الذي قدره، من نفقة الإعتمادات المفتوحة والمخصصة بهذا الغرض دون قيامه بإنشائها .

إن الطريقة المتبعة في إجراء عملية التصفية لا تتوقف على إرادة الأمر بالصرف وإنما تتوقف على طبيعة النفقة الملتمزم بها في حد ذاتها ، وبهذا فإجراءات التصفية تتم وفق الكيفيات الآتية: (2)

أ - تحديد مبلغ النفقة بصفة إنفرادية من قبل الإدارة : مثل رواتب مستخدمي الدولة وموظفيها فهي محددة قانونا وبموجب تنظيمات وهي معلومة مسبقا.

(1) بن داود إبراهيم.مرجع سابق. ص76.

(2) بن داود إبراهيم . المرجع نفسه. ص77.

ب- تحديد مبلغ النفقة بإقتراح من الدائن المستحق : ومثال ذلك أن تتعاقد البلدية مع مؤسسة ما للقيام بخدمات معينة.

ج- التقدير المشترك للنفقة بين الأمر بالصرف والدائن : نظرا لخصوصية بعض النفقات قد لا يتمكن الأمر بالصرف من تحديد النفقة المستحقة لعدم كفاية ما لديه من وثائق وبيانات فيلجأ إلى الدائن حتى يتوصلا إلى التقدير الصحيح لمبلغ النفقة (1).

### الفرع الثالث: الأمر بالصرف

نصت على هذا الإجراء الثالث من إجراءات تنفيذ النفقات العامة المادة 21 من قانون 21/90 بقولها >> يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي بموجبه يؤمر بدفع النفقات العامة (2)، فالأمر بالصرف بتعبير أدق هو بمثابة طلب دفع المبلغ المحدد من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ الدين المحدد مقداره وماهيته صراحة إلى صاحب الحق (3).

وقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 46/93 أنه على الأمر بالصرف أن يقوم بإصدار الأوامر بالصرف و الحوالات وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر

(1) بن داود إبراهيم . مرجع نفسه. ص78.

(2) المادة 21 من نفس قانون 21-90 السابق.

(3) حسن عواضة . مرجع سابق. ص220.

إلى المحاسبين المكلفين بتحويلها إلى نفقات.

غير أن ما يلاحظ على إصطلاح الأمر بالصرف أنه ليس في محله تماما على أساس أن المحاسب العمومي وهو الموظف المكلف بتنفيذ النفقة محاسبيا ليس تحت السلطة السلمية للأمر بالصرف حتى يأمره فكلاهما خاضع لهيئة إدارية مختلفة عن الأخرى كما أن له رفض التنفيذ في حالات محددة قانونا ، وما يدعم هذا أن هناك مبدأ هاما فيما يخص تنفيذ الميزانية وهو الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

والملاحظ كما سبق وأن ذكرنا فإن الأمر بالصرف وقبل تحرير أمر الدفع فهو يمارس رقابة قبلية أكدتها المادة السابعة من المرسوم التنفيذي 268/97 وهي تشمل ما يلي:

- إثبات القيام بالخدمة وصحة حسابات التصفية.
- المراقبة التنظيمية المسبقة وتقديم المبررات اللازمة في هذا الشأن.
- خصم النفقات بدقة من الأبواب والمواد الخاصة بها حسب غرضها وطبيعتها ، فحص الطبيعة الإبرائية للتسديد (1).

وهناك عدة ضوابط يلتزم بها الأمر بالصرف وهي كالآتي :

- الإشارة في الأمر بالدفع لعملية النفقة وتحديد رقمها وفصلها وحتى الفصل الفرعي لها وكذا

(1) بن داود إبراهيم . مرجع سابق. ص79.

البند المخصص منه النفقة المدفوعة.

- الإشارة لموضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة الملتمزم بها وتوضيح كل البيانات

المتعلقة بالدائن مستحق النفقة.

- إحتواء الأمر بالدفع قبل توجيهه إلى المحاسب العمومي على تأشيرة المراقب المالي الذي

يتولى مراقبة شرعية النفقة.

- التقيد بمبلغ الإعتماد المفتوح وعدم تجاوزه والتقيد بالمبلغ المحدد خلال عملية التصفية التي

حددت القيمة الحقيقية لمبلغ النفقة (1).

المبدأ العام هو أن لا يتم صرف نفقة إلا بمقتضى أمر بالصرف لكن يرد على هذا المبدأ

إستثناءات وهي:

- الإستثناء الأول نصت عليه المادة 30 من القانون 21/90 بنصها >> لا يمكن للأمرين

بالصرف أن يأمروا بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع مطبق إلا بمقتضى أحكام قانون

المالية <<(2).

حيث أنه ومن خلال قانون المالية المصادق عليه من قبل البرلمان يتم تحديد النفقات المعينة

(1) بن داود إبراهيم . مرجع نفسه. ص79.

(2) المادة 30 من قانون 21-90 نفسه.

بذلك.

- الإستثناء الثاني يتمثل في الأحكام والقرارات القضائية التي تجبر الإدارة على تنفيذها فهنا تدفع النفقة دون أمر بالصرف، غير أنه على الشخص الدائن بالنفقة أن يتقدم وفقا لنص المادة 07 من قانون 21/90 إلى أمين الولاية بعريضة مكتوبة مرفقة بما يلي:

- نسخة تنفيذية من الحكم المتضمن إدانة الإدارة المحكوم عليها .

- كل الوثائق والسندات الثبوتية.

وما على أمين الخزينة بالولاية إلا أن يسدد مبلغ الحكم القضائي النهائي وذلك على أساس الملف المقدم في أجل لا يتجاوز 03 أشهر.

- الإستثناء الثالث وارد في المرسوم التنفيذي 108/93 في نص المادة 2 منه حيث تمثل وكالات النفقات إجراء إستثنائيا للأمر بالصرف لنفقة معينة نظرا لطابعها الإستعجالي حيث لا يمكن الإلتزام بالإجراءات المطلوبة من إثبات والتزام وتصفية وأمر بالصرف، ووفق نص المادة 03 من نفس المرسوم فإن هذه الوكالات تحدث بموجب مقرر صادر عن أمر بالصرف لميزانية الهيئة العمومية المعينة لكن هذا المقرر لن يصدر إلا بعد الموافقة الكتابية للمحاسب المعني<sup>(1)</sup>.

(1) بن داود إبراهيم . مرجع نفسه . ص 81.

## الفرع الرابع: دفع النفقة.

وهي المرحلة المحاسبية الموالية للمراحل الإدارية السالفة الذكر وهي مرحلة يراقب بموجبها المحاسب العمومي المختص المراحل السابقة هي الإلتزام بالنفقة والتصفية والأمر بالدفع فيعمل على التأكد ومراقبة عدة عناصر هي :

- التأكد من توافر الإعتمادات المطلوبة .

- سلامة إدراج النفقة في الفصل المعني به.

- التأكد من إنجاز العمل المقصود بالدفع.

وبعد مراقبة هذه العناصر يقوم المحاسب العمومي بتحرير حوالة الدفع فيصب مبلغ النفقة في الحساب البريدي أو الحساب البنكي أو حوالة بريدية عادية لفائدة الشخص المستحق لمبلغ النفقة<sup>(1)</sup>.

وقد تم النص على هذه المرحلة المحاسبية في المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية بنصها على أنه يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي الواقع في ذمة الإدارة وتعد هذه المرحلة المحاسبية بالغة الأهمية لذا فالمحاسب ليس ملزم بالدفع إلا بعدما يدقق في قانونية النفقة وصحتها، وكضمانة ضد إرتكاب أي مخالفة مالية أو تحايل تم الفصل في

(1) حسن عواضة. مرجع سابق. ص220.

عمليات النفقات بين العمل الإداري المجسد في المراحل الثلاث الأولى والعمل المحاسبي المجسد في المرحلة الأخيرة لذا أوكل الإختصاص المحاسبي لموظف مستقل عن الأمر بالصرف وعن الجهة القائمة بالإختصاص الإداري (1).

---

(1) زينب حسن عوض الله . مرجع سابق . ص 296.

## الفصل الثاني : نظام الرقابة على نفقات البلدية

نتناول في هذا الفصل الشق الثاني من موضوع البحث، ألا وهو نظام الرقابة على نفقات البلدية، و الأساليب المتبعة فيها و علاقتها بتنفيذ النفقة و مراحلها، و الأجهزة المخول لها القيام بهذه المهمة.

لذا قسمنا هذا الفصل إلى قسمين، المبحث الأول بعنوان نظام الرقابة الداخلية، و المبحث الثاني بعنوان نظام الرقابة الخارجية.



## المبحث الأول : نظام الرقابة الداخلية

إن مجموعة الإجراءات و الوسائل المستعملة داخل الهيئات الإدارية العمومية كالتحليلات و التقارير و التي يتم من خلالها التأكد من دقة و صحة البيانات المحاسبية و مدى إحترام و تطبيق السياسة الإدارية المرسومة، هو ما يقصد بالرقابة الداخلية، و التي تعد بمثابة رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها<sup>(1)</sup>. و الهدف الرئيسي من هذه الرقابة هو المحافظة على المصلحة العامة بأن تؤدي الهيئات الإدارية أدوارها المكلفة بها و أن تصرف الإعتمادات المخصصة لها وفق ما حددته القوانين و التشريعات المعمول بها.

و سنتناول في المطلب الأول رقابة المراقب المالي و في المطلب الثاني رقابة المحاسب العمومي.

### المطلب الأول : رقابة المراقب المالي

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

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص128.

## الفرع الأول : المراقب المالي و مهامه

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية ، و يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية و يعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري ، و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست رقابة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة<sup>(1)</sup>، و تنص المواد 5-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على القرارات المتضمنة لإلتزاما بالنفقات و الإلتزامات بالنفقات الآتية :

1- القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم و تثبتيتهم و دفع رواتبهم عدا ما كان مرتبطا بالترقية في الدرجات.

2- القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة و الثابتة بموجب فواتير نهائية.

3- كل إلتزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية ما لم يتعدى المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية ، والتي تشترط فيها وثائق أخرى كالفاتورات و سند الطلب و غيرها ، و كذلك كل مقرر وزاري يتضمن تحويل إعتمادات أو منح تفويض بالإعتماد أو يتضمن إعانات مالية.

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص 129.

4- الجداول الإسمية التي تعد عند قفل السنة المالية ، و الجداول الأصلية الأولية و التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة و التي تطرح أثناء قفل السنة.

5- القرارات المتضمنة لنفقات تسيير أو تجهيز أو إستثمار لقطاع من القطاعات (1) .

وتتص المادة 8 من المرسوم التنفيذي 92-414 على أنه : >> يترتب على كل أشكال الإلتزامات، المبينة في المواد 5 و 6 و 7 أعلاه، إعداد الأمر بالصرف لإستمارة الإلتزام الملائمة، يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية.

ترفق إستمارة الإلتزام هذه بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات >> (2) .

ولقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق ذكره العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي بنصها: >> يجب أن تحصل الإلتزام و القرارات المنصوص عليها في المواد 5،6،7 أعلاه، على تأشيرة المراقب المالي بعد فحص العناصر الآتية وذلك طبقا لأحكام المادة 58 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 والمذكور أعلاه :

- صفة الأمر بالصرف مثلما هو محدد في القانون المذكور أعلاه، لا سيما المادة 23 منه.

- مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بهما.

- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

(1) بن داود ابراهيم. المرجع نفسه. ص132.

(2) المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة التي يلتزم بها. الجريدة الرسمية. عدد82.

- التخصيص القانوني للنفقة.

- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

- وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل >> (1).

و الملاحظ أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في لجنة الصفقات التي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة ، كما أنه في ذات الوقت يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها (2).

ومن كل هذا نجد أن هناك حالات قد يتم فيها رفض التأشير على الإلتزام بالنفقة ، غير أن هذا الرفض قد يكتسي طابعا مؤقتا كما قد يكتسي طابعا نهائيا.

أ- **حالات الرفض المؤقت:** لقد بينت المادة 11 من المرسوم 92-414 حالات الرفض المؤقت من المراقب المالي على النحو التالي:

- إقتراح إلتزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

- إنعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وبهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي ،

(1) المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

(2) رضا الشلاحي . مرجع سابق . ص 33.

وتعد هذه المخالفات غير جوهريّة إذ تمثّل إجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الإلتزام بالنفقة و تصحيح الخطأ الوارد (1).

ب- حالات الرفض النهائي : وهي مبيّنة في المادة 12 من ذات المرسوم على النحو التالي:

- عدم مطابقة إقتراح الإلتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية و الجوهريّة التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها و بهذا لا يمكنه تصحيح الإلتزام بالنفقة.

غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه المؤقت أو النهائي لمنح التأشير و يطلع الأمر بالصرف على كل أسباب الرفض حتى لا يكون متعسفا في إختصاصه الرقابي (2).

يتكفل المراقب المالي فضلا عن الإختصاصات التي يسندها إليه القانون الأساسي

الخاص طبقا للمادة 23 من المرسوم 92-414 بالمهام التالية :

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين و متابعتة حسب كل باب من أبواب الميزانية.

- يمسك سجلات تدوين التأشيرات و الرفض.

- يمسك محاسبة الإلتزامات.

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص134.

(2) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص134.

بالإضافة إلى دور إعلامي حيث يقوم بإعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية و ذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الإعتمادات الممنوحة و ذلك بصفة دورية. كما يحدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات و الصعوبات التي لاحظها في تسيير الأملاك العامة ، وكذلك الإقتراحات التي قد تحسن من شروط صرف الميزانية و تحديد أوجه الإنفاق وهذا ما أكدته المادة 25 من المرسوم 414-92 .

### الفرع الثاني : مجالات رقابة المراقب المالي

يشرع المراقب المالي في تفحص و مراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها و التي قدمها الأمر بالصرف في أجل عشرة أيام إعتبارا من تاريخ إستلام مصالح المراقبة المالية لإستمارة الإلتزام ويمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين يوما عندما تتطلب الملفات نظرا لتعقيدها دراسة معمقة، وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي 414-92<sup>(1)</sup> .

أما عن حالة الرفض المؤقت و المعلل من المراقب المالي فيترتب عنها توقف سريان هذه المواعيد حسب الفقرة الثانية من المادة 15 من المرسوم السابق ذكره ، وطبقا للمادة 16 منه فيحدد تاريخ إختتام الإلتزام بالنفقات حسب نوعها ، فإن كانت نفقات تسيير فأختتام الإلتزام 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 و الإستثمار.

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص135.

- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة مباشرة.

- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.

- جداول أجور المستخدمين المؤقتين و المياومين ( أي العاملين بالحساب اليومي) .

رغم الدور الهام الذي يلعبه المراقب المالي في رقابة النفقات الملتزم بها إلا أن هناك حدودا تحد من هذا الدور الرقابي و منها سلطة التفاوضي المخولة للأمر بالصرف ، حيث يمكن لهذا الأخير تجاوز حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقة و بالتالي إجازة هذه النفقة .

و سلطة التفاوضي هي حق يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف و بموجب مقرر معل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ، ويرسل الملف الذي يكون محل تفاضي على الفور إلى الوزير أو الوالي، كما يقوم الأمر بالصرف بإرسال الإلتزام بالنفقة مرفقا بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرته مع الإشارة إلى رقم التفاوضي وتاريخه ليقوم المراقب المالي بعدها بإرسال نسخة من ملف الإلتزام بالنفقة محل التفاوضي إلى الوزير المكلف بالميزانية و الذي يجب عليه إرسال نسخة منه إلى الهيئات الرقابية المتخصصة (1) .

ونصت المادة 19 من المرسوم 92-414 على أنه: >> لا يمكن حصول التفاوضي

المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه، في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي :

- صفة الأمر بالصرف.

(1) بن داود ابراهيم، مرجع سابق. ص 135، 136.

- عدم توفر الإعتمادات أو إنعدامها.
- إنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام.
- التخصيص غير القانوني للإلتزام ، بهدف إخفاء إما تجاوزا للإعتمادات و إما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية . << (1) .

### الفرع الثالث : مسؤولية المراقب المالي

نظرا للدور البارز للمراقب المالي من جهة ، والدقيق و الحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته و مسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها ، كما ينقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد في حدود الإختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي و المتعلقة بذات الإختصاص أي بالأعمال الموكولة إليه و التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة .

إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقات حتى و إن إستعمل الأمر بالصرف حق التغاضي .

كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سواء أكانوا رئيسيين او مساعدين الإلتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات و القرارات التي يطلعون عليها ، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل

(1) المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.



أشكال الضغوط التي قد نفع عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشيريات أو بعد رفضهم توقيعها ، و كذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم (1) .

### المطلب الثاني : رقابة المحاسب العمومي

تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة إدارية تتم خلال مرحلة تنفيذ النفقة، و هي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف.

### 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 و التنظيمات الجاري بها العمل.

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

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص138.

- 3- كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقات و التي 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 (1) .
- 4- كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الإعتمادات ، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.
- 5- كما يراقب كون آجال الديون المحددة قانونا لم تسقط.
- 6- ألا تكون الديون محل معارضة و إلا إمتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل النزاعات المعروضة.
- 7- الطابع الإبرائي للدفع : أي أن يبرىء الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة.
- 8- كما يراقب تأشيريات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة المعمول بها كتأشيرة المراقب المالي و تأشيرة لجنة الصفقات.
- 9- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي : و يقصد من هذا أن الأمر بالدفع و الذي سيبرىء ذمة الإدارة يتعلق حقا بإسم الدائن الحقيقي، لذا وجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى

---

(1) رضا الشلاحي . المرجع السابق. ص 39.

للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي و أن المبلغ المستحق مسجل في الفصل و البند الذي بشأنه تجري عملية الدفع<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني : آجال الدفع و طرق تسوية النفقات العمومية من قبل المحاسب العمومي

**أولاً- آجال الدفع :** وفق نص المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية يجب على المحاسب العمومي بعد أن يتأكد من كل الإلتزامات و الإجراءات و العناصر السابق ذكرها أن يقوم بإجراء دفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونا و ذلك كآلآتي :

- 1 - يقوم الآمرون بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف بين اليوم الأول و اليوم العشرين من كل شهر و إرسالها إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات في ظرف 10 أيام من تاريخ الإستلام ليقوم المحاسبون العموميون بإرسال الأمر بالدفع إلى الأمر بالصرف و عليه تأشيرة التسديد و ذلك بعد أن تم تحويل الأمر بالصرف إلى نفقات ، أي القيام بدفعها.
- 2 - إذا لم يكن هناك تطابق بين الأمر بالصرف و الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها يقوم المحاسبون بإبلاغ الأمرين بالصرف كتابيا رفضهم القانوني للدفع في أجل أقصاه 20 يوما إبتداءا من يوم تسلمهم للأمر بالدفع<sup>(2)</sup>.

(1) رضا الشلالي. المرجع السابق. ص 39.

(2) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص144.

ثانيا - طرق تسوية النفقات العمومية: أما عن طرق تسوية النفقات العمومية من قبل

المحاسب العمومي فهي تتم بإحدى الطرق الآتية:

1- الدفع نقدا : وهنا يتم الدفع على مستوى صندوق الهيئة الإدارية المعنية .

2- الدفع بالتحويل لحساب بريدي أو بنكي أو حساب الخزينة : وهذا هو المعهود ليقوم

المحاسب العمومي بإيداع المبلغ في حساب الدائن و بإسمه.

3- المقاصة : وهذا عندما تكون الهيئة العمومية دائنا و مدينا لأشخاص معينين، فيعمد

المحاسب العمومي بتحصيل مال الهيئة من حقوق و تسديد ما عليها من ديون للدائن

المستحق للنفقة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث : مسؤولية المحاسب العمومي

أولاً- وجود المسؤولية : من خلال ما جاء به قانون المحاسبة العمومية و كذا المرسوم

التنفيذي 312-91 فإنه يقع على المحاسب العمومي مسؤولية تكاد تكون من نوع خاص لأن

كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه يكون ملزما بالتعويض عنها من ماله الخاص حيث تنص

المادة 03 من المرسوم 312-91 على أنه: >> يتعين على المحاسب العمومي المأخوذ

بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف

بها.<<<sup>(2)</sup>.

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص144.

(2) المرسوم 312-91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كيفيات إكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين .الجريدة الرسمية. عدد 43.

لأن المهمة التي يتولاها صعبة للغاية تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة و الحذر الكبيرين.

و ما يثير مسؤولية المحاسب العمومي هو كل إخلال بالإلتزامات التي تقع على عاتقه و التي ذكرت سلفا ، إلا أن الجهة التي يمكنها إقحام و تحريك مسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين و هما الوزير المكلف بالمالية و مجلس المحاسبة، وفق نص المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية والمادة 02 من المرسوم 91-312 .

ووفق نص المادة 08 من ذات المرسوم فإنه يمكن للمحاسب العمومي الذي حركت تجاهه المسؤولية إلى إعفاء جزئي من مسؤوليته طبقا للمادة 68 من قانون 90-32 و التي تنص على ما يلي : >> مع مراعات السلطة التنفيذية المخولة للوزير المكلف بالمالية في مجال النظر في النقص المحاسبي يبت مجلس المحاسبة في المسؤولية المالية التي تقع على عاتق المحاسبين العموميين في حالة معاينة أي نقص بعد إجراء التحقيق، وفي هذا الصدد يقرر وضع المحاسب العمومي المتهم في وضعية المدين و يقدر الظروف الخاصة التي حدث فيها النقص لإقرار الإعفاء الجزئي، و يمكن للمحاسب المعني أن يستفيد من حالة القوة القاهرة لدى الجهات القضائية التي تفصل في الموضوع.<< (1).

(1) قانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره. الجريدة الرسمية. عدد 43 .

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

وهناك إجراء وقائي يتعين على كل محاسب عمومي قبل الإلتحاق بوظيفته أن يقوم به وهو  
إكتتاب تأمين يخصه شخصيا و يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته و التي ترتبط بالمهام  
المنوطة به أما عن كيفية هذا التأمين فهو يتم بعقد فردي يكتتبه المحاسب العمومي لدى هيئة  
التأمين ، وإما بإنضمامه إلى جمعية تعاضديه لمجموعة محاسبين عموميين<sup>(1)</sup>.

**ثانيا - إنتفاء المسؤولية :** عندما يرى المحاسب العمومي أن الأمر بالصرف فيه مخالفة  
و غير مطابق للقوانين و التنظيمات 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  
و المضطرد للمرافق العامة و تلبية للمصلحة العامة ، وسيلة أخرى تمكنه من تمرير  
الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي و هذا ما يعرف بالتسخير المكتوب ، و هذا ما  
أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية بنصها : >> إذا رفض المحاسب العمومي

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص146.

القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض .<< (1).

وبالتالي إذا إمتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير هذا فستبرأ ذمته من أي مسؤولية شخصية أو مالية ، و الملاحظ حتى و إن كان هناك أمر بالتسخير فتبقى للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة و رفض الإمتثال للتسخير حسب ما جاء في المادة 48 من القانون السابق ذكره ، و لكن عليه أن يبرر هذا الرفض بأحد الأسباب الآتية :

- عدم توفر الإعتمادات المالية المخصصة للنفقة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.

- عدم توفر أموال الخزينة لسداد هذه النفقات.

- إنعدام إثبات الخدمة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.

- طابع النفقة غير الإبرائي : أي أن النفقة المقررة في أمر الدفع لا تبرئ الهيئة الإدارية من الدين الذي هو على عاتقها.

- إنعدام التأشيرة الخاصة بمراقبة النفقات التي تكون من جهة مختصة كالمراقب المالي و لجنة الصفقات العمومية(2).

(1) قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية . الجريدة الرسمية. عدد 35.

(2) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص147.

## المبحث الثاني : نظام الرقابة الخارجية

عكس الرقابة الداخلية الذاتية فإن الرقابة الخارجية تمارس من طرف أجهزة خارجية تأتي في أغلبها لاحقة على تنفيذ النفقات سواء كانت رقابة إدارية أو وصائية أو ذات أهداف أكثر عمومية و متنوعة ذات المدى القصير و البعيد.<sup>(1)</sup>

لذا رأينا أن نقسم هذا المبحث إلى الرقابة الشعبية السياسية في المطلب الأول و رقابة الخلايا و اللجان في المطلب الثاني.

### المطلب الأول : الرقابة القضائية و الإدارية

هناك من يحوز على إختصاص قضائي بحت، و هناك من يحوز على إختصاص إداري بحت، و هناك من يحوز الصفتين معا كالرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة و لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة و أدقها إجراء وهذا كله نتيجة ما خول لهذا المجلس من أدوات رقابية و نتيجة للإستقلالية التي يتمتع بها و أيضا نتيجة لنظامه القانوني من حيث أنه يمثل هيئة قضائية و إدارية في نفس الوقت، أما في مجال الرقابة الإدارية البحتة نجد أن لوزارة المالية دورها البارز حيث أنها تسهر على رعاية و رقابة مالية الدولة و على رأس هذه الوزارة نجد وزير

(1) بن داود ابراهيم. مرجع سابق. ص147.



المالية الذي له العديد من الصلاحيات الرقابية ، و في هذا الصدد نجد أن مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية تمتد أساس إلى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية.

### الفرع الأول : رقابة الجهات القضائية المختصة

بالنظر إلى الكم الهائل من الأعمال المادية و القانونية التي تقوم بها البلدية والتي قد ينجر عنها أخطاء تؤثر بشكل مباشر على مالية البلدية سوءا كانت لها أو عليها مما يجعلها تطرق أبواب الجهات القضائية المختصة طبقا لما جاء في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية والتي نصت على أنه: >> المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو البلدية طرفا فيها <<.(1) و إستتنت المادة 802 من إختصاص المحاكم الإدارية مخالفات الطرق و المنازعات 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. و هذا أمر طبيعي تقاديا لتناقض الحكام القضائية في الموضوع الواحد، فالبلدية عندما تستعمل في تصرفاتها إمتيازات السلطة العامة تكون منازعاتها أمام القضاء الإداري و العكس إن تنازلت عن هاته الإمتيازات فتكون أمام القضاء العادي.(2)

(1) قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن الإجراءات المدنية و الإدارية. الجريدة الرسمية. عدد 21.

(2) عمار بوضياف. القضاء الإداري: جسر للنشر و التوزيع: الجزائر. الطبعة 2. 2008. ص117.

## الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة

أولاً - الأساس القانوني لرقابة مجلس المحاسبة: لقد أستخدمت مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 حيث نصت على أنه: >> يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها ، و يرفع مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى السيد رئيس الجمهورية...<<<sup>(1)</sup>، ليأتي بعدها مباشرة القانون رقم 80-01 بنصه في المادة الأولى والتي تعدل الفقرة الأولى من المادة 190 من الدستور كما يلي : >> المادة 190 : يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها <<<sup>(2)</sup>.

جاء هذا التعديل بأن جعل رقابة مجلس المحاسبة رقابة عامة و شاملة لمالية الحزب و الجماعات المحلية و المؤسسات الإشتراكية، لكن ما يعاب على ذلك أن قانوناً عادياً جاء لتعديل نص دستوري و هذا ما يمس بمبدأ تدرج القوانين ، ليأتي بعدها مباشرة نص قانون 80-05 حيث أكد على الصفة القضائية الإدارية لمجلس المحاسبة، و ذلك في نص المادة 03 منه : >> يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات

(1) المادة 190 من دستور 1996.

(2) قانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري . الجريدة الرسمية . عدد 10.

صلاحيات قضائية و إدارية مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها ...» (1).

ثم جاء دستور 1989 و في نص المادة 160 منه يقول : >> يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية... << ، ليأتي بعده الأمر رقم 90-32 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة و ذلك في نص المادة 01 منه >> مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام الدستور...» (2).

و قد تم إعادة الوصف القضائي لمجلس المحاسبة بصدور الأمر 95-20 حيث نصت المادة 03 منه على أنه : >>... مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بإختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه ، وهو يتمتع بالإستقلال الضروري ضماناً للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله...» (3).

**ثانيا - مجال إختصاص مجلس المحاسبة: تخضع لرقابة مجلس المحاسبة المصالح**

(1) قانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة .الجريدة الرسمية . عدد10.

(2) القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره.الجريدة الرسمية. عدد 53.

(3) الأمر 95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة . الجريدة الرسمية. عدد39.

و العمليات التالية :

- مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية ( المرافق الإدارية ).
- المؤسسات التي تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو ماليا و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية ( المرافق الاقتصادية ).
- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات و الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق الأخرى جزء من رأسمالها.
- إستعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة و المرفق الأخرى الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة ، لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن الاستفادة منها.
- إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية ، الإجتماعية ، العلمية ، التربوية و الثقافية على الخصوص، و ذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني، غير أنه لا يخضع لرقابة مجلس المحاسبة بنك الجزائر<sup>(1)</sup>.

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص308.

ثالثا - **صلاحيات مجلس المحاسبة** : لمجلس المحاسبة نوعان من الصلاحيات : إدارية و قضائية، تتمثل الصلاحيات الإدارية في مراقبة حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد ، الأموال ، القيم و الوسائل المادية العمومية ، كما يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية ، الأداء و الإقتصاد ، و تتوجها لهذه الرقابة يوحي مجلس المحاسبة في نهاية تحرياته و تحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين إستخدام 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 و مراجعتها من جهة ، و مراقبة الإنضباط من جهة أخرى ، وتترتب عن هذه المراقبة جزاءات قضائية تتمثل في الغرامات و الإستحقاق<sup>(1)</sup>.

هناك أربع كفايات للمراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي :

### 1 - حق الإطلاع و سلطة التحري :

وهنا يمكن لمجلس المحاسبة الإطلاع و التحري على ما يلي :

أ - يحق له الإطلاع على كل الوثائق و المستندات و الدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه

(1) يلس شاوش بشير. المرجع السابق. ص311.

الرقابية على العمليات المالية و المحاسبية، و كذا لتقييم مدى سلامة التسيير للهيئات و المصالح الموضوعة تحت رقابته.

ب - له سلطة التحري بغية الإطلاع على أعمال الإدارات و مؤسسات القطاع العام.

ج - لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول و المعاينة لكل محلات الإدارات و المؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.

د - كما له سلطة الإستماع لأي عون في الهيئات و الإدارات العمومية.

هـ - له سلطة الإطلاع على النصوص المرسلة إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة من إدارات الدولة و التي تتعلق بالتنظيم المحاسبي و المالي و الإجرائي في تسيير الأموال العمومية.

و - يحق له الإستعانة بخبراء و مختصين لأجل دعم مهامه و مساعدته في أشغاله إن إقتضى الأمر ذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي ، و من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الإقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس إتخاذ كل الإحتياطات اللازمة<sup>(1)</sup>.

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص 159.

## 2 - رقابة نوعية التسيير:

إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته و يعمل على تقييم إستعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها في إطار الإقتصاد و الفعالية و النجاعة إستنادا للأهداف و المهام الموكلة لها ، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات.

كما يقوم المجلس بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح و إستعمال الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها .

وبعد إنهاء المجلس لمهامه الرقابية و إختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييمية تضم كل الملاحظات و العمليات التي قام بها ليتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية أو إلى سلطاتهم الوصية و السامية حتى تتمكن هذه الهيئات أو المصالح العمومية من الرد و تقديم ملاحظاتها في الآجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها سابقا (1).

## 3 - رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية :

إذا شكلت مخالفة أو خطأ خرقا صريحا للقواعد المتعلقة بالإنضباط في مجال الميزانية و المالية و ألحقت ضررا بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية، فهنا لمجلس المحاسبة

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص160.

تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرفق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب، و تعتبر مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية الكثير من الحالات أوردتها المادة 88 من الأمر 95-20، و من بين هذه الحالات نجد الأخطاء و المخالفات التي تمثل خرقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال تنفيذ النفقات و الإيرادات ، و كذا حالات توجيه الأموال الممنوحة في إطار المساعدات غير الوجهة المسطرة ، و كذلك في حالة الإلتزام بنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الممنوحة أو خصم نفقة بصفة غير قانونية أو الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية...، ومن هنا للمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء و المخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب

السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند إرتكابه للخطأ المعاقب عنه و هذا ما أكدته المادة 89 من القانون 95-20<sup>(1)</sup> .

#### 4 - مراجعة حسابات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين :

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 على أنه : >> يجب على الأمرين

بالصرف الرئيسيين والثانويين و على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص161.



و الجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية و حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة المالية للميزانية المقفلة < (1).

ومن هذا نرى أن الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين ملزمين بأداء حساباتهم لدى كتابة الضبط مجلس المحاسبة و الذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات، و بهذا يدقق في صحة العمليات المادية و مدى تطابقها مع النصوص و التنظيمات المعمول بها .

وتتم مراجعة الحسابات عن طريق مقرر معين من طرف رئيس الغرفة المختصة حيث يقوم المقرر بمعاينة الحسابات و الوثائق الثبوتية المتعلقة بتنفيذ النفقة و التدقيق فيها ، وإنطلاقاً من عمل المقرر لمجلس المحاسبة إتخاذ إحدى النوعين من القرارات :

- القرار المؤقت: في حالة إكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسبين العموميين، يقوم المجلس في بداية الأمر بإتخاذ قراراً مؤقتاً يوجه إلى المحاسب العمومي المعني قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية المتعلقة بالقضية، و ذلك في أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت و الذي يمكن تأجيله بطلب معلل من طرف المعني حسب ما جاء في المادة 2/78 من الأمر 95-20 .

(2) المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية. عدد 06.

- **القرار النهائي:** بعد إنقضاء الأجل المحدد من طرف المجلس المتعلق بتبديرات المحاسب العمومي للوضعية، يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكماً نهائياً عن طريق مداولة، بعد الإطلاع على إقتراحات المقرر المراجع و جميع التفسيرات و الإثباتات المقدمة من طرف المحاسب المعني<sup>(1)</sup>، و فحوى قرار مجلس المحاسبة هنا هو إبراز مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية أو المالية عن ضياع أموال أو تبديد قيم أو مواد أو سرقتها، ويتم وضع المحاسب في حالة مدان على إثر ذلك.

و يمكن للمحاسب المكلف بالمالية الدفع بالقوة القاهرة أو يثبت عدم إرتكابه لأي مخالفة أو تهاونه كما يمكنه أن يدفع بمسؤولية الأعوان الموضوعين تحت سلطته و رقابته<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث : رقابة مصالح وزارة المالية

#### أولاً : رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات و المؤسسة العمومية التابعة للدولة، و هي خاضعة لسلطة وزير المالية، و قد تم إستحداثها لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي 53-80<sup>(3)</sup>.

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص160.

(2) بن داود إبراهيم. المرجع نفسه. ص161.

(3) المرسوم الرئاسي 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية. الجريدة الرسمية. عدد 10.

ليأتي المرسوم التنفيذي 92-78 متضمنا إختصاصاتها<sup>(1)</sup>، وتعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي و المالي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، كما يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري و المستثمرات الفلاحية العمومية ، و هيئات الضمان الإجتماعي ، و كل هيئة تستفيد من إعانة الدولة<sup>(2)</sup>.

كما للمفتشية أن تقوم بإجراء دراسات و إعداد خبرات لها صلة بالإقتصاد و المالية و بالرقابة على وجه التحديد ، و لتسهيل المفتشية لمهامها يمكنها أن تستعين بتقنيين و خبراء مؤهلين من الإدارة العمومية.

لا يمكن حصر الأعمال التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية لأنها عديدة و متعددة، و ما هو معمول به أنه خلال الشهر الأول من كل سنة يقوم وزير المالية بتحديد عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة ، مع الأخذ بعين الإعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة و مجلس المحاسبة و المجلس الشعبي الوطني.

(1) المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية. الجريدة الرسمية. عدد 06.

(2) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص171.

و الملاحظ أن رقابة المفتشية العامة للمالية تبنى على مبدأ المباغته و المفاجئة أو بإشعار مسبق في أداءها لمهامها ، و تقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الإقتصادية و المالية و التقنية لممارسة عملها الرقابي<sup>(1)</sup>.

للمفتشية حق المبادرة بأي إقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات يتطلب إستخدامها في مجال الفعالية و النجاعة.

في نهاية كل سنة تعتمد المفتشية على إعداد تقرير سنوي مدعم بالإقتراحات و الآراء و المعاينات الهادفة إلى تحسين سير المصالح و تطوير مناهج الضبط المالي و المحاسبي .

**ثانيا - رقابة مفتشية مصالح المحاسبة:** تعد مفتشية مصالح المحاسبة هيئة رقابة خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي و إختصاصات الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى إلا ما قد تم تحديده قانونا، وقد تم إستحداث هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي 95-198<sup>(2)</sup>.

ولمفتشية مصالح المحاسبة صلاحيات واسعة تتعلق بإجراء أعمال الرقابة و التحقيق و التفتيش لأجل التأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف هيئات الدولة و مؤسساتها

(1) بن داود إبراهيم. المرجع نفسه. ص172.

(2) المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جويلية 1998 يحدد إختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة و تنظيمها. الجريدة الرسمية. عدد 42.

و تتمحور هذه الصلاحيات فيما يلي :

- التأكد من تطابق العمليات المالية و المحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين و التنظيمات المعمول بها.
- العمل على التسيير الأمثل لمصالح الخزينة و الإستغلال الرشيد للأموال العامة و الموارد البشرية.
- مراقبة التدخلات المالية للخزينة و المتعلقة بمنح الإعانات و التمويلات للهيئات و المؤسسات العمومية.
- السهر على تحضير و تطبيق برامج التحقيق و التفتيش التي يؤديها المحاسبون العموميون ليتم تبليغها إلى مجلس المحاسبة وهذا ما يبرز وجود علاقة تكامل بين عمل مفتشية مصالح المحاسبة و مجلس المحاسبة.
- التنسيق بين عمل مصالح التدقيق و التفتيش التي تجريها المصالح الخارجية التابعة للخزينة.
- العمل على إستغلال التقارير و المعلومات التي تخص تسيير المحاسبين العموميين من الأجهزة الرقابية المختصة (1).

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص176.

و تختتم هذه المفتشية عمليات الرقابة المرتبطة بالتحقيق و التفتيش بإعداد تقارير تتضمن كل المعايينات و المقترحات التي قد تفيد في ترشيد عمل مصالح المحاسبة و تحديث الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها، ثم يتم تبليغ التقرير إلى مسؤول الهيئة المعنية بالرقابة و التحقيق ، وله أن يرد على الملاحظات و نتائج التحقيق في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ بهذا القرار.

### المطلب الثاني : الرقابة الشعبية السياسية ورقابة اللجان والخلايا.

تعتبر الرقابة الشعبية السياسية من قبيل 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 البلدية والولائية.

وما يهمنا هنا هي رقابة المجلس الشعبي البلدي، 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 تبيض الأموال<sup>(1)</sup>.

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص 177، 176.

## الفرع الأول : رقابة المجلس الشعبي البلدي.

وفي هذا الصدد تنص المادة 159 من الدستور والتي تنص على أن >> المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي ، ويعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه الجالس المنتخبة << (1).

ومن 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 لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع على المداولات ومحاضرها التي يتناولها المجلس الشعبي البلدي، كما يلتزم المجلس بأن يعلق هذه المحاضر في الأماكن المخصصة لها لأجل إعلام المواطنين وتسهيل إطلاعهم عليها.

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. و فوق هذا يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال التي تكفل ضمان وحماية الأموال العامة، وعلى رأسها الإنذن بالإنفاق. وكما رأينا سابقا فإن المجلس الشعبي البلدي يختص بالتصويت على الميزانية بابا بابا ومادة

(1) المادة 159 من دستور 1996.

مادة ، للوقوف على أوجه الإنفاق المحددة قانونا ، وفي حالة ما إذا تبين للمجلس الشعبي البلدي وجود عجز عند تنفيذ الميزانية، كان من الواجب عليه إتخاذ كل التدابير اللازمة للحيلولة دون العجز أو لتدارك الوضع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وهذا ما أكدته المادة 184 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وكما سبق وأن رأينا عند التطرق لرقابة مجلس المحاسبة، فإن هذا الأخير يختص من جهة أخرى بمراقبة الحسابات الإدارية، وكذا تصفية حسابات البلديات(1).

### الفرع الثاني: رقابة الخلايا واللجان.

أولاً- **خلية معالجة الاستعلام المالي** : لقد تم إنشاء هذه الخلية سنة 2002 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 127-02 ، حيث تنص المادة الأولى منه على: >> تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية خلية مستقلة لمعالجة الاستعلام المالي << (2)، وتتكون هذه الخلية من مجلس يضم 06 أعضاء منهم رئيس يختارون من الكفاءات القانونية والمالية ويتم تعيين الرئيس والأعضاء بموجب قرار رئاسي لمدة 04 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، كما تضم الخلية أمينا عاما يعين بمقرر عن رئيس اللجنة بموافقة مجلسها.

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص 189.

(2) المرسوم التنفيذي 127-02 المؤرخ في 17/04/2002 يتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها. الجريدة الرسمية. عدد 23.



وتتمتع هذه الخلية بالاستقلال المالي وبالشخصية المعنوية، لأجل دعم وتوفير الجو المناسب لها ، وتتمثل مهام هذه الخلية في مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال .<sup>(1)</sup>

ووفقا لنص المادة 104 من قانون المالية لسنة 2003، فإنه لا يحتج بالسر البنكي أو المهني تجاه خلية معالجة المعلومات المالية، وأكثر من هذا وفق المادة 105 يمكن لخلية معالجة المعلومات المالية أن تأمر ولمدة 72 ساعة وبصفة تحفظية تأجيل تنفيذ كل عملية بنك أو تجميد الأرصدة الموجودة في حسابات أي شخص طبيعي أو معنوي، يكون محل شك يخص تمويلا للإرهاب أو تبييضا للأموال .

وبهذا نجد أن لخلية الاستعلام المالي دورا بارزا في حماية المال العام وفي حماية توجهات الأموال العامة التي حتما ستؤثر على مسار الإنفاق العام وعلى الإقتصاد الوطني برمته .

**ثانيا- اللجنة الوزارية المشتركة لمكافحة تبيض الأموال :** وقد تم إنشاء هذه اللجنة بمقرر

وزارة العدل بتاريخ 12-04-2003 وهي تمثل عدة وزارات وهي " وزارة التجارة " ، " وزارة

المالية " بالإضافة إلى هيئتي الدرك والأمن الوطنيين وكذا مجموعة من الخبراء والمختصين

في مجال الإقتصاد والمالية ، وتتولى هذه اللجنة التكفل بالتدابير القانونية التنظيمية لمكافحة

تبييض الأموال بإعتباره ناتجا عن الجرائم والجنح المرتبطة بتهريب المخدرات وغيرها .

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص197.

كما تعمل هذه اللجنة بالتنسيق مع البنوك لمراقبة ومتابعة التدفق النقدي والمالي. وإن كان الملاحظ أن هذه اللجنة لها نفس إختصاصات خلية معالجة الإستعلام المالي ، وما يعاب على هذه اللجنة أنها محصورة بالآجال القانونية التي لا تمكنها من أداء مهامها كما ينبغي، حيث حدد لها تاريخ 10ماي من نفس سنة إنشائها لتقدم تقرير مرحلي وحدد لها تاريخ 25ماي أيضا لتقدم تقرير نهائي عن موضوع تبييض الأموال<sup>(1)</sup>.

**ثالثا- اللجنة البلدية للصفقات:** تخضع نفقات البلدية في إطار صفقة عمومية لرقابة مسبقة من طرف لجان الصفقات ، و لقد وضعت السلطة التنظيمية أحكاما صارمة نظمت بموجبها الصفقات العمومية ، حيث تنص المادة 137 من المرسوم الرئاسي 10-236 على أنه: >> تتكون اللجنة البلدية للصفقات المختصة بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية ضمن حدود المستويات المنصوص عليها في المادة 136 أعلاه، من :

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسا.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- منتخبين إثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلين إثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية ( مصلحة الميزانية، مصلحة المحاسبة ).

(1) بن داود إبراهيم. المرجع السابق. ص 197، 198.

- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة. << (1) ، و تختص اللجنة البلدية للصفقات بجميع الصفقات التي تبرمها البلدية ما عدا الصفقات التي يساوي مبلغها أو يفوق 50 مليون دينار جزائري، بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال أو إقتناء اللوازم، و 20 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات أو الدراسات، والتي هي من إختصاص اللجنة الولائية للصفقات حسب ما جاء في المادة 136 من المرسوم السابق ذكره، و تقدم هذه اللجنة مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية و تقدم رأيا حول كل طعن يقدمه متعهد يحتج على إختيار المصلحة المتعاقدة .

---

(1) المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07/10/2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم. الجريدة

الرسمية. عدد58.

## خاتمة

تنوعت أدوات التدخل و الرقابة لتتفاعل مع الإدارة في كل العمليات الإدارية بحيث لم تعد مساحة إدارية إلا وتخضع لنوع من أنواع الرقابة عمودية أو أفقية، قبلية مسبقة أو مواكبة أو بعدية لاحقة.

إن وسائل الرقابة التي تعتمد عليها السلطة المركزية في مراقبة مالية البلديات يجب أن تقف عند المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل و هو الإستقلال المحلي الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية. فيجب أن تكون هذه الرقابة مضبوطة بشكل دقيق لأن أي تجاوز لها يؤدي حتما إلى فقدان اللامركزية لصفاتها الأساسية، و من ثم تصبح البلديات عبارة عن مجرد فروع محلية للسلطة المركزية، و لذلك فإن الإستقلالية المالية من حيث درجة ممارستها هي معيار يسمح بوصف أي نظام بأنه لامركزي، يتمتع بكافة أو على الأقل بمعظم صلاحياته، أو أنه مجرد كيان محلي، حتى و إن حمل شعار الجماعات المحلية.

إن تدخل السلطة المركزية في مالية البلديات تأخذ شكلين أساسيين:

الشكل الأول يتمثل في التدخل المباشر للسلطة المركزية، وهو تدخل واضح يتم عن طريق مختلف القوانين التي يتضمنها قانون البلدية و قانون المالية، أو غيرها من القوانين المرتبطة بالبلدية.

أما الشكل الثاني فيتمثل في التدخل غير المباشر و هو تدخل خفي لا يظهر في النصوص القانونية المرتبطة بالبلدية، ويمارس عن طريق التعليمات المتتالية، و التي تنزل بشكل متكرر على الهيئات المسيرة للبلديات، أو بواسطة فرض منطوق معين يوجب على البلديات إتباعه، و يتمثل أساسا في المساعدات المالية التي تقدمها السلطة المركزية للبلديات أو تمويل مشاريع محددة.

ومنه تظهر لنا عدة معطيات نذكر منها:

- إن المنطق يقول " إن من يمول يحكم " ومن ثم فإنه لا غبار أن تحكم السلطة المركزية في شؤون البلديات ما دامت هي التي تتحكم بكافة مواردها المالية.

- تعيش البلدية وضعا أفرزته التعددية الحزبية أدى إلى الفوضى في التسيير بشكل عام خاصة في المجال المالي منه، و إلى تردي الأوضاع المالية في عدد كبير منها، الأمر الذي يثير الكثير من التساؤلات حول الإستقلالية المالية للبلديات في مثل هذه الظروف ومدى قدرتها على مسايرتها.

- إن الوفرة المالية التي تتوفر عليها بعض البلديات الغنية لم تحقق النتائج المرجوة منها، ومن ثم فإن العنصر المالي لوحده غير كاف لكي تحقق البلديات أهدافها.

في ظل كل هذا فإن النفقة العامة تتطور تطورا ملحوظا، يجب مجاراته من طرف

القائمين على تنفيذ نفقات البلدية، أو القائمين على أجهزة الرقابة على تنفيذ هاته النفقات.

ولن يتأتى ذلك من وجهة نظرنا إلا بتوافر العوامل التالية:

- صدور القوانين و التنظيمات و اللوائح من الجهات المختصة المؤهلة، كمثال على ذلك قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فإذا لو صدر بمرسوم حتى يكون نابعا من أهل الإختصاص و الدراية بأمر و تقنيات المالية العمومية، و طرق متابعتها.
- عدم التعامل بالنصوص التنظيمية و التعليمات الملغية بالقوانين و المراسيم مما يشكل تضاربا و عائقا في تنفيذ و رقابة النفقات، ومنه إحترام تدرج القواعد القانونية.
- تطور النصوص القانونية المنظمة لمالية البلدية مما يجعل الرقابة و التنفيذ يسيران النفقة العامة جنبا إلى جنب.
- مرونة مدونة ميزانية البلدية والتي يجب أن تستجيب لكل التغيرات التي قد تطرأ على النفقة العامة و تستوجب على البلدية تغطيتها.
- إن الرقابة المالية لا تتدخل في عملية تقدير نفقات البلدية، وهو الأمر الذي يعيق عملية ترشيدها ، فلو كانت كذلك لأدت دورها الإستشاري على أكمل وجه.
- إن للرقابة المالية الدور الكبير في توجيه النفقة إلى ما خصصت له، فيما أنها رقابة قبلية فهي لا تسمح بأي خطأ في التخصيص القانوني للنفقة.
- لكي تؤدي الرقابة المالية دورها على أكمل وجه، و تحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها و أولها ترشيد النفقات، لا بد لهذه الرقابة أن تكون في كل مراحل تنفيذ النفقة لأنها

تراقبها عندما تكون مشروعاً أي قبل بداية التنفيذ، ولإحكام الرقابة من الأجر أن تراقبها بعد التنفيذ، للتأكد من أنها نفذت فعلاً كما هو مخطط لها.

- في دراستنا لصور الرقابة المالية الداخلية كانت أم خارجية، رأينا أن كلا الرقابتين لها دور في الحفاظ على المالية العمومية، لكن الرقابة الداخلية هي أقرب للمؤسسات العمومية و دورها وقائي، أما الرقابة الخارجية فإنها تأتي دائماً في مرحلة لاحقة و دورها علاجي، و الوقاية خير من العلاج.

إن مؤشرات تخلص عدة بلديات من العجز المالي في السنوات الأخيرة، وتزامنها مع خضوعها للرقابة المالية السابقة على تنفيذ نفقاتها، لدليل على نجاعة هذه الرقابة و دور القائمين عليها في تغطية نقص الوعي القانوني لدى المنتخبين و موظفي البلدية، و ميولهم لمنطق العرف على النصوص القانونية، حتى أن هاته النصوص لا تستميلهم حتى يعرفوها ( أي يألّفون تداولها كتداول العرف ).

طلب القائمين على مالية البلدية الإستشارة من موظفي الرقابة المالية في كل وقت وحين، يجنب البلدية من الوقوع في الكثير من الأخطاء التي يمكن أن تقع فيها، و ما يترتب عنها من أضرار مالية.

تواصل السلطات الوصية المركزية مع الجهات الرقابية، من خلال التقارير والملاحظات يجعلهم ملمين بالإحتياجات المحلية، و إقتراح الحلول المناسبة و الممكنة، وبهذا فإن

أجهزة الرقابة تعتبر حلقة وصل بين الجهات المركزية و المحلية.

رغم كل هذا تبقى الرقابة المالية محدودة، لعدة عوامل تحول دون فاعليتها منها نقص التجهيز المادي و التأطير البشري، خاصة إدخال المعلوماتية و الذي سوف يؤدي حتما إلى تحسين الأداء و الشفافية المالية، في مصالح الرقابة و البلديات مع أن المعلوماتية لا تعوض إطلاقا إدارة غير فعالة.



## قائمة المراجع

### النصوص القانونية:

- 1 - دستور 1996.
- 2 - القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية. عدد 37.
- 3 - القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. الجريدة الرسمية. عدد 21.
- 4 - الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية. عدد 39.
- 5 - القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية. الجريدة الرسمية. عدد 35.
- 6 - القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره. الجريدة الرسمية. عدد 53.
- 7 - القانون رقم 84-17 مؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية. عدد 28.
- 8 - القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري . الجريدة الرسمية. عدد 10.

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

10 - الأمر 57/75 المؤرخ في 05 جويلية 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني.

11 - المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم. الجريدة الرسمية. عدد 58.

12 - المرسوم التنفيذي 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها. الجريدة الرسمية. عدد 49.

13 - المرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في 17 أفريل 2002 يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها. الجريدة الرسمية. عدد 23.

14 - المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتضمن الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم. الجريدة الرسمية. عدد 48.

15 - المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية ، عدد 06.

16 - المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جويلية 1998 يحدد إختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة و تنظيمها. الجريدة الرسمية. عدد 42.

17 - المرسوم التنفيذي 92-78 مؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية. الجريدة الرسمية. عدد 06.

18 - المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة التي يلتزم بها. الجريدة الرسمية. عدد 82.

19 - المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 ديسمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة. الجريدة الرسمية. عدد 43.

20 - المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات ، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين. الجريدة الرسمية. عدد 43.

### الكتب و المؤلفات:

1 - الإمام القرطبي. الجامع لإحكام القرآن. الجزء الخامس. دار الكتب المصرية: القاهرة. الطبعة 3. 1967.

2 - أبو الحسن الماوردي. الأحكام السلطانية و الولايات الدينية. المكتبة العصرية: صيدا. بيروت. 2000.

3 - السيد عبد المولى. المالية العامة. دار الفكر العربي: القاهرة. 1978.

4 - بن داود ابراهيم. الرقابة المالية على النفقات العامة. دار الكتاب الحديث: القاهرة. 2010.

5 - حسن عواضة . المالية العامة . دار النهضة العربية . القاهرة. 1978.

6 - حسين مصطفى حسين. المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر. 2001.

7 - حسين يوسف راتب ريان. المالية العامة في الفقه الإسلامي. دار النفائس للنشر والتوزيع: الأردن. الطبعة 2. 1999.

8 - زينب حسين عوض الله. المالية العامة. دار المعرفة: بيروت. 1994.

9 - علي زعدود. المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية: بن عكنون. الجزائر. الطبعة 4. 2011.

- 10 - عمار بوضياف. القضاء الإداري. جسور للنشر و التوزيع: الجزائر. الطبعة 2. 2008.
- 11 - عوف الكفراوي. الرقابة المالية النظرية والتطبيق. مطبعة الأنصار: الإسكندرية. 1998.
- 12 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء. المالية العامة. دار العلوم للنشر والتوزيع: عنابة. 2003.
- 13 - يلس شاوش بشير. المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية: بن عكنون. الجزائر. 2013.

### البحوث و المذكرات :

- 1 - رضا الشلالي. تنفيذ النفقات العامة. بحث ماجستير. كلية الحقوق. بن عكنون. 2002.

## الفهرس

### الصفحة

07	.....مقدمة
12	.....الفصل التمهيدي: النفقة العامة و الرقابة المالية عليها
13	.....المبحث الأول: مفهوم النفقة العامة
13	.....المطلب الأول: تعريف وتطور النفقة العامة
14	.....الفرع الأول: تعريف النفقة العامة
14	.....أولا - تعريف النفقة العامة لغة
14	.....ثانيا - النقة إصطلاحا
15	.....الفرع الثاني: تطور النفقة العامة
17	.....المطلب الثاني : تقسيم النفقة العامة وخصائصها
17	.....الفرع الأول: تقسيم النفقة العامة
17	.....أولا - التقسيمات النظرية للنفقات العامة
20	.....ثانيا - التقسيمات الوضعية للنفقات العامة
21	.....الفرع الثاني: خصائص النفقة العامة
22	.....أولا - الصفة النقدية للنفقة العامة
23	.....ثانيا - الغرض من الإنفاق العام
24	.....المبحث الثاني: مفهوم الرقابة المالية على النفقات العامة
24	.....المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وأساسها القانوني
24	.....الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية
24	.....أولا - تعريف الرقابة المالية لغة

25	.....	ثانيا - تعريف الرقابة المالية إصطلاحا
26	.....	الفرع الثاني: الأساس القانوني للرقابة المالية.....
26	.....	أولا - من الكتاب و السنة .....
28	.....	ثانيا - من التشريعات الوضعية .....
29	.....	المطلب الثاني: صور وأسس الرقابة المالية.....
30	.....	الفرع الأول : صور الرقابة المالية.....
30	.....	أولا - من حيث جهة الرقابة .....
30	.....	ثانيا - من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة .....
31	.....	ثالثا - من حيث نوعية وطبيعة الرقابة.....
32	.....	رابعا - من حيث السلطة المخولة للرقابة .....
33	.....	الفرع الثاني : أسس الرقابة المالية.....
36	.....	الفصل الأول : ميزانية البلدية و كيفية تنفيذ نفقاتها .....
37	.....	المبحث الأول : ميزانية البلدية و كيفية إعدادها.....
37	.....	المطلب الأول: ميزانية البلدية.....
38	.....	الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية والمبادئ التي تحكمها.....
38	.....	أولا - تعريف ميزانية البلدية.....
38	.....	ثانيا - المبادئ التي تحكم الميزانية.....
42	.....	الفرع الثاني: أشكال ميزانية البلدية.....
42	.....	أولا - الميزانية الأولية.....
43	.....	ثانيا - الميزانية الإضافية.....
44	.....	ثالثا - الحساب الإداري .....
45	.....	الفرع الثالث: مدونة ميزانية البلدية.....

46	..... أولاً - قسم التسيير
47	..... ثانياً - قسم التجهيز و الإستثمار
47	..... <b>المطلب الثاني: كيفية إعداد ميزانية البلدية</b>
48	..... الفرع الأول: تحضير ميزانية البلدية
48	..... الفرع الثاني: التصويت على الميزانية
49	..... الفرع الثالث: المصادقة على الميزانية وضبطها
53	..... <b>المبحث الثاني: أساليب تنفيذ نفقات البلدية</b>
53	..... <b>المطلب الأول : أجهزة التنفيذ</b>
53	..... الفرع الأول: الأمر بالصرف
54	..... أولاً - الآمرون بالصرف الأساسيون
55	..... ثانياً - الآمرون بالصرف الثانويون
56	..... ثالثاً - الآمرون بالصرف الأحاديون
58	..... <b>الفرع الثاني: المحاسب العمومي</b>
58	..... أولاً - تعريف المحاسب العمومي
58	..... ثانياً - أصناف المحاسب العمومي
59	..... <b>الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين</b>
60	..... أولاً - مبررات المبدأ
61	..... ثانياً - الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ
62	..... <b>المطلب الثاني: عمليات التنفيذ</b>
62	..... الفرع الأول:الالتزام بالنفقة
64	..... الفرع الثاني: تصفية النفقة
64	..... أولاً - التأكد من وجوب النفقة

65	..... ثانيا - التقدير الصحيح للنفقة.....
66	..... الفرع الثالث: الأمر بالصرف.....
70	..... الفرع الرابع: دفع النفقة.....
72	..... الفصل الثاني : نظام الرقابة على نفقات البلدية.....
73	..... المبحث الأول : نظام الرقابة الداخلية.....
73	..... المطلب الأول : رقابة المراقب المالي.....
74	..... الفرع الأول : المراقب المالي و مهامه.....
78	..... الفرع الثاني : مجالات رقابة المراقب المالي.....
80	..... الفرع الثالث : مسؤولية المراقب المالي.....
81	..... المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي.....
81	..... الفرع الأول : مجالات رقابة المحاسب العمومي.....
	..... الفرع الثاني : آجال الدفع و طرق تسوية النفقات العمومية من قبل
83	..... المحاسب العمومي.....
83	..... أولا - آجال الدفع.....
84	..... ثانيا - طرق تسوية النفقات العمومية.....
84	..... الفرع الثالث : مسؤولية المحاسب العمومي.....
84	..... أولا - وجود المسؤولية.....
86	..... ثانيا - إنتفاء المسؤولية.....
88	..... المبحث الثاني : نظام الرقابة الخارجية.....
88	..... المطلب الأول : الرقابة القضائية و الإدارية.....
89	..... الفرع الأول : رقابة الجهات القضائية المختصة.....
90	..... الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة.....



90	أولا - الأساس القانوني لرقابة مجلس المحاسبة.....
91	ثانيا - مجال إختصاص مجلس المحاسبة.....
93	ثالثا - صلاحيات مجلس المحاسبة.....
98	الفرع الثالث : رقابة مصالح وزارة المالية.....
98	أولا - رقابة المفتشية العامة للمالية.....
100	ثانيا - رقابة مفتشية مصالح المحاسبة.....
102	المطلب الثاني : الرقابة الشعبية السياسية ورقابة اللجان و الخلايا.....
103	الفرع الأول : رقابة المجلس الشعبي البلدي.....
104	الفرع الثاني: رقابة الخلايا واللجان.....
104	أولا - خلية معالجة الإستعلام المالي.....
105	ثانيا - اللجنة الوزارية المشتركة لمكافحة تبييض الأموال ....
106	ثالثا - اللجنة البلدية للصفقات .....
108	خاتمة.....
113	قائمة الراجع.....
117	الفهرس.....

## ملخص

مرت المالية العامة بعدة مراحل في التاريخ الحديث، و تعتبر بحق إنعكاسا  
لمراحل تطور وظيفة الدولة، و لم يقتصر تطور المالية العامة على وسائلها  
بل جاوزها إلى موضوع و أهداف المالية العامة.

لقد كان لهذا التطور أثره على تطور النفقة العامة، مما أدى إلى الزيادة  
في معدلات الإنفاق العام، و هو لا يعني دائما الزيادة في قيمة المنفعة الحقيقية  
المترتبة على الإنفاق، في صورة أنواع للخدمات المقدمة من الدولة أو الجهات  
المحلية.

إن الحديث عن تزايد الإنفاق هو من صميم الحديث عن الرقابة المالية  
على هذا الإنفاق، لذا كان لزاما أن يكون النظام الرقابي مسائرا لهذا التطور و  
لهذا التزايد في حجم النفقات العامة، و إلا أضحت الرقابة ضربا من الخيال.

وهنا يأتي دور الرقابة المالية التي تجسد حقيقة مبدأ الاقتصاد في الإنفاق  
بصورها المختلفة، سابقة و آنية و لاحقة لتجنب مواطن الخلل و إصلاحها  
في حال وقوعها وهذا ما هو منوط بالأجهزة و الهيئات الرقابية، داخلية كانت أو  
خارجية.

ومن هنا تتحقق الغاية من ترشيد النفقات العامة، و منتهى ذلك هو تحقيق  
أكبر قدر من النفع العام، في أقرب الآجال و بأقل التكاليف وأحسن الأداءات.