



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم: العلوم التجارية

الموضوع



دور الرقابة المالية في ترشيد نفقات ميزانية

الجماعات المحلية

دراسة ميدانية بالرقابة المالية أولاد جلال - بسكرة.

مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم المالية والمحاسبية

تخصص: محاسبة

إشراف الأستاذ الدكتور:

أحمد قايد نور الدين.

إعداد الطالب:

عمري خالد.

رقم التسجيل:	..... /2018
تاريخ الإيداع:	.....

السنة الجامعية: 2018/2017

قسم العلوم التجارية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ  
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتِ  
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتِ  
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتِ

# شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل أن أنعم علي إتمام هذا العمل المتواضع.

ومن ثمة يقتضي مني واجب الشكر الجزيل والتقدير العميق امتثالاً  
لقول المصطفى عليه الصلاة والسلام: "من لا يشكر الناس لا يشكر  
الله"، أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان للأستاذ الدكتور المشرف  
(أحمد قايد نور الدين)) وأسأل الله أن يجزيه خير الجزاء.

كما أتقدم بشكري وامتناني لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة  
هذا العمل،

كما لا أنسى أن أتقدم بشكري إلى كلّ الأساتذة والموظفين بجامعة  
محمد خيضر بسكرة قسم العلوم التجارية

وخاصة زملائي في ثانية ماستر محاسبة،

وإلى كلّ من قدم لي يد المساعدة من قريب أو بعيد لإنجاز هذا  
العمل.

خالد عمري.

# الإهداء

إلى من قرن الله عز وجل الإحسان إليهما بطاعته وأوصى بهما خير الوصية، والديّ الكريمين أطال الله في عمرهما وأكرمهما بكامل الصحة والعافية.

إلى من كانت سندا لي طوال دراستي وسعت لراحتي وإسعادي ونجاحي، زوجتي التي أقرنني الله بها.

إلى أولادي: سراج الدين، محمد منير، إدريس.

إلى توأمي: رزان، إيمان.

إلى عائلتي الثانية عائلة "عمري حسن"

إلى إخوتي وأخواتي

إلى زملائي وأصدقائي

إلى كل هؤلاء، أهدي هذا العمل المتواضع.

خالد عمري.

# المقدمة

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، فمن هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره. ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعملية، وكذلك في مختلف الدول المتقدمة والنامية.

ولقد شهدت الجزائر في الفترة الأخيرة مجموعة من الإصلاحات، وتمخض عنها صدور مجموعة قانونية تنظم ذلك، وحظيت الجماعات الإقليمية بجانب كبير من الإصلاحات، وكان الهدف الأساسي من الإصلاحات التي شملت النظام الإداري والمالي للجماعات الإقليمية خاصة من جانب النفقات التي تحتاج إلى ترشيد في صرفها نحو الوجهة الصحيحة لذلك، بما يخدم عملية التنمية المحلية والإقلاع الاقتصادي، باعتبار الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة فإن موازنتها تخضع لمختلف أنواع الرقابة على المال العام.

وعليه فقد شرعت وزارة المالية في إجراءات إصلاحية جديدة وفعالة لتحديث نظام سير النفقة العمومية من خلال تعميم الرقابة على الجماعات المحلية ومن هنا برز دور الرقابة القبلية على النفقات العامة والتي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل والعراقيل ومعالجتها قبل حدوثها والموافقة على القرارات المتعلقة بصرفها من عرقلتها سير المرفق العام إلا أنها تعتبر حاسمة في تأدية الغرض المراد تحقيقه والمتمثل في تطبيق جميع القوانين والتنظيمات المطابقة لصرف النفقة والتحقق من شرعيتها القانونية.

### أولاً: إشكالية البحث وتساؤلات الدراسة:

ما هو الدور الذي يقوم به المراقب المالي لترشيد النفقات العامة للجماعات المحلية (البلدية)؟

وتتفرع الإشكالية الى تساؤلات فرعية منها كالاتي:

- ما هو المراقب المالي والرقابة القبلية التي يمارسها؟
- ما لمقصود بميزانية الجماعات المحلية؟ ومراحل اعدادها وتنفيذها؟
- ما هو مفهوم النفقات العمومية؟
- دور المراقب المالي في تنفيذ الرقابة على النفقات العمومية للجماعات المحلية؟

## ثانيا: فرضيات الدراسة:

للإجابة على الإشكالية والتساؤلات الفرعية يستدعي ذلك وضع الفرضيات التالية:

- المراقب المالي هو عون مكلف من طرف وزير المالية لممارسة الرقابة على ميزانية الإدارات العمومية.
- ميزانية الجماعات المحلية هي وثيقة تقديرية للإيرادات والنفقات تكون متوازنة وجوبا.
- النفقة العامة هي مبلغ صادر عن شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة.
- دور المراقب المالي يتمثل في الاشراف والرقابة وترشيد نفقات الجماعات المحلية.

## ثالثا: أسباب اختيار موضوع الدراسة:

ان اختيارنا لهذا الموضوع ليس من قبل الصدفة بل يعود لسببين مهمين أسباب ذاتية وأسباب أخرى موضوعية:

1- الأسباب الذاتية: ان دوافع اختياري لهذا الموضوع يعود لكوني موظف بمصلحة الرقابة المالية وموظف سابق بالإدارة المحلية فأردت انجاز عمل متواضع يعود بالفائدة من حيث الدراسة والموضوعية وكذلك توظيف خبرتي المهنية خاصة بالإدارة المحلية، وأيضا تكويني الدراسي في مجال المحاسبة حيث تحصلت على بكالوريا تقنيات المحاسبة وشهادة الدراسات الجامعية في المحاسبة والضرائب، وشهادة الليسانس في المحاسبة والجباية مما ولد لدي رغبة في المزج بين الدراسة والحياة المهنية وخاصة في مجال المحاسبة العمومية.

2- الأسباب الموضوعية: كنتتويح لمسار دراسة تخصص ماستر محاسبة ومقياس المحاسبة العمومية من الناحية النظرية ، أردنا توظيف خبرتنا في بحثنا هذا لزيادة فهم المحاسبة العمومية بصورة أوضح ومعرفة العلاقة بين النظري والتطبيقي على أكمل وجه.

## رابعا: أهمية الموضوع :

تعتبر أهمية الموضوع وبغض النظر من أنه في الاختصاص وكونه يلقي الضوء على دور المراقب المالي في ترشيد الانفاق العمومي خاصة لدى الجماعات المحلية التي تشهد تطورا ملحوظا في القوانين والتشريعات المنظمة لها وكذلك الاليات التي يجب تتبعها من اجل رقابة فعالة وترشيد نافع للنفقات يفي بمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية.

### خامسا: أهداف الدراسة:

يمكن توضيح أهداف الدراسة في النقاط التالية:

- إبراز الدور الذي يلعبه المراقب المالي في ترشيد إنفاق المال العام من خلال مفهوم الرقابة التي يمارسها والتعرف على مختلف الأجهزة التابعة لها.
- التعرف على ميزانية الجماعات المحلية وطرق إعدادها وتنفيذها.
- توضيح العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالسلطات الرقابية ممثلة في المراقب المالي.

### سادسا: المنهج المتبع في الدراسة:

بالنظر الى طبيعة الموضوع سنعتمد على المنهج الوصفي من خلال التطرق الى الجوانب المتعلقة بالرقابة المالية والنفقات العمومية وكذلك مفهوم ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات التي يقوم بها المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، وسنتناول المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية لترشيد النفقات العمومية ودور المراقب المالي في ذلك.

### سابعا: دراسات سابقة في الموضوع:

من خلال عملية البحث عن الدراسات السابقة من أطروحات ومذكرات التي تناولت إحدى جوانب موضوع الدراسة مكنت من الحصول على دراسات يمكن ترتيبها حسب علاقتها بالموضوع كما يلي:

- **الدراسة الأولى:** عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فرع: تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2012.
- **الدراسة الثانية:** عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة: الرقابة المالية لبلدية -جامعة-مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص: فحص محاسبي جامعة بسكرة، 2015.
- **الدراسة الثالثة:** مروى حملاوي، دور الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق العمومي في إطار الإصلاح الميزاني في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص: نقود ومالية جامعة بسكرة، 2016.
- **الدراسة الرابعة:** مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة حالة الجزائر (2000 - 2017)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص: نقود ومالية، جامعة بسكرة، 2017.



ثامنا: هيكل وخطة الدراسة:

بغرض التحكم في مختلف جوانب هذا البحث والتمكن من انجازه تم تقسيم هذا البحث على ثلاثة فصول فصول، مقسمة كما يلي :

الفصل الأول: ماهية ميزانية الجماعات المحلية والنفقات العمومية.

الفصل الثاني: الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية.

الفصل الثالث: دراسة ميدانية لدور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية.

فهرس

المحتويات

# فهرس المحتويات

الصفحة	العناوين
10	فهرس الجداول.
12	فهرس الأشكال.
13	<b>الفصل الأول: ماهية ميزانية ونفقات الجماعات المحلية</b>
14	تمهيد
15	<b>المبحث الأول: مفاهيم حول ميزانية الجماعات المحلية</b>
15	المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية
18	المطلب الثاني: ماهية ميزانية الجماعات المحلية
20	المطلب الثالث: وثائق ميزانية الجماعات المحلية
24	<b>المبحث الثاني: دورة ميزانية الجماعات المحلية</b>
24	المطلب الأول: مرحلة اعداد ميزانية البلدية
26	المطلب الثاني: مرحلة اعتماد ميزانية البلدية
29	المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية
35	<b>المبحث الثالث: ماهية النفقات المحلية</b>
35	المطلب الأول: مفاهيم حول النفقات
36	المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية
38	المطلب الثالث: اقسام نفقات الجماعات المحلية
41	خلاصة الفصل الأول.
42	<b>الفصل الثاني: الرقابة القبلية في ترشيد النفقات</b>
43	تمهيد
44	<b>المبحث الأول: المراقب المالي</b>
45	المطلب الأول: مفاهيم حول الرقابة المالية
45	المطلب الثاني: المراقب المالي ومهامه
48	المطلب الثالث: شروط التعيين ومجال ممارسته
55	<b>المبحث الثاني: ترشيد النفقات العامة</b>
55	المطلب الأول: مفهوم واهمية ترشيد النفقات العامة.

56	المطلب الثاني: مبررات ومتطلبات عملية الترشيد الانفاق العام
57	المطلب الثالث: صعوبات وضوابط ترشيد النفاق العام
61	<b>المبحث الثالث: الرقابة المنجزة على ترشيد النفقات</b>
61	المطلب الأول: الالتزامات والتأشيرة
66	المطلب الثاني: مسؤولية المراقب المالي
67	المطلب الثالث: النتائج والصعوبات التي تواجهها الرقابة المالية
71	خلاصة الفصل الثاني
72	<b>الفصل الثالث: الدراسة الميدانية بالرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال-بسكرة</b>
73	تمهيد
74	<b>المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة الرقابة المالية</b>
74	المطلب الأول: تنظيم مصالح الرقابة المالية
78	المطلب الثاني: ماهي الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال
82	<b>المبحث الثاني: دور المراقب المالي في لجنة الصفقات العمومية</b>
82	المطلب الأول: نظرة اللجنة البلدية للصفقات العمومية
86	المطلب الثاني: دور ومهام المراقب المالي في الرقابة على الصفقات العمومية
95	خلاصة الفصل الثالث.
100 -97	خاتمة
105 - 102	قائمة المراجع
	الملاحق.

# فهرس الجداول

# فهرس الجداول

الصفحة	العنوان	الرقم
39	أرقام حسابات الجماعات المحلية	01
52	رزنامة التحاق الجماعات المحلية بالرقابة المالية	02

# فهرس الأشكال

# فهرس الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
23	المخطط الزمني التوضيحي لوثائق لميزانية	01
28	مخطط توضيحي لمراحل تنفيذ الميزانية	02
76	المخطط الهرمي للمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية	03
80	الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية أولاد جلال	04



# الفصل الأول

ماهية ميزانية ونفقات الجماعات المحلية

## تمهيد:

تعتبر المالية المحلية أحد فروع المالية العامة لأنها تخضع لقواعد منظمة لعمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات التي تخص الجماعات المحلية إذ تعتبر كجزء هام من اقتصاد الميزانية العامة للدولة لذا شهدت تطوراً واهتماماً ملحوظاً في الجزائر وطراً عليها مجموعة من الإصلاحات والتحديثات لمعرفة كيفية تنفيذ عملياتها المالية، ولنيسط المفاهيم أكثر، سنتطرق إلى هذا الفصل من خلال ثلاث مباحث وهي:

- المبحث الأول: مفاهيم حول ميزانية الجماعات المحلية.
- المبحث الثاني: دور ميزانية الجماعات المحلية.
- المبحث الثالث: ماهية النفقات المحلية.

## المبحث الأول: مفاهيم حول ميزانية الجماعات المحلية

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة، فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد في دولة ما، يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية، ويُعد نظام اللامركزية حاليا من بين أنجع الأنظمة الإدارية في تلبية الحاجات الاجتماعية والنهوض والرفي للمجتمعات، وسنقوم في هذا المبحث بالتطرق الى مفهوم الجماعة المحلية وماهية ميزانيتها ثم نتطرق الى وثائق ميزانية الجماعات المحلية .

### المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية.

تقوم الإدارة المحلية في الجزائر على أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية والمرفقية حيث تتمثل اللامركزية الإقليمية على خليتين أساسيتين هما البلدية والولاية ويمثلان الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية ويكون التنفيذ وفق البرامج المسطرة في حدود توفر الموارد المالية والبشرية المتاحة.

### 1-التعريف بالجماعة المحلية:

تعتبر الجماعة المحلية النواة الأساسية لبعث عملية التنمية والاقلاع الاقتصادي في مختلف المجالات، وباعتبار الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلالية الذمة المالية، وكهيئة تجسد أسلوب اللامركزية الإدارية وتشرك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وهما البلدية والولاية بالإضافة الى الدائرة التي تعتبر كوسيط بين الولاية والبلدية. ومن هنا نستخلص التعاريف التالية:

- يقصد بالجماعات المحلية في التصور العام، مجموعة من السكان يقطنون حدودا ترابية معينة من خريطة الدولة، يتميزون بخصائص محددة، وقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات والتقاليد والأعراف التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجالس التي تشرف على تنظيم شؤونهم الخاصة، كما تعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية من أجل النهوض بالهيئة المحلية على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الهيئة العليا على المستوى الوطني.<sup>1</sup>

- وعليه فإن الإدارة المحلية هي المناطق المحددة والتي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين والتابعين لإقليمها تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، وهناك جماعتان محليتان فقط هما البلدية والولاية. واللذين يعرفا كما يلي " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون، ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس

<sup>1</sup>- جمعي عماري، مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار في مجال الصناعة الزراعية الغذائية، ورقة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، نوفمبر 2016.

منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية<sup>1</sup>. أما الولاية فهي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية وتنشأ بقانون<sup>2</sup>.

## 2- خصائص الجماعات المحلية:

- (أ) الاستقلالية الإدارية: وهي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي في الجزائر.
- الاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة. وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:<sup>3</sup>
  - تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
  - تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
  - تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.
  - تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.
- (ب) الاستقلالية المالية: إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة<sup>4</sup> وينص قانون البلدية في الجزائر بأن " يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية<sup>5</sup> بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية -حاليا- ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - المادة (1) من القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15.

<sup>2</sup> - المادة (1) من القانون 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15.

<sup>3</sup> - الأستاذ: لخضر مرغاد، مجلة العلوم الإنسانية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، فيفري 2005.

<sup>4</sup> - المرجع السابق.

<sup>5</sup> - المرجع السابق.

<sup>6</sup> - المرجع السابق.

### 3-صلاحيات الجماعات المحلية:

تكتسي الجماعات المحلية أهمية كبيرة في التنمية المحلية باعتبارها نواة اللامركزية الإقليمية في الجزائر التي يشترك المواطنون في تسييرها صوب الاتجاه الذي يخدم الأهداف المحلية ويحقق مطالبهم ويساهم في تحقيق التنمية بمختلف أشكالها، إلا أن الدور الفعال لها في التنمية لم يبرز إلا بعد ظهور قانون البلدية والولاية وتطبيق اللامركزية الإقليمية.

وتتلخص صلاحيات الجماعات المحلية في المجالات التالية:

**أ- في المجال الإداري :** و تتمثل أساسا في المحافظة على النظام العام المحلي في نطاق البلدية والولاية حيث بممارسة هذه السلطة تحقق خدمة للمجتمع المحلي في المجال الإداري بطريقة محلية و تحمي مجتمعنا أيضا بسلطات محلية في مجال النظام العام. كما تقوم البلدية والولاية من خلال وظيفتيهما الإدارية بتطوير وتنسيق التجهيزات العمومية للقيام بمختلف المشاريع مثل بناء المدارس وتعبيد الطرق وتوفير مياه الشرب. ..إلخ و، ذلك في حدود الموارد والإمكانات المالية التي تضعها الدولة تحت تصرفها، و بذلك تتمكن من إشباع حاجيات المجتمع المحلي في جميع مجالات الأشغال العمومية بطريقة تتماشى مع الواقع المحلي وحاجياته .

**ب- في المجال الاقتصادي والمالي :** تعمل الجماعات المحلية على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برامج التنمية وعمليات تهيئة الإقليم عن طريق ترك المبادرة للمجالس المحلية المنتخبة لتطوير أعمال التواصل والتعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من اجل ترقية الابداع في القطاعات الاقتصادية وترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار ، فكل هذا يخفف عن الدولة كما تساعد برامج مخططات التنمية المحلية في تحقيق أهدافها المالية المترتبة عن مزاولتها لمهمتها الاقتصادية مثل تحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من مصادر التمويل كالفروض والاعانات الحكومية فبالإضافة الى ذلك فان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانياتها بحرية وفي حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة .

**ج- في المجال الاجتماعي والثقافي :** تساهم الجماعات المحلية بصفقتها كهيئة لامركزية في برامج ترقية التشغيل وانشاء الهياكل الصحية والرياضية والثقافية وفي مختلف الميادين الاجتماعية فتعمل الى تطوير كل عمل يرمي الى ترقية الإرث الثقافي والفني والتاريخي وذلك بالاتصال والتنسيق مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني المختصة في ذلك كما انها تسهر على حماية القدرات السياحية للجماعات المحلية وتشجع كل استثمار متعلق بذلك ، وتتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة لها في مجال الصحة والسكن والشغل وقد ألزمتها المشرع بإنجاز المؤسسات التعليمية وصيانتها وتوفير النقل المدرسي، كما تساهم كذلك في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمن المحافظة على ممتلكاتها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>- المادة 122 من القانون 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.

المطلب الثاني: ماهية ميزانية الجماعات المحلية.

تتمثل ميزانية الجماعات المحلية في ميزانية الولاية والبلدية في الجزائر والتي تمتاز بالشخصية المعنوية ذات الاستقلال المالي وفي هذا الإطار يجب التطرق في هذا المطلب الى التعريف بميزانية الجماعات المحلية وخصائصها والمبادئ التي تركز عليها.

1- تعريف ميزانية الجماعات المحلية:

هناك العديد من التعاريف المتعلقة بميزانية الجماعات المحلية منها:

أ- هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للجماعة الإقليمية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح الجماعة الإقليمية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار<sup>1</sup>.

ب- ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن جرد للنفقات والإيرادات المراد تحقيقها من خلال مدة محددة من طرف الهيئات المحلية<sup>2</sup>، وهي كذلك امر بأذن يرخص من طرف المجلس المحلي لإنجاز النفقات وتحصيل الإيرادات في حدود التقديرات المصوت و المصادق عليها من أعضاء المجلس المحلي .

ومن خلال التعريفين السابقين نستخلص ما يلي:

"ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن وثيقة تقديرية لنفقات وإيرادات خاصة بالجماعة المحلية خلال فترة زمنية تقدر بسنة وتكون متوازنة وجوبا."

2- خصائص ميزانية الجماعات المحلية:

تتميز ميزانية الجماعات المحلية بعدة خصائص منها:

أ - **وثيقة تقديرية:** تتكون ميزانية البلدية من بيانات تقديرية لمقدار الإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف مصادر الإيرادات الممكنة بالإضافة إلى مقدار النفقات المتوقع تحملها خلال فترة زمنية محددة تقدر بسنة مالية، أي تقوم الجماعات المحلية بتقدير للاعتمادات المراد تحصيلها وكذلك بتقدير النفقات المتوقع صرفها خلال السنة وتكون هذه التوقعات او التقديرات مدونة في جدول ومفصلة.

ب- **وثيقة مرخصة :** تتميز هذه الخاصية بانه بعد مصادقة السلطات الوصية لمشروع الميزانية تصبح قابلة للتنفيذ ، حيث يمنح القانون للأمر بالصرف في ميزانيات الجماعات المحلية ترخيصا لصفة الامر بتحصيل الإيرادات و لصفة الامر بالصرف للنفقات وذلك لضمان السير الحسن لمصالح الجماعات المحلية اذ انه لكل عملية تحصيل ايراد وصرف نفقة تكون بالحصول على رخصة من طرف المجالس

<sup>1</sup> - المادة 157 من القانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12.

<sup>2</sup> - أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، في العلوم الاقتصادية، فرع تخطيط، جامعة الجزائر، 2005، ص19.

المنتخبة والسلطات الوصية او التنظيمات والقوانين المعمول بها وبدون تلك الرخص لا يمكن للأمر بالصرف التصرف في مواردها .

- ج - وثيقة إدارية: ان ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية لتنفيذ مخططاتها المستقبلية ويتولى ذلك الأمين العام للجماعة المحلية بأمر الإدارة للسير الحسن لمصالحها وتنفيذ بنود وثيقة الميزانية، فالميزانية من الناحية الإدارية والتنظيمية هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تخص عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية.

- د - وثيقة دورية: تتميز ميزانية الجماعات المحلية بالعمل الدوري أي انه هناك ميزانية واحدة لكل سنة وتعد بصفة دورية و منتظمة.

### 3- مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

- أ - مبدأ السنوية: يقصد بمبدأ سنوية الميزانية هو انه مدة سريان تنفيذ عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات تكون سنة واحدة ابتداء من 1 جانفي الى 31 ديسمبر .

وتتمتع ميزانية الجماعات المحلية بفترة إضافية للعمليات الخاصة بقسم التسيير وهي الى غاية 15 مارس من السنة الموالية لتنفيذ مرحلة التصفية ودفع النفقات، والى غاية 31 مارس من السنة الموالية لتنفيذ مرحلة تصفية وتحصيل الإيرادات.

أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار والتي هي عبارة عن برامج تتم على عدة سنوات كبرامج التمويل الذاتي.

- ب - مبدأ الشمولية: يقصد بهذا المبدأ أن ميزانية الجماعات المحلية يجب ان تشمل كل عناصر الإيرادات والنفقات دون المقاصة وتكون مفصلة وفي كل قسم مستقل على الآخر، الا ان هذا المبدأ يتضمن استثناءات منها كالإعانات الممنوحة لذوي الاحتياجات الخاصة والمسنين.

" يقضي هذا المبدأ بإظهار كافة عناصر الإيرادات والنفقات بالاسم والمبلغ ومهما كان حجمها دون أن تتم مقاصة بينها وإظهار الرصيد المعبر عن زيادة الإيرادات على المصروفات أو العكس و . بمعنى آخر، فإن مجموع عناصر الميزانية تسجل لزوما بقيمتها الحقيقية وبدون تقليص أو تخصيص ومن ثم يمنع على البلديات إخفاء نفقة وراء إيراد معين أو إيراد وراء نفقة معينة." <sup>1</sup>

<sup>1</sup> -Cours «le budget», site internet

[http://www.mi.public.lu/publications/relation\\_communes/controle\\_comptabilite/cours\\_budget.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/controle_comptabilite/cours_budget.pdf) vu le17/03/2018,p 6

- ج - مبدأ الوحدة: يقصد بهذا المبدأ هو وضع جميع بنود الميزانية من إيرادات ونفقات في وثيقة واحدة وهي الميزانية، مما يسمح بتحقيق رقابة فعالة من طرف المجالس المحلية المنتخبة وبمساعدة في ترشيد الانفاق العام.

وتتكون ميزانية الجماعات المحلية من مجموعة الوثائق وهي: الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، الرخص الخاصة، رخص فتح الاعتماد المسبق، والحساب الإداري بالنسبة للأمر بالصرف وحساب التسيير الخاص بالمحاسب العمومي.

- د - مبدأ التوازن: يعتبر هذا المبدأ من أهم مبادئ ميزانية الجماعات المحلية ويقصد به تساوي المجموع العام للإيرادات مع المجموع العام للنفقات. ولا يمكن للمجالس المحلية المنتخبة المصادقة على ميزانية غير متوازنة أو عاجزة، ولذلك يخضع اعداد الميزانية واعتمادها الى ضوابط قانونية وتقنية كتدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية في منح اعانات مالية استثنائية لضمان توازن الميزانية.

- هـ - مبدأ عدم التخصيص: يوضح هذا المبدأ ان مجموع الإيرادات الموجهة لتغطية مجموع النفقات باستثناء بعض الإيرادات التي تخصص بموجب قوانين لنفقات معينة كتخصيص نسبة من ضريبة الدخل الجزافي لصيانة المدارس الابتدائية، ومنه في هذا المبدأ لا يمكن تخصيص ايراد معين لنفقة معينة، فعدم تطبيق هذا المبدأ يفقد الميزانية مرونتها ويخل من تحقيق أهدافها المرجوة لذي وجب من الضروري تطبيق هذا المبدأ لعدم تقديم افضلية نفقة ما على أخرى.

### المطلب الثالث: وثائق ميزانية الجماعات المحلية.

ان لميزانية الجماعات المحلية مجموعة من الوثائق الرسمية المصادق عليها من طرف السلطات الوصية وتتمثل في الميزانية الأولية التي تعد كأول وثيقة يتم اعدادها قبل السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويبدأ تنفيذها مع بداية السنة المالية التي يليها ، ثم الميزانية الإضافية التي يتم اعتمادها قبل 15 جوان وتعتبر كوثيقة تعديلية او تصحيحية للميزانية الأولية ، ويتوسط هاذين الوثيقتين الحساب الإداري الذي يعد قبل 31 مارس ومتعلق بالسنة المالية السابقة ويعبر عن الوضعية الفعلية للعمليات المالية المنجزة للسنة المالية السابقة ، كما يتخلل وثائق الميزانية استثناءات وهي فتح الاعتماد المالي المسبق و الرخص الخاصة .

### -1- الميزانية الأولية:

تعتبر الميزانية الأولية أول عمل مالي تقديري تقوم به البلدية لتحضير ميزانية سنة مالية معينة، وبذلك تشكل هذه الميزانية القاعدة الأساسية لمالية البلدية مادامت تحدد إجمالي الإيرادات والنفقات المتعلقة بسنة قادمة بشكل تقديري<sup>1</sup>، إذا الميزانية الأولية عبارة عن وثيقة يتم من خلالها تقدير إيرادات ونفقات الجماعات المحلية وتحضر

<sup>1</sup> - عبد الحميد قاز، دروس في مقياس مالية الجماعات المحلية، المعهد العالي للتسيير والتخطيط، برج الكيفان، الجزائر، 2014، غير منشورة.



وتعتمد قبل بداية السنة المالية ويكون تنفيذها في السنة المالية المقبلة وقد حدد المشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية تاريخ اعدادها يكون قبل 31 اكتوبر ثم يتم المصادقة عليها من طرف السلطات الوصية قبل تاريخ 31 ديسمبر من نفس السنة ، ويبدأ تنفيذها في السنة المدنية الموالية ابتداء من الفاتح من جانفي الى نهاية السنة 31 ديسمبر .

و تحتوي الميزانية الأولية للجماعات المحلية على قسمين أساسيين هما:

- قسم التسيير .

- قسم التجهيز و الاستثمار .

و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا كما يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ ( يحدد بنسبة) يخصص لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار .

## -2- الميزانية الإضافية :

هي وثيقة تعديلية وتكميلية للميزانية الأولية وتعرف كذلك انها ميزانية ترحيل نتائج الميزانية السابقة التي تظهر في الحساب الإداري كما تسمح بتصحيح النفقات والايادات المدرجة في الميزانية الأولية ، ويتم التصويت والمصادقة عليها قبل تاريخ 15 جوان من السنة المالية البتي خلالها ويمتد اجل تنفيذ الميزانية الإضافية الى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة للمرحلة الإدارية في تنفيذ النفقات المتعلقة بالأميرين بالصرف اما المرحلة المحاسبية الخاصة بالمحاسب العمومي فتمتد الى غاية 31 مارس من السنة الموالية ، ويتم من خلالها ادراج نواتج الحساب الإداري للسنة السابقة والتعرف على النتائج التالية :

- الفائض او العجز بقسم التسيير .

- الفائض او العجز بقسم التجهيز والاستثمار .

- الباقي لتحصيل الإيرادات لقسم التسيير (الملحق 39).

- الباقي للإنجاز لنفقات قسم التسيير (الملحق 37).

ومن خصائص الميزانية الإضافية ما يلي:

- تكون رابط بين سنتين متتاليتين .
- تحتوي على النفقات والايادات الجديدة غير المقيدة بالميزانية الأولية .
- تحتوي على التعديلات سواء بالنقصان او بالزيادة للنفقات والايادات المدرجة في الميزانية الأولية .

-3- الحساب الإداري:

هو الحساب الخاص بالنتائج والذي من خلاله يمكن معرفة الوضعية الفعلية للعمليات المالية المنجزة طيلة السنة وهو يحتوي على التحديدات والإنجازات وكذا الباقي للإنجاز سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات وكذا الفائض المرحل، (فائض إيرادات، أو فائض نفقات) الذي يجب ترحيله إلى الميزانية الإضافية.<sup>1</sup>

الحساب الإداري يجمع كل تسجيلات السنة المالية ويلخصها في جدول مفصل يسمى الميزان العام، ويغطي كل من قسمي التسيير و التجهيز و الاستثمار. و يتكون هذا الجدول من ثلاثة أعمدة حيث يظهر العمود الأول النفقات و الإيرادات المحددة في حين يحتوي العمود الثاني على المنجز من الإيرادات و النفقات، أما العمود الثالث فيظهر باقي الإنجاز من الإيرادات و النفقات.<sup>2</sup>

ويعتبر الحساب الإداري كآخر وثيقة مالية يقدمها الأمر بالصرف وتقيد فيه نتائج السنة المالية وهو وثيقة جوهرية تعبر عن الميزانية الحقيقية أي العمليات التي أنجزت فعلا وتعتبر كذلك بمثابة حوصلة للميزانيتين الأولية والإضافية ويتم إعدادها بعد انتهاء وقل السنة المالية التي تمتد الى غاية 31 مارس من السنة الموالية وقبل اعداد الميزانية الإضافية ويلتزم الأمر بالصرف بتطابق النواتج المتحصل عليها بالحساب الإداري مع نواتج حساب التسيير المقدم من طرف المحاسب العمومي الى مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية وخاص بالسنة المالية السابقة المنتهية .

من خلال الفقرة الأولى من هذا المطلب تم الإشارة الى استثناءات تتخلل وثائق ميزانية الجماعات المحلية وهي:

أ-فتح اعتماد مالي مسبق:

وهي وثيقة ناتجة التزامات صعبة لم تغطي وينجم عنها اللجوء الى هذا الاجراء لتغطية وتصحيح النفقات ويشترط في هذا الاجراء ظهور ايراد جديد ويكون قبل اعداد الميزانية الإضافية الذي تسوى فيه وبموجب مداولة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

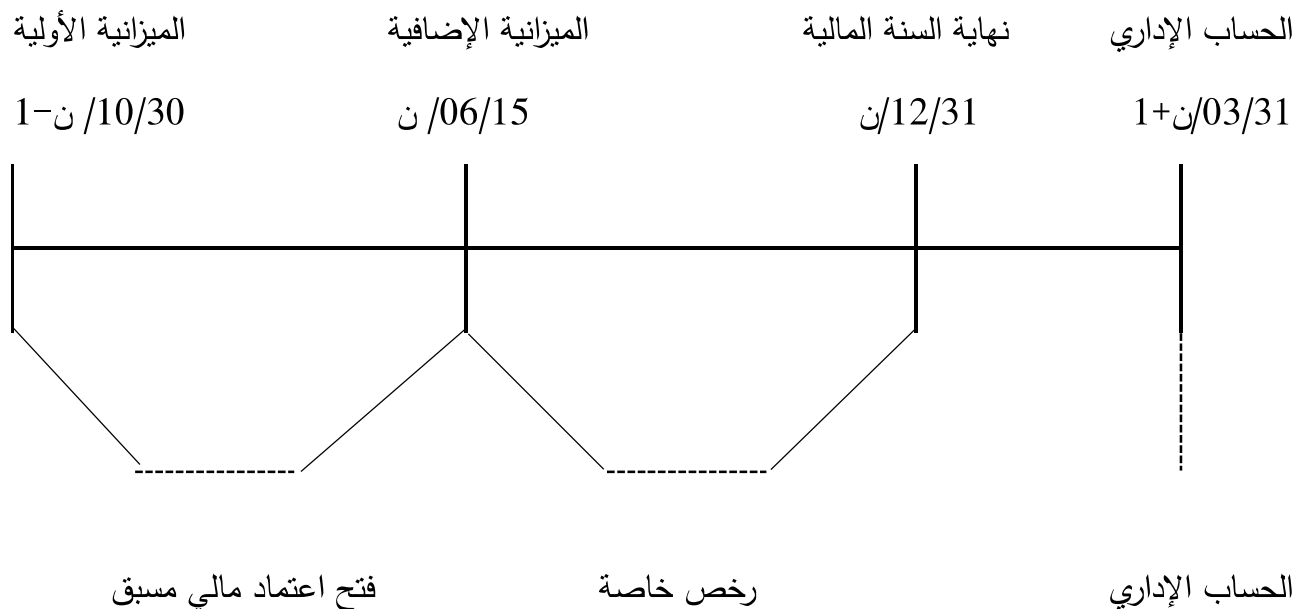
ب-الرخص الخاصة:

وهي وثيقة ناتجة ظهور ايراد جديد بعد المصادقة واعتماد الميزانية الإضافية ويسوى بالحساب الإداري ويتم ذلك بموجب مداولة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

<sup>1</sup> - ملتقى لضبط برنامج تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية وهــران: من 21 إلى 25 جانفي 2018، غير منشورة.

<sup>2</sup> - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم التسيير، جامعة باتنة، 2015، ص117.

الشكل رقم 1: المخطط الزمني التوضيحي لوثائق الميزانية:



المصدر: من اعداد الطالب بناء على وثائق ميزانية الجماعات المحلية

### المبحث الثاني: دورة ميزانية الجماعات المحلية

تشمل دورة ميزانية الجماعات المحلية على مراحل متتالية ومتداخلة والتي تجسد مدى المسؤولية المشتركة بين الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) والمحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية) فما هي الا عمليات متتالية زمنيا وتكرر كل سنة ولكل مرحلة من الدورة متطلباتها.

ونتناول بالخصوص في هذا المبحث مختلف مراحل ميزانية البلدية التي تعتبر مع الولاية كجماعة محلية وذلك بدون التفرقة بين الميزانية الأولية والاضافية نظرا لتشابه المراحل والتي هي ثلاث مراحل:

1-الاعداد

2-الاعتماد

3-التنفيذ

#### المطلب الأول: مرحلة اعداد ميزانية الجماعات المحلية

ان اهم مرحلة من مراحل الميزانية هي مرحلة الاعداد والتحضير لمشروع الميزانية قبل اعتماده والمصادقة عليه من طرف السلطات الوصية وذلك بعد إحصاء وجمع بيانات التقديرات للنفقات المتوقع صرفها والايادات المتوقع تحصيلها خلال السنة المالية.

#### الفرع الأول: السلطة المختصة بإعداد مشروع ميزانية الجماعات المحلية

يتولى اعداد مشروع ميزانية البلدية الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي اذ ان الأمين العام الذي وهو اعلى منصب من بين موظفي البلدية يتميز بالإلمام التام بشؤون البلدية وملم لمختلف الإحصاءات والبيانات الخاصة بمختلف قطاعات البلدية ومصالحها ومتطلباتها، كما يستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي بلجنة البلدية الدائمة المختصة في الاقتصاد والمالية والاستثمار بالإضافة الى المصالح المالية التابعة لإدارة البلدية.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتباع المنهج الملائم في تقدير النفقات من خلال جمع المعلومات اللازمة، ومعالجتها ومعرفة معوقات تنفيذها في السنوات المالية السابقة لتجنبها مستقبلا.

وتعتبر الميزانية متوازنة متى تساوت ايراداتها بنفقاتها، وعندها يشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي في اعداد دفتر ملاحظات للميزانية ثم يقدمها لأعضاء المجلس الشعبي البلدي في مداولة خاصة لمناقشتها والتصويت او تعديلها.

الفرع الثاني: الاعمال التحضيرية لإعداد ميزانية البلدية

لضمان التحضير الجيد لميزانية البلدية، يحرص رئيس البلدية باعتباره الأمر بالصرف والمسؤول الأول عن الشؤون المالية للبلدية، على توفر كافة الوثائق لإعداد الميزانية والمتضمنة فتح الاعتمادات والحساب الإداري للسنة المنصرمة بالإضافة إلى الرخص الخاصة وجدول بقايا الإنجاز ومختلف الملاحق، وتعتبر هذه الوثائق أكثر من ضرورية لإعداد ميزانية البلدية<sup>1</sup>

إذن يمكن القول بأن التحضير يستند إلى مجموعة من الوثائق وهي كالتالي:

بالنسبة للإيرادات:

\* الملحق رقم 02 بطاقة حساب الضرائب: تتحصل عليها البلدية في بداية كل سنة من مصالح الضرائب للولاية و التي تحدد التنبؤات الجائية بالنسبة للضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة لكي تسجل في ميزانية البلدية و تضم هذه العناصر:

- الرسم العقاري.
- رسم التطبير.
- الرسم على النشاط الميني.
- الرسم على القيمة المضافة.
- الضريبة الوحيدة الجرافية.
- حصة البلدية من الدفع الجرافي و الممنوح من طرف الصندوق المشترك.
- و للذاكرة، التنبؤات بمدخيل البلدية التي تقيم من طرف مسؤولي البلدية.

\* مصادر التمويل الخارجية:

- الإمدادات المختلفة لصندوق المشترك الجماعات المحلية .
- إعانات الدولة و الولاية.
- مداخيل الهبات.
- مداخيل الإقراض.
- مداخيل التصرف في الممتلكات

<sup>1</sup> - موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص117.

بالنسبة للنفقات:

يتم تخصيص الإيرادات عمى أساس الأهداف و البرامج المحددة من طرف البلدية عن طريق تقسيم الجماعات المحلية إلى وحدات تحميل و تكاليف معينة مترجمة في شكل تمويل الخدمات العمومية مثل تمويل الحالة المدنية، المساحات العمومية المرافق الثقافية و الرياضية و الشؤون الاجتماعية و غيرها. و من هنا فان النفقات موزعة كالآتي:

\* الأعباء الإجبارية: و التي لا يمكن تفاديها و منها خاصة: مصاريف المستخدمين و الأعباء الاجتماعية. التمويل الذاتي الإجباري، المساهمات الإجبارية أي التكاليف الملحقة و هي الهاتف الماء الكهرباء الغاز والاشهار. \* الأعباء الضرورية: و هي مجمل الأعباء اللازمة لحسن سير مصالح البلدية و تضم خاصة الوقود، مواد و اللوازم المكتبية و مواد الصيانة.

\* الأعباء الاختيارية: وهي الأعباء التي بإمكان البلدية تحملها في حدود توفر الموارد المالية ومنها الإعانات والدعم الممنوحة إلى الجمعيات وغيرها.

وبعد جمع الوثائق الضرورية يتم توزيع الاعتمادات المالية على أقسام الميزانية ثم يتم تثبيت الموارد المالية للبلدية في الأبواب المخصص لها حيث تجمع بابا بابا وحسابا حسابا لتحضير الميزان العام المقترح، وبعد ذلك يقوم رئيس البلدية بتثبيت النفقات حسب أولويتها على أن يرتبط ذلك بعدم تجاوز قيمة الموارد التي يمكن تحصيلها حتى تكون الميزانية متوازنة.

المطلب الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية

وبعد الانتهاء الامر بالصرف لميزانية الجماعات المحلية من اعداد مشروع الميزانية، وبغرض اعتماده تطبيقا لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" تمر مرحلة الاعتماد على النحو التالي:

الفرع الأول: مرحلة المناقشة والتصويت:

تلجأ معظم مجالس الجماعات المحلية المنتخبة الى اللجان المحلية المختصة كلجنة الاقتصاد والمالية للتكفل وابداء جميع الملاحظات والاقتراحات مع باقي الأعضاء واللجان الأخرى وكما يمكنها كذلك ادخال بعض التعديلات على بنود الميزانية، وبعد مناقشة أعضاء المجلس لمشروع الميزانية يصوت الأعضاء بالتفصيل بابا بابا ومادة مادة ونلاحظ هنا ان معظم مجالس الجماعات المحلية تلجأ الى التصويت بصورة اجمالية على الميزانية وليس بالتفصيل وذلك راجع الى الأغلبية الحزبية التي يتمتع بها رؤساء المجالس المحلية المنتخبة بالنسبة للبلدية وعدم وجود معارضة قوية أما بالنسبة للولاية فان الوالي هو الذي يعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة

المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها<sup>1</sup> ، أما في حال وجود خلافات بين أعضاء المجلس ولم يتم الموافقة بالأغلبية

على مشروع الميزانية فإن الإدارة الوصية هي التي تفصل بينهما أو يتم اللجوء الى المندوبية ويحل المجلس المنتخب.

ونلاحظ أنه فيما يخص قسم التجهيز والاستثمار فالتحفظات والتعديلات تكون على طبيعة البرامج ولا تكون على المبلغ الخاص بالاقتطاع من نفقات التسيير الذي يعتبر اقتطاعا اجباريا والذي يكون بموجب قرار وزاري مشترك يحدد فيه النسبة الدنيا للاقتطاع الا إذا كانت ميزانية الجماعة الحلية عاجزة فتعفى من الاقتطاع.

### الفرع الثاني: المصادقة

يعد الانتهاء من مرحلة التصويت والمناقشة على مشروع ميزانية الجماعات المحلية من قبل المجالس المحلية المنتخبة ترسل إلى السلطات الوصية بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية، فترفق الميزانية بمداولة التصويت ودفتر الملاحظات إلى السلطة الوصية التي تتمثل في وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

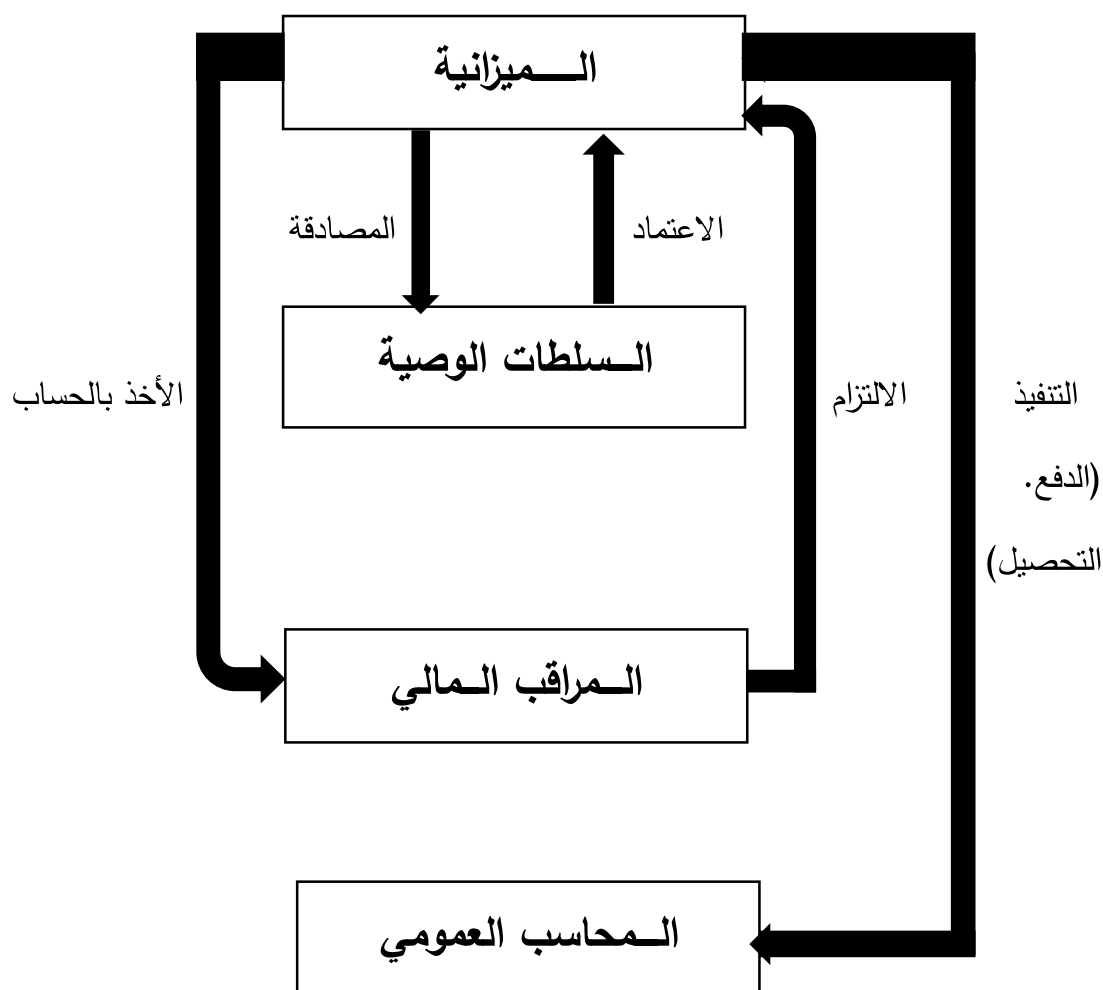
أما بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية فترفق الميزانية بمداولة المجلس وبالملحقات المحاسبية المنصوص عليها في التعليمات الوزارية المشتركة الخاصة بالعمليات المالية (C1) لا سيما التقرير التقديمي ودفتر الملاحظات المفصل إلى السلطات الوصية المتمثلة في الدائرة التي تنوب على الوالي وبتفويض منه للمصادقة والتدقيق والمراقبة لمشروع الميزانية.

وبعدا دراستها والتأكد من توازنها واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها تتم المصادقة عليها والأمر ببدء تنفيذها. أما في حالة لم يتم المصادقة عليه بالنسبة لميزانية الولاية يجوز للوالي بان يعقد دورة استثنائية ويستدعي المجلس للمصادقة عليها. وإذا لم يتم التوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير اللازمة لمعالجتها.

أما بالنسبة لميزانية البلدية إذا كانت في حالة عجز فإنّ الوالي يرجعها خلال 15 يوما إلى المجلس لتصحيحها والمداولة عليها في غضون 10 أيام وفي حالة التصويت عليها وهي غير متوازنة يتولى الوالي ضبطها تلقائيا. وإذا لم تصادق السلطات الوصية على الميزانية في أجل أقصاه 20 يوما فإنّها تصبح سارية المفعول وقابلة للتنفيذ.

<sup>1</sup> - المادة 107 من قانون الولاية 07/12، 2012، مرجع سابق.

شكل رقم 02: مخطط توضيحي لمرحل تنفيذ الميزانية



المصدر: من إعداد الطالب بناء على وثائق ميزانية الجماعات المحلية.



المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية

الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية

يسهر على عملية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية جهازان منفصلان ومستقلان حيث تقوم مسؤولياتها في حالات محددة قانونا وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كما يشترط تطبيقا مبدأ الفصل بينهما.

أولاً: الأمر بالصرف:

حسب المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ((يعد الأمر بالصرف كل شخص مؤهل قانونا بتنفيذ الميزانيات والعمليات المالية: - من حيث الإيرادات، عن طريق إجراءات الإثبات والتصفية والتحصيل. - من حيث النفقات، عن طريق إجراءات الالتزام بالتصفية والأمر بالصرف والدفع)).<sup>1</sup>

ويتمثل الأمر بالصرف في الشخص المسؤول عن تسيير الشؤون المالية للجماعات المحلية وهو كل شخص يؤهل سواء بالتعيين كوالي أو الانتخاب كرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الانتداب في حالة شغور منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي وتعيين مندوبية. والملاحظ هنا أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يعتبر أمرا بالصرف في ميزانية الولاية، ويقوم الأمر بالصرف بتنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات والإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات.

ويجب الإشارة هنا أن صفة الأمر بالصرف هي صفة مكملة للمهمة الإدارية لرئيس البلدية لأنه لا يوجد سلك إداري من هذا النوع ومن ثم تتولد هذه المهمة (مهمة الأمر بالصرف) مهم إدارية وزوالها يكون بزوال المهمة الإدارية.<sup>2</sup>

كما أنه أثناء ممارسة الأمر بالصرف بتنفيذ إجراءات الالتزام بالنفقات حيث يقوم بالمراقبة قبل أي أمر بالصرف أو إذن بالدفع يخص العمليات التي يقوم بها الموظف المكلف بالتسيير المالي وتحت مسؤوليته.<sup>3</sup>

ولا يلزم الأمر بالصرف بإجراء التزام لنفقات غير المطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بها لا سيما في الحالات التالية:<sup>4</sup>

1- عدم توفر الاعتمادات.

2- عدم توفر المناصب المالية.

<sup>1</sup> - المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990، الجريدة الرسمية العدد 35.

<sup>2</sup> - سعدان شبايكي، دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر، دكتوراه في العلوم الاقتصادية، غير منشورة، جامعة قسنطينة، 2001.

<sup>3</sup> - المادة 07 من القانون 97-268 إجراءات الالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، مؤرخ في 21/07/1997، الجريدة الرسمية العدد 48.

<sup>4</sup> - المادة 08 من القانون 97-268. المرجع السابق.

3- عدم وجوب باب تحسم منه النفقة.

ويكف الأمر بالصرف لميزانيات الجماعات المحلية بالمهام التالية:

- الحفاظ على أموال الجماعات المحلية وإدارتها.
- تسيير الإيرادات وتحصيلها وتحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات.
- عقد الصفقات وإبرام مختلف العقود
- تمثيل الجماعة المحلية أمام القضاء ومختلف الهيئات.
- منح سندات المداخل وحوالات الدفع.
- إعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.

أما فيما يخص مسؤوليات الأمر بالصرف في ميزانية الجماعات المحلية فهي تختلف باختلاف أعمالهم:

- فهم مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشعورية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق.<sup>1</sup>
- وهم كذلك مسؤولون مدنيا وجزئيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وبهذه الصفة، فهم مسؤولون شخصيا على مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.<sup>2</sup>

### ثانيا: المحاسب العمومي

حسب المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية (يعد المحاسب العمومي كل شخص معين قانونا للقيام بالعمليات التالية: - تحصيل الإيرادات والنفقات - ضمان حراسة الأموال أو السندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد - حركة حسابات الموجودات).

ويعتبر أمين خزينة الولاية هو المحاسب العمومي لميزانية الولاية، فخزينة الولاية هي من بين المصالح الخارجية للمديرية العامة للمحاسبة ويشرف عليها أمين الخزينة الولائي المعين من طرف وزير المالية.

أما أمين خزينة ما بين البلديات فهو المحاسب العمومي لميزانية البلديات، فخزينة البلدية هي من بين المصالح الخارجية للمديرية الجهوية للخرزينة ويشرف عليها أمين خزينة البلدية المعين من طرف المدير الجهوي للخرزينة، التي هي كذلك من المصالح الخارجية للمديرية العامة للمحاسبة.

أما عن مسؤولية المحاسب العمومي، فباعتباره كمسؤول شخصي ومالي على العمليات الموكلة إليه تطبق مسؤوليته على جميع العمليات التي يقوم بها من تاريخ تنصيبه إلى تاريخ انتهاء مهامه وبذلك يمكن أن يعترض

1 - المادة 31 من القانون 21/90 مرجع سابق.

2 - المادة 32 من القانون 21/90 مرجع سابق.

المحاسب العمومي إلى المسؤولية التأديبية أو الجزائية أو المدنية بالإضافة إلى المسؤولية الشخصية والمالية ويهدف إجباره على تعويض الضرر الذي يلحق بالجماعات المحلية جراء مخالفته قواع المحاسبة العمومية.

### ثالثاً: مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف

يعتبر هذا المبدأ أساسياً في المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهو أساس العمل الإداري الذي تركز عليه كل فلسفة إدارية ومالية عمومية وهو يعتبر لكل تنظيم عقلاني ومتوازن وفعال.

ويرتكز هذا المبدأ على تقسيم الأعمال والمهام المالية ما بين الأعوان المكلفين بتنفيذ مختلف المراحل للعمليات المالية للجماعات المحلية الذي يتطلب التعاون والتنسيق ما بين وسيلتين من الأعوان المختلفين والمنفصلين، وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي على مرحلتين:

- الأولى: مرحلة إدارية ويتولاها الأمر بالصرف.
- أما المرحلة الثانية: فهي محاسبية يتولاها المحاسب العمومي.

ولهذا الفصل مبررات وأهداف منها:

- تقسيم المهام.
- وحدة الصندوق.
- سهولة الميزانية.
- محاربة كل أنواع الغش.

كما تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي إذ لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مراحل تنفيذ الميزانية

#### أولاً: تنفيذ النفقات

بعد اعتماد الميزانية من طرف السلطات الوصية يقوم الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بتنفيذ عمليات ميزانية الجماعات المحلية من خلال صرف النفقات وتحصيل الإيرادات.

حيث تتمثل عمليات النفقات في استعمال الاعتمادات المرخص بها وتحقق من خلال الإجراءات التالية: الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف، الدفع.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 55 من القانون 21/90 مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 11 من القانون 21/90 مرجع سابق.

وتنقسم هذه الإجراءات بمرحلتين هما مرحلة إدارية التي يقوم بإعدادها الأمر بالصرف ومرحلة محاسبية ينفذها المحاسب العمومي.

#### أ. المرحلة الإدارية

##### 1- الالتزام:

حسب المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية فإن إجراء الالتزام هو ((يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين))<sup>1</sup>.

ويقصد به تعهد الأمر بالصرف بصرف النفقة والاعتراف بدين تنتج عليه نفقة عمومية محلية أنشأها الأمر بالصرف.

وهذا الإجراء يخضع لتأشيرة المراقب المالي ويكون محل مراقبة وتدقيق في عناصر الالتزام بالنفقة وخاضع للقوانين والتنظيمات المعمول بها، كالالتزام: بالحالة الأصلية لرواتب الموظفين والالتزام باقتناء لوازم وأدوات.

##### 2- التصفية:

ويعرف إجراء التصفية كذلك أنه ((تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية))<sup>2</sup>.

وهي عملية التصريح وتحديد المبلغ الواجب دفعه للدائن نتيجة الالتزام بالنفقة وهذا الإجراء موضوع تحت مسؤولية الأمر بالصرف للجماعات المحلية.

##### 3- الأمر بالصرف:

وهو الإجراء الأخير في المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة، وهو الذي يأمر بموجبه الأمر بالصرف بدفع النفقات العمومية<sup>3</sup>.

حيث يتمثل بأمر كتابي موجه إلى المحاسب العمومي لتنفيذ الدفع للنفقة التي كانت محل التزام وتصفية ويأخذ شكل حوالات دفع واجبة الدفع.

##### ب. المرحلة المحاسبية

##### 4- الدفع:

حسب المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية ((يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي))<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 19 من القانون 21/90 مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 20 من القانون 21/90 مرجع سابق.

<sup>3</sup> - المادة 21 من القانون 21/90 مرجع سابق.

<sup>4</sup> - المادة 22 من القانون 21/90 مرجع سابق.

وهي المرحلة المحاسبية التي ينفذها المحاسب العمومي بدفع النفقة لصالح المتعامل الدائن الفعلي، ولا ينحصر دوره في الدفع فقط، بل يتمتع بسلطة رقابية على شرعية المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة وعليه قبل قبول أي نفقة أن يتحقق من: <sup>1</sup>

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات التصفية.
- توفر الاعتمادات.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

### ثانيا: تنفيذ الإيرادات

بعد التطرق إلى عمليات تنفيذ النفقات نعرض إلى الشق الثاني من العمليات المالية لميزانية الجماعات المحلية وهي تنفيذ الإيرادات، التي تتم بواسطة تحصيل الحواصل الجبائية أو الشبه الجبائية وكذا جميع الحقوق الأخرى.<sup>2</sup> وتتم من خلال إجراءات الاثبات والتصفية والتحصيل وتمر كذلك على مرحلتين إدارية وأخرى محاسبية.

#### أ. المرحلة الإدارية

##### 1- الاثبات:

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.<sup>3</sup>

وهي المرحلة التي تثبت فيها حق الجماعات المحلية حيث يقوم الأمر بالصرف بإثبات الإيراد المترتب على الأشخاص المقيمين أو المتعاملين في إقليم الجماعات المحلية كالضرائب والرسوم كحقوق الأفراس والحفلات والرسم العقاري.

##### 2- التصفية:

تنص المادة 17 من القانون 90-21 (تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها).<sup>4</sup>

1 - المادة 36 من القانون 21/90 مرجع سابق.

2 - المادة 10 من القانون 21/90 مرجع سابق.

3 - المادة 16 من القانون 21/90 مرجع سابق.

4 - المادة 17 من القانون 21/90 مرجع سابق.

وهي المقارنة التي يقوم بها الأمر بالصرف للمعطيات الناتجة عن الإثبات مع الوضعية القانونية للشخص أو الهيئة الخاضعة للضريبة وتحديد المبلغ الصحيح للإيراد الواجب دفعه للجماعات المحلية لتفادي أخطاء في مبالغ الإيراد قبل إصدار الأمر بالتحصيل، الذي يتخذ عدة أشكال منها:

- جداول جبائية لحالة الضرائب المباشرة.
- إشعار بإجراء التحصيل لحالة الضرائب غير المباشرة وإيرادات أملاك الدولة.
- سندات إيراد.

### ب. المرحلة المحاسبية

#### 3- التحصيل:

تنص المادة 18 من القانون 90-21 ((بعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديوان العمومية)).<sup>1</sup>

وهي مرحلة محاسبية يتكفل بها المحاسب العمومي حيث يتحمل المسؤولية المالية والشخصية عن التحصيل، إذ أن المحاسب العمومي مطالب ببذل العناية اللازمة واتخاذ الإجراءات القانونية تحت طائلة مسؤولياتهم المالية والشخصية ويتم ذلك باتباع طرق مختلفة منها:<sup>2</sup>

- التحصيل الودي.
- التحصيل الجبري.
- التكفل بحالة المخالفة.
- وثيقة الحجز لدى الغير.
- الاقتطاعات.

وعليه فإنّ المحاسب العمومي مطالب قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف لميزانية الجماعات المحلية أن يتحقق من أن هذا الأخير من خص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، وعلى الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 18 من القانون 21/90 مرجع سابق.

<sup>2</sup> - منصورى الزين، المحاسبة العمومية، جامعة البليدة، 2009.

<sup>3</sup> - المادة 35 من القانون 21/90 مرجع سابق.

### المبحث الثالث: ماهية النفقات المحلية

إن تميز الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي دعم هذا التميز وجود موارد مالية تعتمد عليها الجماعات المحلية لتغطية مختلف نفقاتها المتعددة والمتزايدة، ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مختلف التعاريف للنفقات العمومية وكذلك تقسيماتها في المطلبين الأول والثاني، وسنتطرق كذلك إلى أقسام نفقات الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية في المطلب الثالث.

#### المطلب الأول: مفاهيم حول النفقات المحلية

##### الفرع الأول: تعريف النفقات العامة والمحلية

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالنفقات العامة منها:

- ((النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام)).<sup>1</sup>
- ((هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومية والجماعات المحلية) أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها بأنه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة)).<sup>2</sup>

كما يمكننا من خلال التعريفين السابقين استخلاص تعريف خاص بنفقات الجماعات المحلية:

((هي المبالغ التي تقوم الجماعات المحلية بصرفها بهدف إشباع وتحقيق منفعة لأفراد وإقليم الجماعة المحلية)).

##### الفرع الثاني: عناصر النفقة المحلية

#### 1- الصفة النقدية للنفقة المحلية:

يتخذ شكل النفقات المحلية شكلاً مبلغ نقدي من أجل الحصول على السلع والخدمات الخاصة بالجماعات المحلية وتسيير مصالحها واستثماراتها.

#### 2- صدور النفقة من قبل الجماعات المحلية

حتى يمكن إعطاء وصف النفقة المحلية إلا بعد صدورها من طرف الجماعات المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية.

ومنه يجب التفرقة بين النفقة العامة والخاصة، إذ أنه من حيث المعيار القانوني فإنّ النفقة المحلية يصدرها أشخاص العامون كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن حيث المعيار الوظيفي أي

<sup>1</sup> - كردودي صبرينة، كردودي سهام، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، دار جليس الزمان، عمان - الأردن، 2017، ص10.

<sup>2</sup> - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص55.

على أساس المصلحة المستفادة منها إذا كانت مصلحة محلية عامة فهي نفقة محلية أما إذا كانت مصلحة خاصة فهي نفقة خاصة.

### 3- الهدف من الانفاق المحلي:

إن الهدف من الانفاق المحلي هو إشباع وتحقيق منفعة محلية واستفادة المواطنين المقيمين في الإقليم المحلي من مختلف الخدمات والاستثمارات والتجهيزات وتحقيق المساواة بين جميع أفراد هذا الإقليم.

## المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية

### الفرع الأول: التقسيمات النظرية للنفقات العامة

#### - أولا: النفقات العادية والنفقات الاستثنائية:

فالنفقات العادية هي التي تتصف بالدورية والثبات ومثالها نفقات التسيير الإدارية والتي هي لازمة لسير المرافق العامة ومثالها أيضا رواتب الموظفين، أما النفقات الاستثنائية فهي بخلاف الأولى إذ تمتاز بعدم دوريتها نظرا لعدم تكررها كل سنة ومثالها نفقات الحالات الطارئة وحالات الأزمات والحروب وانتشار الأوبئة الفتاكة وما شابه ذلك.

وتبرز أهمية هذا التقسيم بين النوعين 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 الاقتراض الداخلي أو الخارجي وهذا ما اشتهرت به السياسة المالية التقليدية.<sup>1</sup>

#### - ثانيا: النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية<sup>2</sup>

فالنفقات الإدارية أو نفقات التسيير هي النفقات اللازمة لسير الإدارات العامة في الدولة كرواتب الموظفين ونفقات الصيانة وغيرها، أما النفقات الرأسمالية فهي المتعلقة بالرأسمال الوطني والثروة الوطنية كنفقات التجهيز والإنشاء والتعمير والنفقات الاستثمارية.

ويسمح التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار بإعطاء وضوح بارز لنشاط الدولة الاستثماري.

#### - ثالثا: النفقات الفعلية والنفقات التحويلية

النفقات الفعلية وهي التي تنفقها الدولة فعليا لأجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة للعمل الإداري وتسيير المرافق العامة كرواتب مستخدمي الدولة وكذا النفقات الموجهة لاقتناء المعدات والآلات، أما النفقات

<sup>1</sup> - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص116.

<sup>2</sup> - المادة 23 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية تميز لنا بين نفقات التسيير وهي النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية، وهي نفقات الاستثمار غالبا، إذ تنص على أن الأعباء العامة للدولة تشمل على نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.



المحولة أو المنقولة فهي التي تهدف إلى إعادة توزيع الثروة والدخل الوطني وذلك عن طريق الاقتطاعات الضريبية من الخاضعين لها ليعاد توزيعها الوطني وذلك عن طريق الاقتطاعات الضريبية من الخاضعين لها ليعاد توزيعها لهيئات أخرى كالضمان الاجتماعي.

#### - رابعا: النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة

من حيث إنتاجية النفقات العامة فقد قسمها فقهاء المالية إلى منتجة وغير منتجة، والمقصود بإنتاجية النفقة هو الحصيلة التي تترتب عن انفاقها، لأجل هذا اعتبرت النفقات الاستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية نفقات منتجة بخلاف نفقات مستخدمي الإدارات ونفقات تسيير المرافق العامة التي اعتبرت غير منتجة.

#### الفرع الثاني: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

تقسم كل دولة نفقاتها العامة في ميزانيتها إلى أقسام متعددة والهدف دائما هو تسهيل عملية الرقابة ولتحديد طرق التمويل، وهذه التقسيمات تختلف بطابع الحال عن التقسيمات النظرية سالفة الذكر، لأن النظرية منها مرجوحة في بعض تفسيراتها وهي فعلا نظرية تناولها الفقهاء دون أن تظهر في وثائق الميزانية بخلاف التقسيمات الوضعية فهي موضوعة في تقسيمات ميزانية الدولة.

وقد طرأ تطور كبير على التقسيمات الوضعية نظرا لتطور علم المالية الذي ارتبط بتطور الدولة والمهام الموكلة لها.

#### - أولا: التقسيم الإداري

ويستند هذا التقسيم الإداري إلى تقسيمات الإدارة العمومية للدولة.<sup>1</sup>

بعد إعداد مشروع قانون الميزانية والتصويت عليه من البرلمان تعمد كل وزارة في تنفيذ النفقات التي خصصت لها ليجري التقسيم داخل كل وحدة وزارية وفقا لمستحقات الموظفين والاقتناءات والأشغال.

ويمكن أن يضاف إلى هذا التقسيم في الميزانية العامة النفقات المرصدة في الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة بالخرينة وتبين هنا النفقات السنوية من النفقات البرامجية التي تتعدى السنة بغرض تطبيق مخططات وبرامج التنمية الاقتصادية.

<sup>1</sup> - وقد جاء تقرير لجنة إصلاح هيكل الدولة الصادر في جويلية 2001 مميذا بين المؤسسات الوطنية المستقلة وهي: - المجلس الدستوري - مجلس المحاسبة - المجلس الشعبي الوطني. والهيئات الإدارية المستقلة وهي: - المجلس الأعلى للإعلام - مجلس النقد والقرض - مجلس المنافسة.

- ثانيا: التقسيم الوظيفي

إن الغرض من هذا التقسيم هو مقارنة الإدارات العامة ومدى إنتاجيتها مع المؤسسات الخاصة، ومن اصطلاح هذا التقسيم فهو يستند على الوظائف والمهام الموكلة للدولة وبالتالي وجهة النفقات التي تصرفها والوظائف التي تؤديها، وبهذا يوضع كل قطاع على حدى وبالتالي تحدد نوعية النفقة حسب القطاع مثلا قطاع القضاء، الدفاع، الأمن، العلاقات الدولية، النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، النشاطات العلمية والثقافية، ومن خلال هذا الهدف الوظيفي للنفقة يتم التمييز على الخصوص بين النفقات الاستثمارية وغيرها من النفقات كما اوضحنا ذلك سلفا.

- ثالثا: التقسيم الاقتصادي

وقد جرى فقهاء علم المالية والاقتصاد على تقسيم النفقات من حيث وجهتها الاقتصادية إلى:

- 1- **نفقات التسيير:** وهي المواجهة لتسيير الأجهزة الإدارية ومختلف المصالح العامة وتدخل ضمنها نفقات مستخدمي الإدارات ومعظم النفقات الضرورية.
- 2- **نفقات التجهيز والإنشاء:** وهي في منطلقها تتسم بكونها منتجة وتزيد في معدل الدخل القومي بخلاف نفقات التسيير.
- 3- **نفقات التوزيع:** أو النفقات المحولة وهي التي تؤدي إلى تحويل قسم من الدخل القومي من فئة لأخرى، بإعادة توزيع الثروة بواسطة الموازنة المساعدات الاقتصادية والاجتماعية على اختلاف مستوياتها.

**المطلب الثالث: أقسام نفقات الجماعات المحلية**

من خلال التعريف السابق لنفقات الجماعات المحلية الذي يهدف إلى إشباع وتحقيق منفعة الأفراد وإقليم الجماعة المحلية والقيام بوظائف مختلفة لهذا الانفاق. ومن خلاله سوف نقوم في هذا المطلب بتقسيم النفقات المحلية التي اعتمدها المشرع الجزائري إلى قسمين وهما:

- 1- نفقات قسم التسيير.
- 2- نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

**الفرع الأول: نفقات قسم التسيير**

وهي تلك النفقات التي تسمح بتسيير مصالح الجماعات المحلية والمرافق والجهاز الإداري التابع لها، وتنقسم إلى أربعة أنواع:

- أولاً: نفقات إجبارية

وهي النفقات المتعلقة بأجور المستخدمين التابعين لها وتعويضات أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، ويختلف ترقيم حساباتها من الجماعات الإقليمية، إذ أنه نجد على سبيل المثال أن نفقات المستخدمين التابعين للولاية يختلف عن ترقيم الحساب في البلدية مقر الدائرة وكذلك باقي البلديات وذلك وفق الجدول التالي:

**جدول رقم (01): أرقام حسابات الجماعات المحلية**

النفقة		ترقيم حسابات مواد وفصول ميزانية الولاية		ترقيم حسابات مواد وفصول ميزانية البلدية مقر الدائرة		ترقيم حسابات مواد وفصول ميزانية البلديات الأخرى	
الباب	المادة	الباب	المادة	الباب	المادة	الباب	المادة
أجور المستخدمين الدائمين	901	610	610	901	630	61	610
أجور المستخدمين المؤقتين	903 913	611	611	903 913	631	61	611
تعويضات أعضاء المجالس المنتخبة	902	660	660	902	620	66	660

المصدر: من إعداد الطالب بناء على وثائق ميزانية الجماعات المحلية.

ومن خلال هذا الجدول الذي يبين الاختلاف في مدونة نفقات ميزانية الجماعات المحلية بين ميزانية الولاية وبلديات مقر الدائرة والبلديات الأخرى وذلك راجع إلى حجم الجماعة المحلية ومدونتها، وذلك أن الولاية تطبق في عملياتها المالية التعليمية الوزارية الولائية W1 وW2، أما البلديات مقر الدوائر فتطبق التعليمية الوزارية البلدية C1، C2.

وتشمل النفقات الإجبارية كذلك الأعباء والإشتراكات الاجتماعية المتعلقة بأجور وتعويضات المستخدمين وأعضاء المجالس المنتخبة ومختلف القطاعات كإقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار والذي هو مقيد في حساب 83.

- ثانياً: النفقات الضرورية

وهي تلك النفقات المتعلقة بسير مصالح الإدارة من كهرباء، غاز، والتجهيزات الإدارية، وكذلك مختلف المشاركات والمساهمات في الصناديق كصندوق الضمان والضرائب المباشرة والمساهمة في الصندوق الولائي لمبادرة الشبيبة والممارسات الرياضية.

- ثالثا: النفقات الاختيارية

وهي التي تكون فيها الجماعات المحلية في حالة حسنة وبعد تغطية النفقات الاجبارية والضرورية وتشتمل الإعانات والمساعدات للنفقات المعوزة وغيرها.

- رابعا: النفقات الاستثنائية:

وتتمثل في نفقات التسيير ذات الطابع الاستثنائي التي لا تدخل ضمن مواد ميزانياته أخرى أي النفقات التي ليس لها تبويب ومادة في الميزانية وذلك بعد مداولة للمجالس المحلية المنتخبة ومصادقة السلطات الوصية وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول به، وعلى سبيل المثال نفقات التكفل بمصاريف الدراسات لإنجاز المشاريع وتفيد في الباب 69 أعباء استثنائية.

**الفرع الثاني: نفقات قسم التجهيز والاستثمار**

وهي تلك النفقات التي تهدف إلى تطوير وتنمية مختلف القطاعات الاقتصادية والبنية التحتية وإنشاء استثمارات تعود بالرفعي للجماعات المحلية وتشمل تلك البرامج التي تتعلق بالتجهيز منها اقتناء العقارات والمنقولات والعتاد الجديد والأشغال الجديدة كالبنايات المدرسية وإنشاء الطرقات والإصلاحات الكبرى كبناء الجسور وغيرها.

وبرامج الاستثمار ذات الطابع المالي التي تسمح بإنشاء وحدات اقتصادية محلية ومساهمات الجماعات المحلية في رأسمال مؤسسة خاصة واقتناء سندات الدولة أو المؤسسة العمومية.<sup>1</sup>

ويحتوي قسم التجهيز والاستثمار على النفقات التالية:<sup>2</sup>

- 1- الأعباء الخاصة باستهلاك الدين.
- 2- نفقات التجهيز العمومي.
- 3- نفقات المساهمة برأسمال على سبيل الاستثمار.

<sup>1</sup> - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير: تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2012.

<sup>2</sup> - المادة 160 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

## خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراسة الفصل الأول تعرضنا إلى ماهية الميزانية ونفقات الجماعات المحلية حيث تعرفنا على مفهوم الجماعات المحلية والتي هي الجماعة الإقليمية التي تتمتع بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية، وكما تبين لنا أن ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن جدول لتقديرات النفقات والإيرادات لفترة زمنية مقبلة لتسيير المصالح وتنفيذ البرامج للجماعة الإقليمية، وتتكون من مجموعة الوثائق الرسمية وهي الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية والحساب الإداري ولمعرفة دورة الميزانية تطرقنا إلى مختلف المراحل الخاصة بها، بدءاً بمرحلة الإعداد ومرحلة التنفيذ والتي تشمل الأعوان المكلفين بتنفيذها من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كما تطرقنا إلى النفقات المحلية وأقسامها.

ولمعرفة الدور الرقابي في ترشيد نفقات الجماعات المحلية سنتطرق إلى دور المراقب المالية والإجراءات المنجزة في ترشيد النفقات المحلية في هذا الفصل الموالي.

# الفصل الثاني

الرقابة القبلية في ترشيد النفقات

إنّ ميزانية الجماعات المحلية تخضع إلى مجموعة من الإجراءات والضوابط القانونية ورقابة صارمة على تنفيذ العمليات المالية منها الرقابة الآنية والبعدية والرقابة القبلية التي يمارسها مراقب المالية في ترشيد وفعالية نفقات الجماعات المحلية وفي هذا السياق نهدف ضمن هذا الفصل إلى الرقابة القبلية في ترشيد نفقات الجماعات المحلية وبالتالي نتناول ضمنه المباحث التالية:

- المبحث الأول: المراقب المالي.
- المبحث الثاني: ترشيد النفقات.
- المبحث الثالث: الرقابة المنجزة على ترشيد النفقات.

### المبحث الأول: المراقب المالي

إن القانون الجزائري لا يعتبر المراقب المالي كعون من أعوان تنفيذ العمليات المالية للجماعات المحلية بل تتمثل مهامه في المراقبة القبلية على الالتزامات التي يصدرها الأمر بالصرف وأن هذا الجهاز يعتبر أحد أعمدة الإدارة الحديثة التي تساهم في ترشيد نفقات الجماعات المحلية.

### المطلب الأول: مفاهيم حول الرقابة المالية

#### الفرع الأول: الرقابة المالية

تعرف الرقابة المالية أنها الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة لها الحق في ذلك، والتعرف على كيفية سير العمل داخل الجهة محل الرقابة والتأكد من حسب استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها ومن أن التصرفات تطبق بناءً على القوانين واللوائح والتنظيمات المعمول بها والكشف عن الانحرافات والأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح حلول لعلاجها ونفاذي تكرارها مستقبلاً.

فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها مما أدى إلى نشأة هذا الجهاز المهم الذي يهدف إلى حماية المال العام وترشيد النفقات العامة من أجل تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي.

كما حدد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية تعريفاً أشمل وهو "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والانتماء بين مفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ودفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المتحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية".<sup>1</sup>

#### الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية

إن الرقابة المالية تهدف في الأساس إلى ضمان احترام أموال والحد من التجاوزات وضمان سير الجهاز الإداري وترشيد نفقاته ويمكننا تقسيم هذه الأهداف إلى قسمين:

- أهداف تقليدية.
- أهداف حديثة.

<sup>1</sup> - عبد الباسط الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015، ص248.



1- الأهداف التقليدية:<sup>1</sup>

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الانفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.
- عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

2- الأهداف الحديثة:

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة على هذا التنفيذ.

الفرع الثالث: مبادئ الرقابة المالية

تقوم الرقابة المالية على مبادئ وأسس ترتكز عليها وتميزها عن باقي أنواع الرقابات كالرقابة الآنية والبعدية وتتمثل فيما يلي:

- 1- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات والتي سبق كل عملية تنفيذ النفقات.
- 2- حصر كل خطوة إلى المراجعة قبل أي إجراء للتأكد من سلامة الإجراء السابق.
- 3- عدم تدخل أي جهاز في إتمام الإجراءات السابقة.
- 4- الحياد والاستقلالية والنزاهة.
- 5- الكفاءة المهنية والمهارات اللازمة للتدقيق والمراجعة.

المطلب الثاني: المراقب المالي ومهامه

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي

هو عون مكلف بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية ومن بين موظفي المديرية العامة للميزانية يكون مقره في الوزارة المعين بها، او على مستوى الجماعات المحلية الولاية والبلدية وبمساعدة مراقبين ماليين مساعدين بموجب قرار تعيين وزاري ولا يعتبر المراقب المالي كعون محاسب مكلف بتنفيذ عمليات الميزانية العامة مما يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها

1 - مداخلة الأستاذة: رحي كريمة + بركان زهية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة البليدة، 2007.

الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إذ يعتبر كجهاز مستقل يمارس مهام الرقابة المتلازمة لتنفيذ النفقات العامة الملتمزم بها للجماعات المحلية ومختلف المؤسسات والإدارات العمومية الخاضعة لرقابته.

### الفرع الثاني: مهام المراقب المالي

إن للمراقب المالي مهام عديدة تشمل كل ما يتعلق بتطبيق القوانين والتشريعات في الشق المتعلق بالنفقات العمومية، وبصفته مسؤولاً لمصلحة الرقابة المالية تتمثل مهامه فيما يلي:<sup>1</sup>

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتمزم بها.
- القيام بأية مهام أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية، وجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الواقية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالمالية العمومية، بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.
- مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
- تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها، وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

ومهام أخرى متعلقة بالاختصاصات المسندة إليه وهي:<sup>2</sup>

- مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

<sup>1</sup> - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64.

<sup>2</sup> - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 14/11/2009 بالمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد

- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

ولا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه خلال ممارسة مهامه ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف.

وبهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: الأدوار الأساسية للمراقب المالي

#### 1- الدور المحاسبي:

يتجسد الدور المحاسبي للمراقب المالي في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها وضبطها في سجل خاص بها متضمن كل بيانات العمليات المالية كنوعها والفواتير النهائية أو الشكلية أو سندات الطلب ومبالغها والسلطة الملتزمة بها ويرقمها ويؤرخها كما أن هذا الدور المحاسبي يستوجب على المراقب المالي القيام بالمهام التالية:

- القيام بمسك تعداد المستخدمين.

- القيام بمسك السجلات المتعلقة بالتأشيريات ومذكرات الرفض.

- القيام بمسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.

#### 2- الدور الاستشاري:

لم يرد في النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة القبلية التي يمارسها المراقب المالي مواد صريحة للدور الاستشاري الذي يمارسه المراقب المالي لكن هناك تلميحات من بعض المواد التي تسيير وتنظم جهاز الرقابة المالية وتتمثل هذه الأدوار الاستشارية في:

- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية التي تعدها المديرية العامة للميزانية والتي لها علاقة بالميزانية العامة للدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية.

- تقديم النصائح والاقتراحات في الجانب المالي أو أي إجراء ضروري لترشيد النفقات العامة وهو ما نص عليه قانون المحاسبة العمومية في مادته 58 "تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي" وكذلك في المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في المادة 15 "تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي".

<sup>1</sup> - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374 مرجع سابق.

3- الدور الإعلامي: إنَّ هذا الدور يتمثل في:<sup>1</sup>

- إرسال المراقب المالي إلى الوزير المكلف بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانيات.
- إرسال التقارير المفصلة كل نهاية سنة مالية تتضمن:
  - ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
  - الصعوبات المحتملة التي تواجه في تطبيق التشريع والتنظيم.
  - النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية.
  - كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

المطلب الثالث: شروط تعيين المراقب المالي ومجال ممارسته

الفرع الأول: تعيين المراقب المالي

يشكل المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة القبلية على نفقات الجماعات المحلية، ويختص بتعيينه وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية الذين تتوفر فيهم الشروط التالية:<sup>2</sup>

1. - رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.
2. - المتصرفون المستشارون الذين يثبتون 5 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية، والمفتشون المحللون المركزيون.
3. - المتصرفون الرئيسيون الذين يثبتون 5 سنوات من الخدمة بهذه الصفة بالإدارة بالميزانية.
4. المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون 7 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية.
5. المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية.

كما يتم تعيين المراقبين الماليين المساعدين بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين:<sup>3</sup>

- 1- رؤساء المفتشين محللين للميزانية.
- 2- المتصرفين المستشارين مفتش محلل مركزي الذين يثبتون 3 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- 3- المتصرفون الرئيسيون الذين يثبتون 3 سنوات أو 6 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- 4- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون 5 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

<sup>1</sup> - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374، مرجع اسابق.

<sup>2</sup> - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سابق.

ويصنف المراقب المالي ويدفع راتبه استنادا إلى الوظيفة العليا في الدولة لمسؤول المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية.<sup>1</sup>

زيادة على الشروط المذكورة يخصص التعيين في منصب مراقب مالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.

### الفرع الثاني: إنابة المراقب المالي

يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام ووفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك فيما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالرقابة على النفقات العمومية ويكلف المراقب المالي المساعد بما يلي:<sup>2</sup>

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه في حدود ما يسمح به القانون.
- إعداد تقرير المراقب المالي عن نشاطه وظروفه ممارسة صلاحياته المسندة إليه.
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو الحصول له مانع، حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

كما يمارس المراقب المالي المساعد بالإضافة على المهام المكلف بها قانونا، مهام أخرى يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الجماعات المحلية<sup>3</sup>، كما يستثني المراقب المالي المساعد القيام بالمهام التالية:

- إصدار مذكرة الرفض النهائي.
- الأشعار، التقرير المفصل.

### • شروط إنابة المراقب المالي:<sup>4</sup>

- في حالة الغياب الغير المتوقع للمراقب المالي أو حدوث مانع للمراقب المالي، تمارس صلاحيات هذا الأخير من طرف المراقب المالي المساعد ويعين بصفته نائبا عنه ويقترح من المراقب المالي ويتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المديرية الجهوية للميزانية المؤهل إقليميا عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - المادة 2 من القرار المؤرخ في 2012/04/02 المتعلق بضبط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا شروط وكيفيات ممارسة النيابة من المراقب المالي، الجريدة الرسمية العدد 42 لسنة 2013.

<sup>4</sup> - المادة 03 من القرار المؤرخ في 2012/04/02 ، مرجع سابق.

- في حالة الشغور المؤق لمنصب المراقب المالي.
  - في حالة الغياب المتوقع للمراقب المالي، وباقتراح من هذا الأمر.
- كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة.

### الفرع الثالث: مجال ممارسته

#### 1- الهيئات الخاضعة للرقابة المالية:

- إن الرقابة المالية للمراقب المالي على النفقات الملتزم بها تشمل عدة ميزانيات عامة وتتمثل فيما يلي:<sup>1</sup>
- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.
  - الميزانيات الملحقة.
  - الحسابات الخاصة بالخرينة.
  - ميزانيات الولايات .
  - ميزانيات البلديات.
  - ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
  - ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي، والثقافي والمهني.
  - ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

وفقا لما سبق سأعرض لكل واحدة من هذه الميزانيات العامة المذكورة أعلاه باختصار، مع إعطاء بعض التفصيل للهيئات الجديدة التي لم تكن خاضعة لمراقبة المراقب المالي من قبل:

#### 1- ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة:

وهو ما يعني أن لكل وزارة ميزانيتها الخاصة والمتضمنة للنفقات العامة المحددة التي يمكن صرفها، وهو الأمر الذي ينطبق أيضا على الهيئات التابعة للدولة ذات الطابع الإداري.

<sup>1</sup> - المادة 02 من المرسوم رقم 09-374، مرجع سابق.

## 2- الميزانيات الملحقة:

للمراقب المالي دور في القيام بالرقابة المالية السابقة على هذا النوع من الميزانيات الملحقة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، ويتجلى بالمقابل دورها في تقديم خدمات أو إنتاج خدمات تكون مدفوعة الثمن<sup>1</sup>، وتمثل في نفس الوقت العمليات المالية لمصالح الدولة، وإن هذا النوع من الميزانيات ظهر إلى الوجود بعد الاستقلال، إلا أنه لم يدم طويلا وبدأ بعدها في الزوال ولم يبق له وجود على أرض الواقع إذ لا توجد أية ميزانية ملحقة حاليا بالجزائر ومثال ذلك زوال وإلغاء الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.<sup>2</sup>

## 3- الحسابات الخاصة بالخرينة :

هي عبارة عن حسابات تفتح ضمن سجلات الخزينة من أجل إدراج عمليات التحصيل وعمليات الإنفاق لمرافق الدولة تنفيذا لقانون المالية ولكنها خارج الميزانية، وهي الحسابات التي يتم فيها تحصيل بعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة بموجب عمليات خاصة لا تدخل ضمن الإيرادات العامة، وأن الخزينة العامة تسجل بالمقابل إنفاق بعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة عادية، وأن ذلك كان سببا لإدراجها أو رصدها في حسابات خاصة دون ربطها بالميزانية العامة للدولة .

## 4- ميزانية الولاية:

للولاية ميزانية مستقلة تخضع في تنفيذها للمراقبة السابقة للمراقب المالي، وهي عبارة عن جدول تقديرات يتضمن نفقاتها وإيراداتها السنوية، وتعد في نفس الوقت قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية، وتنفيذ برنامجها الخاص بتجهيز الاستثمار.<sup>3</sup>

## 5- ميزانية البلدية :

قبل 2009 كانت ميزانية البلدية خاضعة لرقابة القابض البلدي<sup>4</sup>، إلا أنه وبسبب سوء التسيير والتجاوزات المالية التي عرفتتها أغلب بلديات الوطن لعدم فعالية الرقابة المالية، جاء المرسوم رقم 09/374 المؤرخ في 16 /11/2009 بغرض توسيع مجال الرقابة المالية، وتشمل ميزانيات البلديات وبإخضاعها إلى رقابة المراقب المالي لتجنب التجاوزات المالية .

<sup>1</sup> - المادة 44، من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - إن الميزانية الملحقة للبريد ظهرت في الجزائر سنة 1963 وتم إلغائها خلال سنة 2000.

<sup>3</sup> - المادة 135 من القانون 90-09 مرجع سابق.

<sup>4</sup> - المادة 172، القانون 90-08 المتعلق بقانون البلدية ، مرجع سابق.

وتطبيقا للمرسوم التنفيذي السالف الذكر وبالتحديد للمادة الثانية منه، فقد حددت عملية الإخضاع للرقابة وفقا لبرنامج تنفيذ عبر مراحل تمتد لمدة ثلاثة سنوات<sup>1</sup>. ففي المرحلة الأولى المحدد بمدة سنة، شملت خلالها الرقابة المالية البلديات مقر الولايات المتمثلة في 48 ولاية<sup>2</sup>، لما لها من إمكانيات مادية وبشرية. أما المرحلة الثانية لتوسيع الرقابة المالية فقد بدأ سريانها من سنة، 2011 وخصت بلديات مقر الدوائر والمقاطعات الإدارية.

في المرحلة الثالثة والأخيرة توسعت الرقابة المالية لتشمل باقي البلديات المتبقية، وعلى أن تسري خلال السنة المالية 2012 .

إن ظهور العراقيل والصعوبات أثناء الانطلاق في ممارسة الرقابة المالية السابقة على النفقات الملتزم بها للبلديات خصوصا منها عوائق الجانب البشري، أدى إلى صدور قرار تعديلي بتمديد تاريخ سريان الإخضاع للرقابة المالية للمراقب المالي<sup>3</sup>، بجعل بلديات مقر الدوائر فإن يسري تاريخها ابتداء من شهر أفريل 2012 بعد أن كان مبرمج للسنة المالية، 2011 أما فيما يتعلق بباقي البلديات فقد حدد تاريخ السريان من أفريل 2013 بعد أن كان مبرمج للسنة المالية 2012 .

#### الجدول رقم (02): رزنامة التحاق الجماعات المحلية بالرقابة المالية

سنة الإدماج	الجماعات الإقليمية المحلية
1980	الولاية.
2010	بلديات مقر الولاية.
2012	بلديات مقر الدائرة.
2013	باقي بلديات الوطن.

المصدر: من إعداد الطالب بناء على القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02/03/2011 المتضمن

تعديل رزنامة المراحل المتعلقة ببلديات مقر الدوائر وباقي البلديات.

#### 6- ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

وهي الهيئات الإدارية التابعة للدولة وذات الاستقلالية من حيث الشخصية المعنوية والذمة المالية كونها ذات ميزانية عامة خاصة بها وتخضع نفقاتها لمراقبة المراقب المالي بعد أن تعرض عليه عمليات التنفيذ من طرف الأمر بالصرف.

1 - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09/05/2010 المتضمن تحديد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات.

2 - راجع قانون 84/09 المؤرخ في 04/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد - ج ر عدد 46.

3 - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02/03/2011 المتضمن تعديل رزنامة المراحل المتعلقة ببلديات مقر الدوائر وباقي البلديات.



**7- ميزانية المؤسسات الاستشفائية :**

وهي مؤسسات صحية تتكفل بالقطاع الصحي بجميع أنواعه لما لها علاقة مباشرة بالمواطن، وذات ميزانية كبيرة الحجم بالنظر إلى عدد موظفيها ومجال عملها، وهي تتميز أصلا بحرية التصرف المالي، وتخضع في ذلك إلى الرقابة الوصائية سواء عن طريق وزارة الصحة بالنسبة للمراكز الاستشفائية الجامعية أو عن طريق مديرية الصحة باسم الوالي بالنسبة للقطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة<sup>1</sup>. إن هذا النوع من الرقابة المالية انتهى بالفشل، وأعطى نوع من سوء التسيير وتراكم الديون، مثلما كان عليه الوضع المالي بالنسبة للبلديات، وعليه جاء المرسوم التنفيذي السابق رقم 09/394 بإخضاع نفقات المؤسسات الصحية الملتزم بها إلى رقابة المراقب المالي . لبسط هذه الرقابة، فقد أتبع نفس الإجراءات المعمول بها على مستوى البلديات، وذلك بإصدار قرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالصحة، وعلى أن يكون التنفيذ والإخضاع عبر جدول زمني<sup>2</sup>، وعلى إثرها شرع في التنفيذ على أربعة ميزانيات لمؤسسات صحية كانت تحت وصاية وزير الصحة ابتداء من سنة 2010، وشملت ميزانيات المراكز الاستشفائية الجامعية والمؤسسات العمومية الاستشفائية المتخصصة، والمؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية الجوارية<sup>3</sup>، وقد وصل عدد المؤسسات الخاضعة إلى الرقابة المالية السابقة لغاية 2012 إلى 543 مؤسسة صحية متنوعة.

إن الرقابة السابقة للمراقب المالي في المجال الصحي رغم أنها قللت من سوء التسيير المالي، إلا أنها كانت أيضا عائقا من جهة تنفيذ النفقات الملتزم بها، إذ أن الميدان الصحي يتطلب السرعة والضرورة وهو مالا يساير هذا النوع من الرقابة التي نادى البعض بشأنها، بإمكانية الاعتماد على الرقابة الملائمة التي يمكن أن تتماشى وميدان الترقية الصحية .

**8- ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي أو التجاري أو الصناعي أو العلمي والثقافي :**

إن الرقابة السابقة للمراقب المالي امتدت في هذا المجال إلى النفقات الممولة من طرف الخزينة العامة، وهو ما يعني أن من مهام المراقب المالي على هذا الأساس تتبع المال العام بالبحث عن كيفية صرفه، وعمّا إذا كان وفقا للإجراءات القانونية ووفقا للأغراض المحددة له<sup>4</sup>، دون أن تكون له علاقة بباقي أموال ميزانية المؤسسة التي تخضع لرقابة مالية من نوع خاص. وفقا لما سلف ذكره فإن الرقابة المالية للمراقب المالي على هذا الأساس تمس المؤسسات العمومية التالية:

1 - زيدات سناء، إدارة ومالية المؤسسات الاستشفائية بابين عكنون - جامعة الجزائر، 2002، ص 40.

2 - القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 2010/06/08 عن الوزير المكلف بالمالية ووزير الصحة المحدد للجدول الزمني المطبق للرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها في ميزانيات المؤسسات الاستشفائية، ج ر عدد 47.

3 - القرار الوزاري نفسه.

4 - المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مرجع سابق، المادة 03.

أ. المؤسسة العمومية الاقتصادية :

تتميز بالاستقلالية في التسيير رغم أنها عمومية، ويجوز لها التعامل والتعاقد وفقا لأحكام وقواعد القانون التجاري، وللدولة حق المراقبة عن طريق المراقب المالي لأموالها العامة التي حولتها لهذه المؤسسة بغرض إنجاز مشاريع عمومية، وتكون في هذه الحالة رقابة لاحقة أو بما تسمى برقابة الالتزام الاحتياطية.

ب. المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية:

هي مؤسسات مرتبطة بنشاط ذو طابع اقتصادي وتتميز بالاستقلالية في اتخاذ القرارات ، ويتجلى دور المراقب المالي في متابعة مآل النفقات العامة المدفوعة من خزينة الدولة على أنها فعلا صرفت للغرض الذي دفعت من أجله، ودون تدخل للمراقب المالي في العلاقات المالية الأخرى للمؤسسة أثناء تعاملها مع الغير التابعين للقانون الخاص والخاضعين لأحكام القانون التجاري.

ج. المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي:

لهذه المؤسسات مهام وطيدة في الميدان العلمي والثقافي، وتتمتع باستقلال الشخصية المعنوية والذمة المالية، ومن ضمن موارد ميزانيتها إعانات الدولة، والمتمثلة في أموال عمومية تراقب من طرف المراقب المالي دوريا نهاية كل سداسي بالاطلاع على الوثائق وتكون بذلك رقابة لاحقة .

د. المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتقني:<sup>1</sup>

تمتد مهامها إلى البحث العلمي والتكنولوجي، تتميز أيضا باستقلال الشخصية المعنوية والذمة المالية، وتعد الإعانات المالية للدولة من ضمن مصادر ميزانياتها، كون أن أساتذة التعليم العالي الخاضعين لأحكام الوظيف العمومي فيما يخص مساهم المهني والمالي يعتبرون من ضمن موظفيها، وهو ما يجعلهم نتيجة ذلك خاضعين لأحكام الرقابة المالية المسبقة للمراقب المالي رغم أنها لا تساير مع تطور مجال البحث العلمي والذي كان يخضع من قبل إلى رقابة محافظ الحسابات مما جعل هذا النوع من المؤسسات خاضعا لرقابة سابقة ولاحقة في نفس الوقت .

هـ. مراكز البحث والتنمية :<sup>2</sup>

من ضمن مهامها العمليات المتعلقة بالبحث واستغلال براءة الاختراع ، وتعتمد ميزانيتها على جزء من أموال الدولة الموجهة لها، مما جعلها تخضع للرقابة المالية المسبقة للمراقب المالي في هذا الجانب، رغم أنها مراكز تتميز بالمرونة في التسيير الإداري، وهو الأمر الذي لا يتماشى مع هذا النوع من الرقابة المسبقة على النفقات وأن نشاطها يأمل في جعل الرقابة المالية لاحقة حتى تكون ناجعة وفعالة .

<sup>1</sup> - بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2014، ص48.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص49.

المبحث الثاني: ترشيد النفقات العامة

المطلب الأول: مفهوم وأهمية ترشيد النفقات العامة

إن تبني الدولة والجماعات المحلية سياسة الحد من تزايد النفقات أدى إلى ضرورة انتهاج خطط وأجهزة رقابة حديثة تساعد في ترشيد النفقات وهذا الدور ساهم فيه جهاز الرقابة المالية خاصة في حسن تسيير وترشيد نفقات الجماعات المحلية وفقا للقوانين والتنظيم المعمول بها.

الفرع الأول: تعريف ترشيد الإنفاق

هناك مصطلحات في هذا المجال أكثر شيوعا مثل ضوابط الإنفاق العام وأولويات الإنفاق وتحسين كفاءة الإنفاق وعليه فإن مصطلح الترشيح يكون أدق وأعلم، إذ أن مصطلح "ترشيح الإنفاق العام" ليس مصطلحا فضاضا غير محدد المعنى والأبعاد، أنه لا يعني التقليل بشكل مطلق كما لا يعني الزيادة بشكل مطلق.<sup>1</sup>

ويقصد باصطلاح ترشيح الانفاق العمومي، العمل على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن.<sup>2</sup>

كما يعرف ترشيح الإنفاق على أنه "حسن التصرف في الأموال وانفاقها بعقلانية وحكمة على أساس الرشيح دون إسراف ولا تفتير ويتضمن ترشيح الإنفاق ضبط النفقات، وأحكام الرقابة عليها، وتلافي النفقات الغير ضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق.<sup>3</sup>

الفرع الثاني: أهميته<sup>4</sup>

إن ترشيح الإنفاق يكتسب أهمية كبرى في عالمنا المعاصر لأن حجم وهيكل النفقات العامة في كثير من الدول يكاد يكون غير رشيد، فهو من حيث الحجم الكلي متزايد بدرجة غير مبررة، ومن حيث الهيكل تعثره تشوهات، ترجع إلى عدم الالتزام بمبدأ الأولويات، فكم من مجال محدود النفع والمصلحة مقدم على غيره من مجالات

<sup>1</sup> - شوقي أحمد دنيا، حولية كلية الشريعة والقانون والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، 1996، ص 251.

<sup>2</sup> - كردودي صبرينة، كردودي سهام، مرجع سابق، ص 358.

<sup>3</sup> - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيح الإنفاق العام والحد من الفقر، دكتوراه، تخصص اقتصاد، جامعة الجزائر، 2012، ص 88.

<sup>4</sup> - شوقي أحمد دنيا، مرجع سابق، ص 251 - 252.

أهم وأنفع، وكم من مشروع أنفق عليه بأكثر أو أقل بكثير مما يحتاجه، وفي كل ضرر، ومعنى ذلك عدم الاستفادة المثلى من الموارد، وسوء تخصيصها، ثم تدهور الإيرادات العامة من جراء ذلك. ثم إنَّ الترشيد مطلوب حتى لو غضضنا الطرف عن الواقع، حيث أنّ عدم تحققه يترتب مضار عديدة في مختلف المجالات، ويكفي أن نعرف أنه يؤثر سلبا على الإيرادات العامة كما يؤثر على أهداف النظام المالي بحيث يحول دونه ودون تحقيق ما يتطلب من عدالة واستقرار ونمو، كذلك فإنّه يعرض أمن واستقلال وسيادة البلاد لمخاطر مؤكدة.

### المطلب الثاني: مبررات ومتطلبات عملية ترشيد الإنفاق العام

#### الفرع الأول: مبررات عملية ترشيد الإنفاق العام

إن عملية ترشيد الإنفاق العام تعتبر من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة، وقد ظهرت في الآونة الأخيرة اهتمامات متزايدة محلية ووطنية بترشيد الإنفاق العام منها خاصة في الجزائر سياسة التقشف التي انتهجتها الدولة.

ومن أهم مبررات تبني سياسة الترشيد في الإنفاق العام عموما يمكن ذكر ما يلي:<sup>1</sup>

- أولا: التأكيد على المسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة، وفقا لمبدأ الأولويات المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع.
- ثانيا: محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- ثالثا: الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة، والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- رابعا: المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة.
- خامسا: تجنب مخاطر المديونية وآثارها، خصوصا وأن كثيرا من الدول النامية تعاني من معضلة ديونها الخارجية التي أسرفت فيها في الماضي.
- سادسا: أن تطبيق مبدأ الترشيد يساعد في تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل، وبالتالي يجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.

<sup>1</sup> - كردودي صيرينة، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص247.

### الفرع الثاني: متطلبات عملية ترشيد الإنفاق العام

لضمان نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام لابد من توافر جملة من المتطلبات نذكر منها:<sup>1</sup>

- إن تخصيص الموارد المالية لأوجه معينة للإنفاق يثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة خاصة إذا كان المجال مفتوح أمام إمكانيات المناقشة، أو إعادة النظر في قرارات الترخيص، وعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات يعد أمراً ضرورياً لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفر الإمكانيات اللازمة لتنفيذه.
- كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها لأن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة في غياب جهاز إداري كفاء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة والقيام بمختلف المهام المحددة لها لا يحقق عملية ترشيد الإنفاق العام، حيث نجد خاصة في الدول النامية ضعفاً كبيراً في تحصيل الإيرادات العامة، وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارات العمومية على مواجهة التهرب الضريبي.
- التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة ولما يتوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام، وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة والتي تكون رهينة بوجود حكومة قوية لديها قدرة على التوصيل والإقناع وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية، وكذلك رهينة شعب يعمل بالنصائح والإرشادات قصد المحافظة على الممتلكات العامة.
- توفر نظام محاسبة ورقابة فعال بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل علمية، وأكبر دليل على قوة الدولة التزامها بنشر نشاطها وإطلاع الرأي العام على مخططاتها، إذ أن قيام الدولة بذلك يعزز ثقة أفرادها وهيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

### المطلب الثالث: صعوبات وضوابط ترشيد النفقات العامة

#### الفرع الأول: صعوبات ترشيد النفقات العامة

إن عملية ترشيد الإنفاق العام لا تتم على أكمل وجه وذلك لوجود عدة نقائص وصعوبات تعيق هذه العملية والتي نستعرضها كما يلي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - بلقلة إبراهيم وضيف أحمد، الملتقى الوطني: متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، مداخلة بعنوان: سياسة ترشيد النفقات العامة في إطار إصلاح الموازنة العامة للجزائر، جامعة البويرة، يومي 30 - 2012/10/31.

<sup>2</sup> - بلقلة إبراهيم وضيف أحمد، المرجع السابق.

1- مشكلة التصنيف أو التبويب: إن البحث في ترشيد سياسة الإنفاق العام يقتضي من هيئة معينة دراسة التكلفة اللازمة لكل مهمة تقوم بها الدولة أو إحدى مصالحها المختصة، ولكن التصنيف المعمول به وخاصة في الجزائر ينص على تخصيص الاعتمادات لتلك الهيئات على أساس أنها وحدات إدارية تقوم بالإنفاق في مجال محدد فالتصنيف حسب الوزارات مثلا لا يسمح بإبراز تكلفة الوظيفة المقصودة لأسباب كثيرة منها:

- الوظيفة الواحدة تتطلب تصافر جهود مجموعة من الإدارات المتواجدة في وزارات أخرى.
- إذا تم تخصيص وزارة كاملة لوظيفة معينة فإن ذلك التخصيص قد يكون مرحليا لكون التقسيمات ذاتها تخضع لتصور كل سلطة للهيكل الإداري ما يمكنها من تحقيق أهداف سياستها.

2- مشكلة البيانات الإحصائية: إلى جانب مشكلة تحديد مجالات الإنفاق هناك مسألة أخرى تتعلق بمشكلة توافر البيانات الإحصائية بالإضافة إلى عدم استمرارها أو عدم تجانسها. ولذلك يجد الباحث صعوبة كبيرة في إيجاد النماذج المستخدمة في إعداد السياسات اللازمة، وذلك لتضارب الإحصائيات والبيانات من هيئة أخرى، ما ينتج عنه قصور في فعالية وقدرة النموذج على تحقيق الأهداف العامة التي يتم إعداده من أجلها، لذلك وجب العمل على التقليل من حدة هذه المشكلة عن طريق:

- نشر وتنمية الوعي بأهمية البيانات الإحصائية في مجال التخطيط الوطني، والتنسيق بين مختلف القطاعات والنشاطات الإنتاجية والاستهلاكية.
- استبدال العمل اليدوي في معالجة البيانات ببرامج الإعلام الآلي، لما تقدمه هذه الأخيرة من امتيازات تتضمن ربح الوقت وسرعة المعالجة ودقتها.

3- مشكلة توازن الميزانية: إن سياسة الدولة يجب ألا تخرج عن مبدأ توازن الميزانية، وأنه إذا استمرت الدولة في قبول العجز فإنه سيؤدي إلى ارتفاع الديون الخارجية، وهو أمر يجعل الاقتصاد في وضعية غير مريحة فحسب التصور الكينزي فإن توازن الميزانية يمكن أن يعمل على زيادة الانكماش والتضخم، ففي حالة الانكماش فإن التحويلات الحكومية وخاصة في مشاريع دعم الأسعار وعلاوات البطالة ستعمل على ضخ نقود إضافية في الاقتصاد بالشكل الذي يحدث عجز في الميزانية، وإذا اعتقد المسؤولون أنه لابد من الاحتفاظ بتوازن الميزانية فإنهم سيعملون على زيادة الضرائب أو تقليص الإنفاق العام أو الاثنين معا، حتى يحصل توازن الميزانية من جديد، وبذلك نلاحظ أن تقليص الإنفاق العام لم يكن من أجل ترشيده لتحقيق الأهداف المسطرة ولكم من أجل الحفاظ على توازن الميزانية فقط وهذا ما يخلق مشكلة في عملية ترشيد الإنفاق العام ويحدث العكس تماما في حالة التضخم.

### الفرع الثاني: ضوابط ترشيد الإنفاق العام

هناك العديد من الضوابط التي تحكم عملية ترشيد الإنفاق العام وأهمها:

#### أولاً: الابتعاد عن الإسراف والتبذير

إنه من الأسباب الرئيسية لتزايد الإنفاق العام هو التبذير والإسراف في عملية الإنفاق العام، ويظهر لنا ذلك عندما لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المصروفة عليه، حيث تتنافى هذه الحالة مع قاعدة من القواعد الرئيسية للإنفاق العام، فتتجر عن هذه الحالة العديد من الآثار السلبية وأبرزها إهدار الأموال العمومية للدولة وبالتالي تبديد جزء من دخل الأفراد والذي تحصلت عليه الدولة عن طريق الضرائب، ومن جانب آخر يؤدي التمادي في الإنفاق العام إلى تفشي ظاهرة التهرب الضريبي وذلك لأن الممولون والمكلفون بدفع الضرائب تكون لديهم فكرة سلبية حول دفع الضرائب وتوجيهها، ومن أهم الآثار السلبية الأخرى والخطيرة هي إضعاف الثقة في مالية الدولة، كما أنّ هناك الكثير من أوجه التبذير والإسراف في صرف النفقات العامة في كثير من الدول خصوصاً الدول النامية وأهمها:<sup>1</sup>

- سوء تنظيم الجهاز الحكومي، فنلاحظ تداخل في اختصاصات الوحدات الإدارية وقيام أكثر من جهة واحدة بأداء نفس الخدمات أو خدمات متفاوتة أو متكاملة، وهو الأمر الذي يترتب عليه ارتفاع تكاليف أداء هذه الخدمات بدون أي مبرر.
- الزيادة المفرطة في عدد العاملين في الإدارات الحكومية، فهذه الزيادة تنعكس سلباً على الموازنة العامة للدولة، فالعدد الزائد للعاملين في الإدارات العمومية يمثل ثقلاً كبيراً على الموارد المالية للدولة وإهدار للأموال العمومية لها.
- الارتفاع الكبير في تكاليف تقديم الخدمات العمومية كالخدمات التعليمية والصحية، بحيث نجد أن هناك مبالغة في تقديم هذه الخدمات يفوق الطاقة المالية للدولة، وفي كثير من الأحيان ما يقوم القائمون على تقديم هذه الخدمات بعدم ترشيد الإنفاق فيها ومثال ذلك شراء الأدوية بكميات كبيرة ثم بعد ذلك تتلف لانتهاء تاريخ صلاحيتها وهناك الكثير من الأمثلة التي تظهر وتبين مدى الإسراف والتبذير في مثل هذه الخدمات.
- غياب التنسيق بين مختلف الإدارات العمومية المكلفة بإنجاز مختلف المشاريع سواء مشاريع توصيل الماء أو الكهرباء أو الغاز أو تعبيد الطرق، فعدم وجود تنسيق يؤدي إلى الإسراف والتبذير

<sup>1</sup> - لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014، ص 138.

وإهدار الأموال العمومية فيمكن تعبيد الطريق أكثر من مرة جراء الحفر المتكرر لتوصيل الغاز والكهرباء والماء... الخ.

- الزيادة المفرطة في نفقات التمثيل الخارجي بسبب المبالغة في إنشاء العديد من السفارات والقنصليات والمكاتب الثقافية والتجارية والمالية والسياحية فيترتب عن ذلك نفقات كبيرة تخص الإدارات ومرتببات العاملين فيها ونفقات أخرى.

**ثانياً: تحديد حجم أمثل للنفقات العامة:** يعتبر الحجم الأمثل للنفقات هو الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر مستوى من الرفاهية لأكثر عدد من الأفراد ولكن بشرط أن يراعي ما يمكن تحصيله من الموارد المالية للدولة، فليس من المعقول أن تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود ولكن تفرض المصلحة والحاجة بأن تصل النفقات العامة إلى مستوى معين وهو ما يعرف بالحجم الأمثل للنفقات العامة، وما تجد إليه الإشارة أن تزايد الإنفاق العامة غالباً ما يكون مقصوداً ومتعمداً، خصوصاً في ظل الاتجاهات الحديثة التي تعتمد على آليات السوق، بالاعتماد على السياسة الميزانية الهادفة إلى تحقيق أهداف المجتمع خصوصاً هـدفـي التنمية الاقتصادية والعدالة في توزيع الدخل فترشيد الإنفاق العام هنا قد يؤدي إلى تدهور معدلات التنمية الاقتصادية والتزايد في التفاوت في توزيع الدخل<sup>1</sup>، وعليه يمكن القول أنه لا بد من تحديد لحجم أمثل للنفقات العامة يتماشى مع تحقيق أهداف المجتمع إلى حد كبير وتجنب الزيادة المفرطة في الإنفاق العام والتي لا يقابلها نفع عام.

ومن أجل الوصول لتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة يجب أن تتوفر العناصر الآتية:

- زيادة الدخل الوطني.
- طريقة توزيع الدخل الوطني على أفراد المجتمع.
- الموارد المالية للدولة.

فلاحظ أن الرفاهية في أي مجتمع ترتفع كلما ارتفع متوسط دخل الفرد وكلما تقلصت درجة التفاوت في توزيع الدخل الوطني بين الأفراد.

**ثالثاً: فرض رقابة على الإنفاق العام:** يعتبر جانب الرقابة من أهم العناصر الفعالة في عملية ترشيد الإنفاق العام، لذلك نجد أن هذه العملية مطبقة في كل الدولة وتقوم به العديد من الأطراف من أجل السهر على صرف النفقات العامة في أوجهها بشكل يضمن تحقيق أقصى نفع عام. لذلك ظهرت لرقابة حازمة ودقيقة على الإنفاق العام من أجل الاقتصاد في صرفه وحين استغلاله في أحسن وجه الاستغلال.

<sup>1</sup> - محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 09.



### المبحث الثالث: الرقابة المنجزة على ترشيد النفقات

إن الدور الهام الذي يمارسه المراقب المالي في ترشيد وفعالية نفقات الجماعات المحلية لا بد أن يتخذ لمجموعة من الإجراءات والتدابير وذلك وفقا للتنظيمات والتشريعات المعمول بها وفي هذا المبحث سوف نتطرق إلى هذه الإجراءات والمسؤوليات والصعوبات التي تواجه المراقب المالي.

#### المطلب الأول: الالتزامات والتأشيرة

##### الفرع الأول: الالتزامات

##### 1- مفهوم الالتزام

جاء في قانون المحاسبة العمومية 21/90 أن الالتزام هو "الإجراء الذي يتم بموجبه نشأة الدين"<sup>1</sup> وبعبارة أخرى هو التصرف الحاسم الذي يعمل على حدوث دين اتجاه شخص عمومي نتيجة استخدام اعتمادات الميزانية ويكون كذلك الغرض منه عرقلة النفقات العمومية غير القانونية. ويعرف كذلك:

- الالتزام هو عقد بين طرفين يستلزم توافق إدارتين على إنشاء شيء أو القيام بعمل ما والالتزام هو المرحلة الابتدائية لتنفيذ النفقة التي تستوجب بعده مرحلة التسديد.

وينقسم الالتزام إلى قسمين:

- **التزام قانوني:** هو الالتزام الذي ينجز عنه دين ومنه الالتزام الاحتياطي<sup>2</sup> الذي يسمح للأمر بالصرف الالتزام بالنفقات دون تبرير سابق، ويخص أنشطة المؤسسات والإدارات العمومية آجال الرقابة القبلية بإنجازها.

- **الالتزامات المحاسبية:** وهو تخصيص قسم من الاعتمادات المالية المرخص لها قصد تحقيق أو تسديد نفقة ناتجة عن التزام قانونين وبعبارة أخرى هو التزام حقيقي (محاسبي) في حدود اعتمادات الدفع.

<sup>1</sup> - المادة 19 من القانون 21/90، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - قرار مؤرخ في 20/02/2016 الذي يتضمن كيفية تنفيذ إجراء الالتزام الاحتياطي، الجريدة الرسمية عدد 53.

## 2- نشأة الالتزام:

ينشأ الالتزام بقرار فعلي للأمر بالصرف على وثيقة مكتوبة تثبت وتمثل تعهداً من الأمر بالصرف بالنفقة مثل عقد صفقة عمومية أو سند طلب أو قرار تعيين موظف وإذا كان الالتزام له أساس تعاقدى فيجب كذلك موافقة الدائن على نفس الوثيقة.

## 3- بطاقة الالتزام:

وهي وثيقة موضوعة من طرف الإدارة تسمح بمعرفة طبيعة النفقة الإلزامية ومتابعة اعتمادات الميزانية وترفق بوثائق إثبات النفقة.

## 4- شكل بطاقة الالتزام:

تحدد بطاقة الالتزام عن طريق قرار من الوزير المكلف بالميزانية وتتضمن المعلومات التالية:

- الدمغة؛ الجهة المنفذة للالتزام وزارة، مديرية، جماعة محلية.
- الرقم التسلسلي للالتزام.
- السنة.
- الأمر بالصرف وصفته.
- طبيعة النفقة.
- الفرع، الباب، المادة.
- مبلغ عملية الالتزام.
- الرصيد القديم والجديد.
- خانة خاصة بملاحظات المصلحة أو الإدارة.
- خانة خاصة بوضع تأشيرة المراقب المالي رقمها وتاريخها.

## 5- الرقابة على بطاقة الالتزام:

يتم الفحص والتدقيق في بطاقة الالتزام من الأعوان الموظفين الذين هم تحت سلطة المراقب المالي قبل التأشير عليها، الذي بدوره يكون معين من طرف الوزير المكلف بالميزانية وتهدف ممارسة وظيفة الرقابة على بطاقة الالتزام حسب المادة 58 من قانون 21/90 فيما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقق المسبق من توفر الاعتمادات.
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء.

الفرع الثاني: التأشيرة

هو الإجراء الذي بواسطته يخضع المراقب المالي وثائق بطاقة الالتزام بالنفقة لختمه وإمضاه للإشهاد على مشروعية النفقة محل الالتزام فالمراقب المالي ملزم بالتأشيرة المسبقة على بطاقة الالتزام بالنفقة التي يكون ملفها قانونياً.

أ. العمليات المحاسبية الخاضعة للتأشيرة

يمكن تقسيم المستندات الخاضعة إلى تأشيرة المراقب المالي إلى ثلاث أنواع وهي:

1- المستندات الخاصة بتسيير الموارد البشرية:

- وهي تلك الوثائق أو القرارات بالحياة المهنية للموظفين ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة وهي:<sup>1</sup>
- مشاريع قرار التعيين.
- مشاريع القرارات الفردية الخاصة بالموظفين كالتعيين، الترسيم، الاستقالة، الإحالة على التقاعد.
- التأشيرة المسبقة على مخطط تسيير الموارد البشرية.
- القائمة الأصلية وهي تعد عند نهاية كل سنة مالية.
- القائمة الأصلية أو الحالة الأصلية وهي التي تبين عناصر الأجر والتعويضات وتلتزم لمدة 12 شهر وتشمل كذلك القوائم التكميلية عند حدوث تغيير في المرتبات أو الحياة المهنية للموظفين.

2- المستندات المتعلقة بتسيير المصالح:

- وهي تلك الالتزامات المدعمة بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود<sup>2</sup>، وكل الالتزامات التي تضمن تغطية التكاليف العادية الضرورية لتسيير المصالح للجماعات المحلية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة بالكهرباء، الغاز، الماء، وكل النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات المتبعة بفاتورات نهائية.
- كل مقررات الإعانة والمساعدات المالية التي تكون غير قابلة للتعويض وتقدمها الجماعات المحلية بغرض تحسين أنشطة ذات منفعة عامة كالإعانات للجمعيات الثقافية والرياضية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية ويتم ذلك في الجماعات المحلية بعد مداولة المجالس المنتخبة بالنسبة لتحويل اعتماد مالي من باب إلى باب آخر.

<sup>1</sup> - المادة 05 من المرسوم 374-09، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 06 من المرسوم 374-09، مرجع سابق.

### 3- المستندات المتعلقة بنفقات التجهيز والاستثمار:

هي كل التزامات بالنفقات الموجهة للاستثمارات المنفذة من الجماعات المحلية بعنوان برامج التجهيز والاستثمار كالبرامج القطاعية، ومخططات البلدية التنموية، وبرامج التمويل الذاتي وتكون بطاقة الالتزام على شكل مشاريع الصفقات العمومية والملاحق ومشاريع العقود.

#### ب. شروط تسليم التأشيرة

تكتسي تأشيرة المراقب المالي أهمية كبيرة لتنفيذ نفقة معينة، نظرا لكونها الوسيلة الوحيدة التي تثبت شرعية النفقة الملتمزم بها، وهذا بعد التأكد والتحقق من:<sup>1</sup>

#### 1- صفة الأمر بالصرف:

وتتمثل في التحقق من شرعية الاعتماد للأمر بالصرف حيث يبلغ للمراقب المالي ملف اعتماده لدى الجماعة المحلية كقرار تعيين الولاية أو مداولة نتائج انتخاب المجالس المحلية كما يكن للأمرين بالصرف وفي حدود صلاحياتهم منح تفويض للاستخلاف الموظفين المثبتين تحت سلطتهم المباشرة.

#### 2- مطابقة الالتزامات للقوانين والتنظيمات:<sup>2</sup>

تجسيدا لضمان توظيف قانوني لاعتمادات الميزانية فإن مراقبة النفقات الالتزامية تتطلب منع كل التزام بنفقة لا تطابق القوانين والنظم المعمول بها أو الغير ميسرة فالمراقب المالي يكلف بالسهر على مشروعية عمليات الالتزام وهذا دون المساس بتقدير الملائمة التي هي من مسؤولية الأمر بالصرف.

#### 3- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية:

على المراقب المالي التأشير للنفقات المقترحة الالتزام بها في حدود الاعتمادات المرخصة للأمر بالصرف طوال السنة المالية، أما فيما يخص نفقات التجهيز والاستثمار فهي عبارة عن رخص للبرامج تبقى ملتزم بها إلى غلق أو إلغاء البرامج. وبخصوص المناصب المالية فلا يمكن التكفل بمنصب مالي وهو غير شاغر.

#### 4- التخصيص القانوني للنفقة:

على المراقب المالي أن يتحقق من أن الأمر بالصرف قام بتخصيص كل نفقة في المادة أو الباب المخصص لها ويتناسب تماما معها في الميزانية.

<sup>1</sup> - المادة 06 من المرسوم 374-09، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - كتاب الوجيز للرقابة القبلية على النفقات العمومية الصادر عن المديرية العامة للميزانية سنة 2009، ص 117.

5- مطابقة الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة:

أي أن كل الوثائق المرفقة لبطاقة الالتزام من فاتورة شكلية أو سند طلب تكون مثبتة ومدعمة لبطاقة الالتزام بالنفقة.

6- وجود التأشيرات والآراء المسبقة:

عند الالتزام بالنفقات يجب على المراقب المالي، التأكد من استيفائها للتأشيرات والآراء المسبقة من طرف السلطات المؤهلة وتكون هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم المعمول به كتأشيرة لجنة الصفقات.

ج. آجال تسليم التأشيرة:

تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف والخاضعة للرقابة السابقة في أجل أقصاه 10 أيام<sup>1</sup>، وتسري الآجال المذكورة أعلاه ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لبطاقة الالتزام.

د. مذكرة الرفض

الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبول التزام بنفقة لعدم شرعيته، فكلّ الالتزام غير قانوني وغير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة.

فمذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمرين بالصرف ينبغي أن تتضمن كل الملاحظات والمراجع التي استند عليها وينقسم إلى ثلاث حالات:

1- الرفض المؤقت: يبلغ الرفض المؤقت للأمرين بالصرف في الحالات التالية:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات التنظيم للتصحيح.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
- نسيان بيان هام من الوثائق المرفقة.

في هذه الحالة يؤجل المراقب المالي وضع تأشيرته وذلك بعدم توفر التسميات القانونية في هذه الحالة، يمنح المراقب المالي مهلة ووقت كافي لإتمام الشكليات القانونية، وإرسال الوثائق المتبقية.

2- الرفض النهائي<sup>2</sup>: يعطى الرفض النهائي بما يلي:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيم المعمول به.
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

<sup>1</sup> - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82.  
<sup>2</sup> - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، مرجع سابق.

- عدم احترام الأمر بالصرف الملاحظات المدونة مذكرة الرفض المؤقت.

يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادة 06 و 07 في المرسوم التنفيذي رقم 374-09 ان يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ويرسل الملف الذي موضوع التغاضي مباشرة إلى الأمر بالصرف.

### 3- التغاضي: <sup>1</sup>

هو إجراء استثنائي يجبر الأمر بالصرف المراقب المالي على التأشير على بطاقة الالتزام الذي كان محل رفض نهائي ولا يمكن حصول التغاضي في الحالات التالية:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانونية للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية الميزانية.

في هذه الحالة تسقط مسؤولية المراقب المالي وتتحول هذه المسؤولية إلى الأمر بالصرف المتغاضي حيث يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحساب مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه. <sup>2</sup>

أما المراقب المالي فيرسل بدوره نسخة من ملف الالتزام محل التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية بهدف الإعلام، مما يستوجب إرسال هذا الأخير نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة (مجلس المحاسبة).

### المطلب الثاني: مسؤولية المراقب المالي

إن مسؤولية المراقب المالي لا تتوقف عند حد المصلحة وموظفيها فقط، بل تشمل أيضا التأشيرات التي يسلمها، كونه المسؤول الوحيد عنها بعد أن يضع إمضاءه وختمه، وهو يعلم أن منح التأشيرة تعني الموافقة ببساطة على صرف نفقات عمومية، وبالتالي يفترض أنها شرعية وطبقا للقانون.

<sup>1</sup> - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 ، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 20 من المرجع السابق السابق.

يعتبر المراقب المالي مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها وهذا في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي<sup>1</sup>. أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فيكون مسؤولاً عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلمها وهذا في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي<sup>2</sup>.

ويتعين عليه الاكتفاء برقابة المشروعية، دون رقابة ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف، وبذلك فهو لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف<sup>3</sup>. وكذلك عليه الالتزام بالسر المهني، عند دراسة الملفات والقرارات بمناسبة أدائه لمهامه، على أن توفر له الحماية أثناء ممارستهم لمهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنه أن يضر بأدائه لمهامه<sup>4</sup>. إلا أنّ مسؤولية كل من المراقب المالي، والمراقب المالي المساعد تسقط في حالة الرفض النهائي، للالتزامات بالنفقات السابق ذكرها، وهذا بمناسبة تحديد شروط وإجراءات الرقابة، وتنتقل بذلك المسؤولية إلى الأمر بالصرف، في حالة عدم التزامه بمذكرة الرفض، ويتعين عليه في هذه الحالة إعلام الوزير المكلف بالميزانية بموجب مقرر معلل<sup>5</sup>.

### المطلب الثالث: النتائج والصعوبات التي تواجهها الرقابة المالية

#### الفرع الأول: نتائج رقابة المراقب المالي

- إن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص تنفيذ عمليات الإنفاق للجماعات المحلية دون إيراداتها وتهدف إلى وضع حد للتجاوزات المالية، ومدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، ومن هنا اعتبرت كرقابة وقائية تساهم في ترشيد الإنفاق وفعاليتها لدى الجماعات المحلية كما تهدف إلى استكشاف الأخطاء قبل وقوعها والسعي إلى تصحيحها ومساعدة الأمر بالصرف في مجال التنظيم والتسيير الإداري.

- كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات كأن يقدم وثيقة التزام خاصة باقتناء أدوات وتجهيزات معينة، وبعد التأشير عليها من المراقب المالي يغير اتجاه هذا التخصيص فيقتني غير ما أشر عليه.

1 - المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، مرجع سابق.

2 - المادة 32 من المرجع السابق.

3 - المادة 23 من المرجع السابق.

4 - المادة 34 من المرجع السابق.

5 - المادة 33 من المرجع السابق.

- والملاحظ على رقابة المراقب المالي أنها في الغالب تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى الرقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية منذ بدئها إلى حين انتهائها، كما يعتبر حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الصعوبات التي تواجه رقابة المراقب المالي

إن المرسوم 374-09 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، أعطى مجال إضافي للمراقب المالي في ممارسة الرقابة المسبقة على تنفيذ عمليات النفقات العمومية وأثناء هذه يلقي المراقب المالي العديد من الصعوبات التي تعرقل أداء مهامه الرقابية على الجماعات المحلية وغيرها من الهيئات والمؤسسات العمومية ولمعرفة هذه الصعوبات سنتطرق لها من عدة جوانب كالآتي:

### أولاً: من الجانب التنظيمي

#### 1- غياب مصالح الرقابة الداخلية في الجماعات المحلية:

إن الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية (البلدية، الولاية) يخلو من مصلحة داخلية للرقابة رغم الأهمية التي تكتسبها، إذ تشكل الأساس الذي تعتمد عليه المصالح الخارجية للرقابة في عملها، وذلك راجع إلى أنه لا يوجد في قانون البلدية أو الولاية مادة صريحة تنص على إلزامية توفر مصالح للرقابة الداخلية في الجماعات الإقليمية.

#### 2- ضعف الهيكل التنظيمي:

إن المهام العديدة المسندة للجماعات المحلية تتطلب عدة هياكل تنظيمية ومحدد سابقاً وفق المعيار الديموغرافي، هذا المعيار اثر سلباً على العديد من الجماعات المحلية التي شهدت نمواً ديموغرافياً هائلاً أدى إلى تداخل المصالح وبالتالي فإنّ الخلط في مهام المصالح الإدارية أدى إلى وجود صراعات ونزاعات بين الموظفين وبين الموظفين والمنتخبين من جهة أخرى، وكذلك الصراعات القائمة بين الأمناء العامون الذي يعتبرون كأعلى موظف إداري في الجماعات المحلية ورؤساء المجالس المحلية الرجل الأساسي في الجماعات المحلية، إلاّ دليل لعدم وجود وضوح تام في تحديد الصلاحيات، هذا الخلط أدى إلى التأثير سلباً على وظيفة الرقابة وفعاليتها.

#### 3- ضعف التأطير:

إن تعبير مراقب مالي في كل بلدية لمراقبة نفقات ميزانياتها، وأمام التفاوت الفاضح ما بين إمكانيات البلديات نجد ان بعض المراقبين تتراكم أمامهم ضعف أنشطة هذه البلديات او ضعف إطارتها وعدم

<sup>1</sup> - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث، القاهرة - مصر، 2010، ص138.



تأهيلهم وهذا التأطير الضعيف يجعل البلديات تعاني من سوء التسيير ويشمل كذلك النقص في المنتخبين المحليين الذين يعتبرون أغلبهم غير مملين بالأطر والتنظيمات القانونية للجماعات المحلية.

ثانيا: من الجانب الإداري

### 1- التأخر في إيداع الميزانيات:

هذا التأخر يؤدي إلى تعقيد مهام الرقابة المالية التي تنحصر مهام الرقابة خلال فترات ضيقة عند نهاية إغلاق السنة المالية سواء تعلق الأمر بالاعتمادات الأولية أو الإضافية وكذلك الترحيلات وتحويل وإلغاء الاعتمادات، وهي الظاهرة التي أصبحت تقليدا سنويا يؤدي إلى عدم التحكم وترشيد النفقات.

### 2- عدم احترام قاعدة تخصيص النفقات:

ينتج أغلب الأمرين بالصرف لميزانية الجماعات المحلية إلى عدم احترام قاعدة عدم تخصيص النفقات، وذلك راجع إلى سوء التقدير أو عدم توفر الاعتمادات المالية الكافية وذلك بتفضيل نفقة ما على أخرى، أو حدوث حالات استثنائية مستعجلة، ولأن هذه القاعدة تتميز بالمرونة ويتم ذلك عبر استخدام حركة الاعتمادات وذلك عبر الاستثناءات الآتية (النقل، التحويل، الإلغاء) وتخضع لشروط خاصة وجب التقيد بها حتى تصبح النفقة شرعية ومطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها وهذا ما يعرقل عمل المراقب المالي.

### 3- عدم التنسيق مع المراقب المالي:

يستغل الأمر بالصرف الدور الذي يؤديه المراقب المالي في الاستشارة وتقديم النصائح لمحاولة ترمير بنفقات غير قانونية أو تصحيح بعض الأخطاء والتهفوات الإدارية، أما عند إعداد الميزانيات لا يتم اللجوء إلى استشارة المراقب المالي حيث يتخذ الأمر بالصرف قرارات في غير محلها وبنفقات أو مشاريع لا يمكن التكفل بها، وهذا ما يعرقل مهام المراقب المالي.

ثالثا: الجانب القانوني

تخضع المالية المحلية في الجزائر إلى عدة نصوص قانونية تنظمها وتؤطر مهام الرقابة المالية ولذلك يمكن حصر أهم الصعوبات التي تواجهها الرقابة المالية في تطبيق القوانين والمراسيم في النقاط التالية بإيجاز:

### 1- المحاسبة العمومية:

تخضع ميزانية الجماعات المحلية لقانون المحاسبة العمومية 90-21 إلا أن هذا القانون غير كامل، حيث لا ضمن كل الأحكام المتعلقة بالمحاسبة العمومية وظهرت بعد صدوره نصوص إضافية عديدة كان

من المفروض أن تضمها مواده، وهي تتعلق بالمحاسبين العموميين والأميرين بالصرف وكيفيات تسديد النفقات والمراقبة القبلية للنفقات... الخ.

ومنه يمكن القول أن قانون المحاسبة العمومية مشعب ومرتبب كذلك بقوانين تعتبر كمصادر رئيسية لقواعد المحاسبة العمومية كقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ومختلف قوانين المالية السنوية. وهذا التشعب أدى إلى ظهور اجتهادات قانونية لإعطاء تفسيرات لقواعد المحاسبة العمومية عندما تكون غامضة، أو محل انتقاد أو جدل اثناء التطبيق وهذا ما أدى إلى فراغ قانوني في بعض الحالات.

## 2- قانون الصفقات العمومية:

يواجه المراقب المالي صعوبات عديدة تتعلق بتطبيق مبدأ المنافسة في اللجوء إلى الإجراءات المكيفة عبر الاستشارات التي تجري مع متعاملين اقتصاديين ولا تقوم في أغلبها على أسس قانونية من حيث اختيار العروض المتنافسة على أساس أحسن عرض أم أقل عرض بل تتضمن في أغلبها عرض وحيد وهو ما يتنافى مع مبدأ المنافسة.

ويواجه كذلك المراقب المالي خاصة في تعدد القوانين وكثرتها إذ يعتبر قانون الصفقات العمومية من بين القوانين الغير ثابتة حيث أنه في ظرف 13 سنة فقط صدرت تغييرات كثيرات على قانون الصفقات، وألغيت عدت قوانين إلى غاية المرسوم الرئاسي الأخير رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المعمول بها حاليا يشهد هو كذلك توضيحات واجتهادات عديدة من طرف قسم الصفقات العمومية بوزارة المالية لإزالة الغموض واللبس عن كثير من النقاط التي يتضمنها.

## 3- التعليمات والمناشير:

يعتمد المراقب المالي في العمليات المالية لميزانيات الجماعات المحلية على التعليمات الوزارية المشتركة C1، C2، W1، W2 التي تم إعدادها منذ عقود ولا تتلائم مع المتطلبات المحاسبية في الوقت الراهن كما أنها مصادر لتفسيرات مختلفة مما ينتج عنها تعطيل العمليات المالية للجماعات المحلية.

### خلاصة الفصل الثاني:

من خلال دراسة الفصل الثاني تطرقنا إلى التعريف بالرقابة المالية كهيئة مستقلة تهدف إلى حماية المال العام وكذلك إلى المراقب المالي الذي يعتبر كعون مكلف بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة، وتطرقنا إلى مهامه وأبرز الأساسية التي يمارسها كالدور المحاسبي والدور الإعلامي والدور الاستشاري، ومن جانب آخر قمنا في هذا الفصل بشرح مفاهيم حول ترشيد الإنفاق العام والذي يقصد به حسن التصرف وضبط الإنفاق العام والذي له مبررات عديدة وتطرقنا كذلك على الصعوبات والضوابط لترشيد الإنفاق العام ودعمنا هذا الفصل إلى الرقابة المنجزة على ترشيد نفقات الجماعات المحلية التي يمارسها المراقب المالي من الالتزامات والتأشيرة والمسؤوليات والنتائج والصعوبات التي يواجهها المراقب المالي.

# الفصل الثالث

دراسة ميدانية بالرقابة المالية

أولاد جلال

## تمهيد:

بعد الدراسة النظرية لهذا البحث والمتمثلة في الفصلين السابقين، نقوم في هذا الفصل بإسقاط الجانب النظري على الواقع وذلك بتخصيص فصل تطبيقي من أجل معرفة دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية حيث في هذا الفصل تناولنا دراسة ميدانية كمصلحة الرقابة المالية بأولاد جلال محاولين إبراز تنظيم مصالحها.

وبالرغم من الدور الهام الذي تلعبه مصالح الرقابة المالية في الرقابة القبلية على النفقات العمومية وكذلك دور المراقب المالي في لجنة الصفقات العمومية للجماعات المحلية.

فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

- المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة الرقابة المالية.
- المبحث الثاني: دور المراقب المالي في لجنة الصفقات العمومية.

### المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة الرقابة المالية

سنتطرق في هذا المبحث الأول إلى الهيكل التنظيمي لمصالح الرقابة المالية، وكيفية نشأتها وتنظيمها ومختلف المصالح التي تنتمي إليها من المديرية العامة للميزانية وكذا المديرية الجهوية للميزانية.

#### المطلب الأول: تنظيم مصالح الرقابة المالية

إن المراقب المالي يدير ويشرف على مصلحة المراقبة المالية للمؤسسات والهيئات والإدارات العمومية وكذا للولايات والبلديات ويعتبر من المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية والتي هي من أهم المصالح التابعة لوزارة المالية.

#### الفرع الأول: المديرية العامة للميزانية

هي من أهم المديريات التابعة لوزارة المالية، حيث يشرف عليها مدير عام تساعده مفتشية عامة للميزانية ومديري الدراسات ورئيس الدراسات.

وتشكل المديرية العامة للميزانية من خمسة (5) أقسام:<sup>1</sup>

- 1- قسم التنمية البشرية.
- 2- قسم تطوير النشاط الاقتصادي والاجتماعي.
- 3- قسم التطوير الإداري والضبط.
- 4- قسم تطوير المنشآت القاعدية الأساسية.
- 5- قسم تلخيص الميزانية.

إلى جانب الأقسام الخمسة تتشكل كذلك المديرية العامة للميزانية من أربع مديريات:

- 1- مديرية التنظيم الميزاني والرقابة المسبقة للنفقات.
- 2- مديرية الإعلام الآلي.
- 3- مديرية إدارة الوسائل والمالية.
- 4- مديرية عصرنة أنظمة الميزانية.

كما تضم مفتشية واحدة وهي:

<sup>1</sup> - المادة 03 من 07-364 الصادر بتاريخ 20/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر عدد 75.

مفتشية مصالح الميزانية:

حيث تتكفل وتحت الوصاية المباشرة للمدير العام للميزانية بالقيام بمهام المراقبة والتفتيش والتقييم. كما أنه يمكن أن تقوم بأشغال دراسات في مجال اختصاصها. كما تقترح المفتشية توصيات وتدابير من شأنها المساهمة في تحسين وتعزيز هيئات المصالح موضوع التفتيش، وهذا ما وضحه المرسوم التنفيذي رقم 08-154 المؤرخ في 2008/05/26 المتضمن مهام مفتشية مصالح الميزانية وتنظيمها وسيرها.

- ونذكر هنا أن مديرية التنظيم الميزاني والرقابة المسبقة للنفقات هي المديرية المسؤولة مباشرة على مصالح المراقبة المالية.

- إن المديرية العامة للميزانية تشغل كانه هامة في مسار إعداد ميزانية تجهيز الدولة، حيث تتكفل بتنظيمها وإعداد الوثائق الضرورية المتعلقة بها وتلعب أيضا دورا في المناقشة كما تتكفل بـ:<sup>1</sup>

- المساهمة في إعداد سياسة الميزانية، بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية.
- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال اختصاصها.
- دراسة واقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة وتحسين فعاليتها.
- إعداد مشروع الميزانية.
- ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها.
- القيام بفتح وتحويل وإلغاء، وإعادة نشر المناصب المالية للمؤسسات والإدارات العمومية.
- المشاركة في حدود ما يخصها، في دراسة وتحضير تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يكون لها تأثير مالي على ميزانية الدولة.
- متابعة إصلاح الميزانية وتنفيذه.

- وتشمل المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية تحت سلطة المدير العام للميزانية على ما يأتي:<sup>2</sup>

- المديرية الجهوية للميزانية.
- المديرية الولائية لبرمجة ومتابعة الميزانية.
- مصالح المراقبة المالية للمؤسسات والهيئات والإدارات العمومية وكذا الولايات والبلديات.

<sup>1</sup> - المادة 03 من القانون 364-07، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المرسوم 75-11 المؤرخ في 2011/02/16 المتعلق بالمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية، المادة 2.

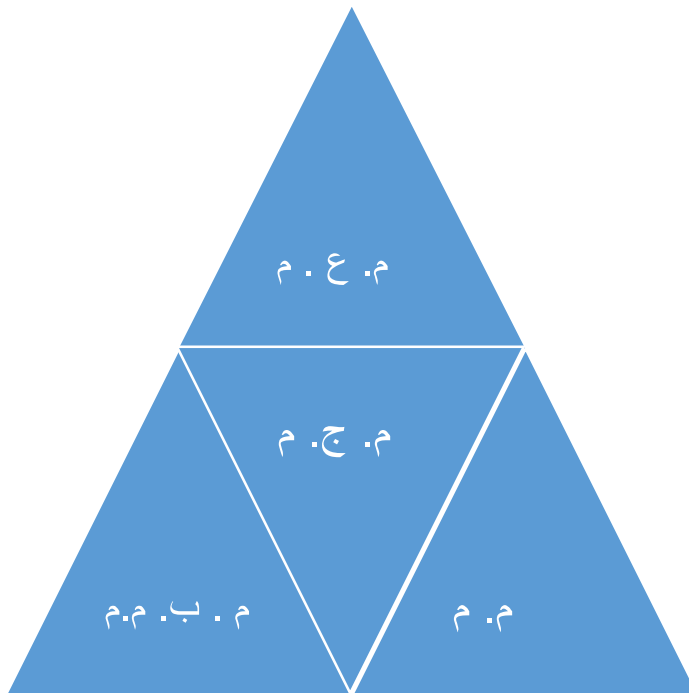
م.ع.م: المديرية العامة للميزانية.

م.ج.م: المديرية الجهوية للميزانية.

م.ب.م.م: مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية

م.م: المراقبة المالية.

الشكل (03): المخطط الهرمي للمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية



المصدر: من إعداد الطالب بناء على المرسوم 11-75 المؤرخ في 2011/02/16 المتعلق بالمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية

الفرع الثاني: المديرية الجهوية للميزانية

وهي إحدى المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وعددها سبعة (07) وهي مكلفة طبقا للمرسوم 75-11 المؤرخ في 2011/02/16 الذي يحدد صلاحيات المديريات الجهوية وتكلف بما يلي:<sup>1</sup>

أولا: في مجال الميزانية

- السهر على تطبيق التشريع والتنظيم الخاصين بالميزانية، وتقديم الاقتراحات المناسبة لتكييف التشريع والتنظيم المتعلقين بتخصيص وكذا مراقبة النفقات العمومية.
- المشاركة في وضع وتسيير نظام جمع ومعالجة المعلومات لتأطير تقديرات الميزانية التي تدخل في إطار عملية إعداد ميزانية الدولة.

<sup>1</sup> - المادة 03 من القانون 11-75، مرجع سابق.



- جمع المعطيات الضرورية لإنشاء البيانات الكرتوغرافية اللازمة لكل ولاية للتحليل المالي لسياسة التنمية الجهوية وتقييم انعكاسات المخططات المقترحة.
- متابعة استهلاك الاعتمادات الممنوحة في إطار ميزانية الدولة تماشيا والتقدم المادي لإنجاز المشاريع والبرامج من كل نوع التي تشكل الغلاف المالي للولايات الواقعة في مجال اختصاصها.
- إنجاز الحصيلة التنفيذية السنوية والتقارير الدورية حول نشاط المراقبة المسبقة للنفقات العمومية وإجراءات التسجيل وعقود التسيير للميزانية ولبرامج المشاريع المحلية.
- تطبيق القرارات الناجمة عن المشروع الخاص بعصرنة عملية الميزانية وتعميم مضمون إصلاحها.

### ثانيا: في مجال التسيير

- ضمان تسيير ومتابعة وكذا تقييم المستخدمين تحت سلطتها والوسائل الموضوعة تحت تصرفها والاعتمادات المخصصة لها ومسك حساباتها، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- القيام أو المرافقة لكل مهمة تتعلق بالتفتيش وتقييم المصالح الخارجية للميزانية في إطار البرنامج المسطر من قبل المديرية العامة للميزانية.
- ضمان الحفاظ على الأرشيف ومسك جرد أملاكها المنقولة والعقارية وصيانتها، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

وتضم المديرية الجهوية للميزانية ثلاث (03) مديريات فرعية، ومكتبين (02) تابعين مباشرة للمدير الجهوي للميزانية، وتنظم المديرية الفرعية في مكاتب على أن لا تتجاوز ثلاثة ككل مديرية فرعية.<sup>1</sup>

الفرع الثالث: الرقابة المالية للولايات والبلديات

تتكون مصلحة المراقبة المالية من مكتبين إلى أربعة مكاتب توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده من ثلاث إلى خمسة مراقبين ماليين مساعدين، وتهيكل المكاتب في فروع يحدد عددها بثلاث فروع على أكثر.

وتضم مصلحة المراقبة المالية التي بها خمسة مراقبين ماليين مساعدين أربعة مكاتب وهي:

- 1- مكتب محاسبة الالتزامات.
- 2- مكتب الصفقات العمومية.
- 3- مكتب عمليات التجهيز.
- 4- مكتب التلخيص والتحليل.

<sup>1</sup> - المادة 05 من المرسوم 11-75، مرجع سابق.

وتضم مصلحة المراقبة المالية التي بها أربعة مراقبين ماليين مساعدين ثلاث مكاتب وهي:<sup>1</sup>

1- مكتب محاسبة الالتزامات والتخصيص والتحليل.

2- مكتب الصفقات العمومية.

3- مكتب عمليات التجهيز.

وتضم مصلحة المراقبة المالية التي بها ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين مكتبين وهما:<sup>2</sup>

1- مكتب محاسبة الالتزامات والتخصيص والتحليل.

2- مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.

كما أنه لكل مكتب توجد هناك فروع متعددة تساهم في عمل المكاتب التابعة لها أو تحت سلطتها.

### المطلب الثاني: ماهية الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال

سنتطرق في هذا المطلب الثاني على نظرة شاملة حول مصلحة الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال من حيث تعريفها وكيفية نشأتها وبعدها نتطرق إلى تنظيم مصالحها.

#### الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال

هي هيئة إدارية من المصالح التابعة للمديرية العامة للميزانية التي بدورها هي أهم المديريات التابعة لوزارة المالية، وتعتبر كذلك الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال من المصالح الخارجية للمديرية الجهوية للميزانية بورقلة، وتهدف إلى الرقابة القبلية على النفقات الملتزم بها للهيئات والمؤسسات والإدارات العمومية والجماعات المحلية الملحقة بها.

#### الفرع الثاني: نشأتها

بعد صدور المرسوم رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009 الذي يهدف إلى توسيع مجال الرقابة المالية، لتشمل ميزانيات الجماعات المحلية، وهذا الإجراء أدى إلى نشأة الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال في أبريل 2012 والتي كانت منقسمة إلى فرعين؛ فرع في بلدية أولاد جلال وفرع في بلدية سيدي خالد، وفي جويلية 2017 تم إلغاء فرع سيدي خالد، ويتكون تعداد مصلحة الرقابة المالية من 23 موظفا جلهم من الإطارات وخريجي

<sup>1</sup> - المادة 07 من المرسوم 11-381، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 08 من المرسوم 11-381، مرجع سابق.

الجامعات. وتشتمل المؤسسات والإدارات العمومية والجماعات المحلية الملحقة بمصلحة الرقابة المالية لأولاد جلال عند نشأتها كآتي:

**1- الجماعات المحلية:**

- بلدية سيدي خالد.
- بلدية أولاد جلال.

**2- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:**

- المؤسسة العمومية الاستشفائية أولاد جلال.
- المؤسسة العمومية للصحة الجوارية أولاد جلال.
- المؤسسة العمومية للصحة الجوارية رأس الميعاد.
- المؤسسة العمومية للصحة الجوارية الدوسن.
- مركز التكوين المهني سيدي خالد.
- مركز التكوين المهني أولاد جلال.
- مركز التكوين المهني الدوسن.
- مؤسسة إعادة التربية والتأهيل أولاد جلال.
- المركز النفسي البيداغوجي للأطفال المعاقين ذهنيا أولاد جلال.
- مدرسة صغار الصم أولاد جلال.

وفي أبريل 2013 تم إلحاق باقي البلديات التي ليست مقر الدائرة إلى مصلحة الرقابة المالية وهي:

- بلدية رأس الميعاد.
- بلدية البساس.
- بلدية الدوسن.
- بلدية الشعبية.

وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 141/15 المؤرخ في 28/05/2015 المتضمن المقاطعة الإدارية وسيرها، والذي أنشأت فيه أولاد جلال مقاطعة إدارية وترتب عنه ظهور مديريات منتدبة جديدة ملحقة لمصلحة الرقابة المالية وهي:

- المديرية المنتدبة للطاقة.
- المديرية المنتدبة للشبيبة والرياضة.
- المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي.
- المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية.
- المديرية المنتدبة للتشغيل.

وفي نفس السنة كذلك تم إنشاء مؤسسات عمومية جديدة وهي:

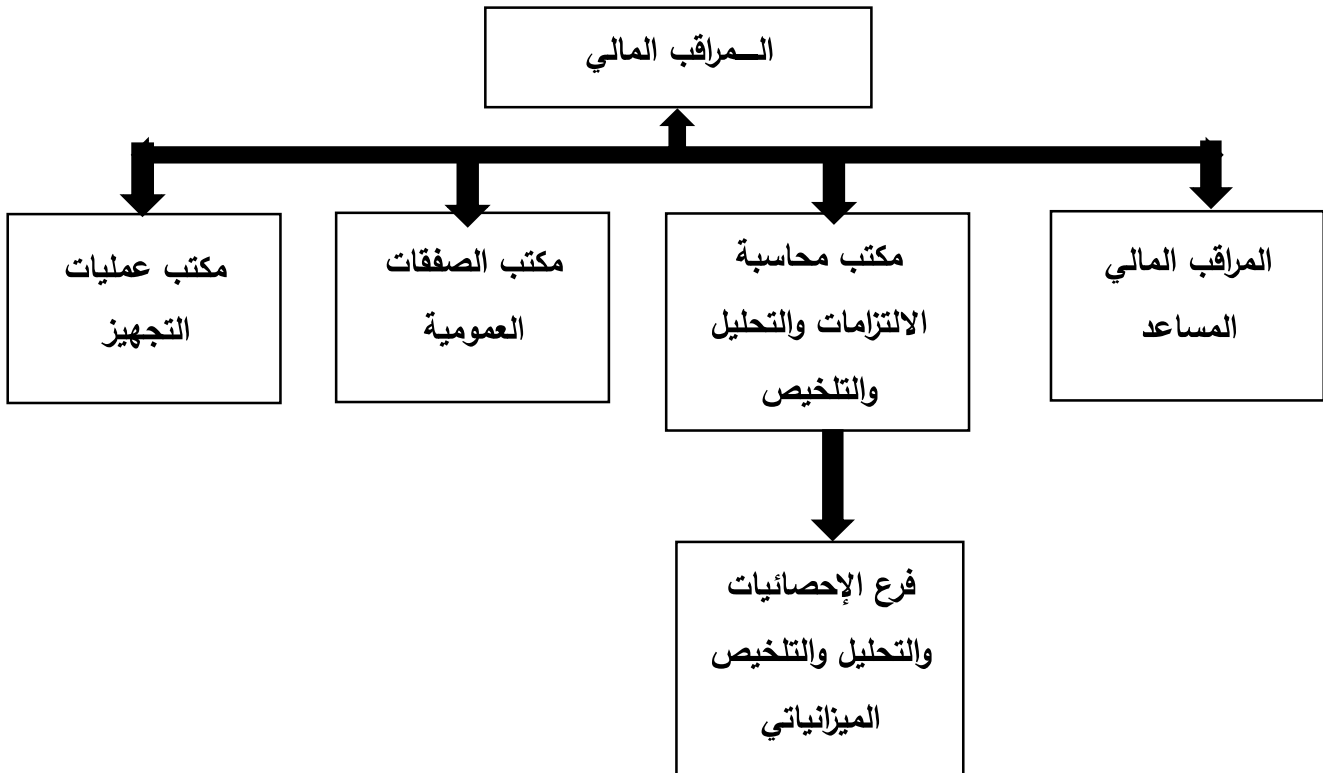
- مركز التكوين المهني والتمهين سيدي خالد "مكرر".
- المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني والتمهين أولاد جلال.

وبالتالي فأصبح عدد الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الملحقة بمصلحة الرقابة المالية إلى 23 مؤسسة وإدارة عمومية.

#### الفرع الثالث: تنظيم مصلحة الرقابة المالية أولاد جلال

حسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/07/09 الذي يحدد عدد المراقبين الماليين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع والمرسوم رقم 11-381 المؤرخ في 2011/11/21 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، تتكون مصلحة المراقبة المالية بأولاد جلال من 03 مكاتب توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده مراقب مالي مساعد وبالتالي يكون الهيكل التنظيمي للرقابة المالية أولاد جلال كالاتي:

#### الشكل رقم (04) الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية أولاد جلال



المصدر: من إعداد الطالب بناء على القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/07/09 الذي

يحدد عدد المراقبين الماليين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية.

من خلال الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية أنها تتكون من عدة مكاتب وكل مكتب له مهام خاصة به، ولهذا سوف نتطرق إلى مهام ومسؤوليات أحد أبرز المكاتب وهو مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.

#### - مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص:

يضم هذا المكتب موظفين مختصين في الإعلام الآلي والإحصاء وكما يحتوي على فرع الإحصائيات والتحليل والتلخيص الميزانياتي ويكلف مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص بالمهام التالية:<sup>1</sup>

- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات باستثناء عمليات التجهيز.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.
- مسك سجلات تدوين التأشيريات والرفض.
- تشكل رصيد وثائقي متعلق بالمالية العمومية والوظيفة العمومية.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.
- إعداد مختلف التقارير والوضعيات.
- تشكيل قواعد بيانات إحصائية.
- تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية التي تقدمها المصلحة.
- جمع التقارير التي تعدها المكاتب الأخرى للمصلحة.
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية على مستوى المصلحة.
- حفظ وتسيير المصلحة.

<sup>1</sup> - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/07/09 الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع.

### المبحث الثاني: دور المراقب المالي في لجنة الصفقات العمومية

سنحاول في هذا المبحث إعطاء حوصلة عامة حول مهام المراقب المالي في اللجنة البلدية للصفقات العمومية حيث يعتبر كأبرز عضو فيها، مما يترتب عليه من مسؤولية في تقديم الاستشارات وتطبيق القوانين وترشيد الإنفاق العام.

#### المطلب الأول: نظرة حول اللجنة البلدية للصفقات العمومية

قبل التطرق إلى مفهوم اللجنة البلدية للصفقات العمومية يجب أن نوضح وبإيجاز بعض التعاريف التي تساعدنا في هذا المطلب.

#### الفرع الأول: تعاريف

حسب القانون 247/15 المؤرخ في 16/09/2015 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام جاءت التعاريف التالية:

#### 1- الصفقات العمومية:

هي عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات.

#### 2- دفتر الشروط:

وعبارة عن وثيقة تعدها المصلحة المتعاقدة تبين فيها موضوع الصفقة وطريقة منحها وواجبات المتعاقدين.

#### 3- الملاحق:

هو وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة ويهدف إلى زيادة الخدمات أو تقليلها أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة.

#### 4- اللجنة البلدية للصفقات العمومية:

هي رقابية خارجية قبلية للصفقات العمومية وتختص في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية وتهدف إلى التحقق من مطابقة الصفقات العمومية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

الفرع الثاني: تشكيل واختصاص اللجنة البلدية للصفقات العمومية

### 1- تشكيل لجنة البلدية للصفقات العمومية:

وفقا للمادة 174 من المرسوم السابق تتشكل اللجنة من أعضاء بمختلف الأطراف والجهات الإدارية في الولاية وهي:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله - رئيسا للجنة.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- منتخبين اثنين (02) يمثلان عن المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية، مصلحة المحاسبية).
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع المصلحة (بناء، اشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.

ويلحق عن تشكيل اللجنة بعض الاستثناءات والملاحظات كالتالي:

- عند عدم توفر الكفاءة المهنية لرئيس اللجنة خول له إمكانية تعيين ممثل له في اللجنة وفي الغالب يكون من أحد نوابه في المجلس.
- هناك صنفين من أعضاء اللجنة أعضاء منتخبون يمارسون الرقابة الشعبية وباقي الأعضاء إداريين يمارسون الرقابة الإدارية.
- التمثيل البارز لوزارة المالية (مصلحة الميزانية + مصلحة المحاسبة) لما تمثله الصفقات العمومية من أهمية بالغة للخزينة العمومية.
- يتم تعيين أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد.

### 2- اختصاصات اللجنة البلدية للصفقات العمومية:

تختص اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تيرمها البلدية عندما يتعلق الأمر بـ:

- دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة.

- دفتر شروط أو صفقة خدمات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة خمسين مليون دينار (50.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة.
- دفتر شروط أو صفقة دراسات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة عشرين مليون دينار (20.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة.

### الفرع الثالث: سير وعمل اللجنة البلدية للصفقات العمومية

أشرك تنظيم الصفقات العمومية المعمول به حاليا والمنظم بموجب المرسوم لرئاسي 15-247 لجان الصفقات العمومية التابعة لمصالح المتعاقدة في القواعد المنظمة لسيرها وعملها، بحيث خصص قسما فرعيا كاملا لهذه القواعد، وضح من خلالها كيفية ممارسة هذه اللجان لمهامها الرقابية، مع تحديد آجال لكل إجراء رقابي.

#### 1. اجتماعات وجلسات اللجنة البلدية للصفقات العمومية

إن تعيين اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكون بموجب مقرر من رئيسها والمتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا المقرر يعتبر تنصيبا للجنة حتى يمكنها مباشرة عملها.

كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة البلدية للصفقات يمكنها أن تستعين، على سبيل الاستشارة، بأي شخص ذي خبرة من شأنه أن يساعدها في أشغالها، شريطة أن يلتزم بالسر المهني.

ينعقد اجتماع اللجنة البلدية للصفقات العمومية طبقا للمادة 191 من المرسوم الرئاسي 15-247 بمبادرة من رئيسها، أي رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله؛ يسهر الرئيس على إدارة لمناقشات كما يضمن حسن سير اجتماع اللجنة.

المشاركة في أشغال اجتماعات اللجنة البلدية للصفقات العمومية تكون شخصية، أي لا يمكن مشاركة أي شخص كان من غير الأعضاء المذكورين في التشكيلة المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية،

جاءت هذه المادة حازمة فيما يخص التمثيل الشخصي للأعضاء، لكن طبيعة المسؤولية والمناصب التي يشغلها أعضاء اللجان تجعل من المستحيل تحقيق الحضور الشخصي الدائم لهم، مما دفع بالمشروع إلى التخفيف عنهم بالسماح لهم بإمكانية تمثيلهم من طرف مستخلفيهم.



## 2. مداوات اللجنة البلدية للصفقات العمومية

لا تصح اجتماعات اللجنة البلدية للصفقات إلا ببلوغ النصاب القانوني والمتمثل في الأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة، أما في حالة عدم اكتمال هذا النصاب تجتمع اللجنة من جديد في غضون الثمانية (8) أيام الموالية وتصح عندئذ مداواتها مهما كان عدد الحاضرين.

إذا كانت الاجتماعات لا تعقد للمرة الأولى إلا بحضور الأغلبية المطلقة فإن قرارات اللجنة تتخذ دائما بأغلبية الأعضاء الحاضرين على أن يكون صوت الرئيس مرجحا في حال تعادل الأصوات.

تتم دراسة ومعالجة الملفات المعروضة على اللجنة البلدية للصفقات من خلال تعيين رئيسها لعضو من أعضائها وتكليفه بدراسة الملف (سواء تعلق الأمر بدراسة مشروع دفتر شروط أو مشروع صفقة أو مشروع ملحق)، ويسمى هذا العضو في هذه الحالة مقررا، هذا الأخير ينهي دراسته للملف بتقديم تقرير تحليلي عنه يوضح من خلاله البيانات المتعلقة بالملف مع ذكر نتيجة التقرير التي تكون إما قبول الملف كاملا أو قبوله بتحفظات أو رفضه مع الإشارة إلى أن هذه النتيجة ليست نهائية وإنما تخضع لمناقشة اللجنة.

وبهدف مساعدة المقرر على القيام بمهمته، بإرسال الملف إليه كاملا قبل ثمانية (8) أيام على الأقل من انعقاد الجلسة المخصصة لدراسة هذا الملف.

## 3. الكتابة الدائمة للجنة البلدية للصفقات العمومية

لا يتأتى للجنة البلدية للصفقات العمومية أداء مهامها بشكل نظامي وفعال إلا بمساعدة أمانة اللجنة والتي سميت بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 الكتابة الدائمة.

إن الكتابة الدائمة للجنة البلدية للصفقات العمومية موضوعة تحت سلطة رئيسها أي تحت سلطة الوالي وهي تتولى أساسا القيام بالمهام المادية التالية:

- التأكد من أن الملفات المقدمة من قبل المصلحة المتعاقدة كاملة.
- تسجيل الملفات وكذا أي وثيقة تكميلية وتسليم مقابل ذلك وصل استلام إلى المصلحة المتعاقدة.
- إعداد جدول الأعمال.
- استدعاء أعضاء اللجنة وممثلي المصلحة المتعاقدة والمستشارين المحتملين.
- إرسال الملفات إلى المقرر.

- إرسال المذكرة التحليلية لمشروع الصفقة أو مشروع الملحق والتقرير التقديمي إلى أعضاء اللجنة.
- تحرير التأشيرات والمذكرات ومحاضر الجلسات.
- إعداد التقارير التفصيلية عن النشاط.
- تمكين أعضاء اللجنة من الاطلاع على المعلومات والوثائق الموجودة لديها.
- متابعة رفع التحفظات غير الموقفة بالاتصال مع المقرر.

مما سبق يمكن التأكد من الدور التنسيقي الذي تلعبه الكتابة الدائمة مما يسهل وبشكل فعال عمل اللجنة البلدية للصفقات العمومية في دراسة ومعالجة الملفات المعروضة عليها والمقدمة من قبل المصالح المتعاقدة.

**المطلب الثاني: دور ومهام المراقب المالي في الرقابة على الصفقات العمومية**

**الفرع الأول: رقابة اللجنة البلدية على الصفقات العمومية ونتائجها :**

**أولاً: رقابة اللجنة البلدية على الصفقات العمومية في مرحلة اعداد الصفقة:**

تقوم لجان الصفقات العمومية بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية، وإتمام ترتيبها أي في تحضير دفاتر الشروط وبالتالي فإن دراسة مشاريع دفاتر الشروط من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكون قبل الشروع في مرحلة الإعلان عن العملية، وعليه فالمصلحة المتعاقدة (البلدية) لا يمكنها الشروع في عملية إبرام الصفقة العمومية قبل الحصول على تأشيرة دفتر شروطها.

**- نتائج ممارسة الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط:**

تؤدي دراسة مشاريع دفاتر الشروط من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية إلى صدور مقرر منح التأشيرة أو رفضها وذلك في أجل أقصاه عشرون (20) يوماً من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة اللجنة وهذا طبقاً لأحكام المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، لكن هذه المادة لم تشر إلى المصادقة الضمنية لمشروع دفتر الشروط في حالة تجاوز الأجل دون صدور التأشيرة أو الرفض.

نستنتج مما سبق أن الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط هي خطوة فعالة، أراد من خلالها المشرع تطبيق الرقابة على جميع الوثائق المتعلقة بالصفقة وكذا مراحلها وهذا بدءاً من التحضير لها، وهي خطوة من شأنها أن تغني المصلحة المتعاقدة من إضاعة الوقت بتفادي الأخطاء المادية قبل الشروع في الإبرام.

ثانيا: رقابة اللجنة البلدية على الصفقات العمومية في مرحلة قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ:

لا تتوقف اختصاصات اللجنة البلدية عند دراسة مشاريع دفاتر الشروط كرقابة أولية على الصفقة، وإنما تمتد لتشمل مشاريع الصفقات ومشاريع الملاحق ويكون ذلك قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ.

### 1-مشاريع الصفقات

بعدما تتحصل المصلحة المتعاقدة على دفتر شروط مصادق عليه من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية تمر إلى مرحلة الدعوة إلى المنافسة، ثم من بعدها إلى مرحلة إسناد الصفقة ثم الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة في نفس وسائل الإعلان التي استخدمتها للإعلان عن المنافسة.

بعد كل ما سبق تودع المصلحة المتعاقدة مشروع الصفقة لدى اللجنة البلدية لدراسته والتأشير عليه والذي يتضمن كل البيانات المنصوص عليها في المادة 95 من المرسوم الرئاسي 15-247 والتي هي:

-التعريف الدقيق بالأطراف المتعاقدة.

-هوية الأشخاص المؤهلين قانونا لإمضاء الصفقة وصفاتهم.

-موضوع الصفقة محددًا وموصوفًا وصفاً دقيقاً.

-المبلغ المفصل والموزع بالعملة الصعبة والدينار الجزائري، حسب الحالة.

-شروط التسديد.

-أجل تنفيذ الصفقة.

-بنك محل الوفاء.

-شروط فسخ الصفقة.

-تاريخ توقيع الصفقة ومكانه.

ويجب أن تحتوي الصفقة العمومية، فضلا عن ذلك، على البيانات التكميلية الآتية:

-كيفية إبرام الصفقة.

-الإشارة إلى دفاتر البنود الإدارية العامة ودفاتر التعليمات التقنية المشتركة المطبقة على الصفقات التي تشكل جزءا لا يتجزأ منها،

- شروط عمل المناولين واعتمادهم، إن وجدوا.
- بند التحيين ومراجعة الأسعار.
- بند الرهن الحيازي، إن كان مطلوباً.
- نسب العقوبات المالية وكيفيات حسابها، وشروط تطبيقها أو النص على حالات الإعفاء منها.
- كيفيات تطبيق حالات القوة القاهرة.
- شروط دخول الصفقة حيز التنفيذ.
- النص في عقود المساعدة التقنية على أنماط مناصب العمل، وقائمة المستخدمين الأجانب ومستوى تأهيلهم، وكذا نسب الأجور والمنافع الأخرى التي تمنح لهم.
- شروط استلام الصفقة.
- القانون المطبق وشرط تسوية الخلافات.
- بنود السرية والكتمان.
- بند التأمينات.
- بنود العمل التي تضمن احترام قانون العمل.
- البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة.
- البنود المتعلقة باستعمال اليد العاملة المحلية، وبالإدماج المهني للأشخاص المحرومين من سوق الشغل والمعوقين.

وتقدم المصلحة المتعاقدة هذا المشروع مرفقاً بملف كامل لتشرع لجنة الصفقات البلدية بدراسة وتفحص كل وثيقة والتأكد من مطابقتها شكلاً ومضموناً للتشريع والتنظيم المعمول بهما خاصة ما تعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

## 2- مشاريع الملاحق

في إطار تنفيذ الصففة العمومية، يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفقة، وذلك وفقا لتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، فالملاحق كما وضحته المادة 136 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 هو " وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة " .

إن الملحق شأنه شأن الصفقة العمومية من حيث خضوعه للرقابة الخارجية القبلية وذلك باعتباره وثيقة تعاقدية ملحقة بالصفقة الأصلية، فالملاحق يبرم ويعرض على لجنة الصفقات البلدية في حدود آجال التنفيذ التعاقدية الخاصة بالصفقة الأصلية، وبالتالي فإن المصلحة المتعاقدة لا يمكنها الشروع في تنفيذ بنود الملحق قبل الحصول على تأشيرة اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

## 3. دراسة الطعون في المنح المؤقت من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية

لقد كرس المرسوم الرئاسي 247-15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات، وهو ما يظهر جليا من خلال تنظيمه لإجراء الطعن في المنح المؤقت للصفقات في مادته 82 التي جاءت فاصلة في هذا المجال مانحة الحق للمتعهد المحتج على رفع الطعن في المنح المؤقت لصفقة ما أمام لجنة الصفقات المختصة لا سيما اللجنة البلدية وذلك في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الصحافة على أن يتم تمديد هذا التاريخ إذا تزامن اليوم العاشر مع يوم عطلة أو يوم راحة قانونية إلى يوم العمل الموالي.

بالرجوع إلى المادة السالفة الذكر وفي الفقرة الثامنة منه نجد أن اللجنة البلدية للصفقات العمومية تقوم بدراسة الطعون المرفوعة إليها. وتفصل فيها بموجب قرار تصدره في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ انقضاء أجل العشرة (10) أيام المحددة لرفع الطعن من طرف المحتج، ويبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.

جدير بالذكر أن في حالة وجود طعن في المنح المؤقت للصفقة، لا يمكن أن يعرض مشروع الصفقة على اللجنة لدراسته إلا بعد انقضاء أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة، هذا الأجل يوافق الآجال المحددة لتقديم الطعن (10 أيام) ولدراسته (15 يوما) وتبليغ قرار اللجنة (5 أيام)، وفي هذه الحالة تجتمع اللجنة البلدية للصفقات العمومية بحضور ممثل المصلحة المتعاقدة بصوت استشاري وذلك محافظة على حياد لجنة الصفقات العمومية البلدية حال دراستها للطعون المرفوعة أمامها.

ثالثا: نتائج رقابة اللجنة البلدية على الصفقات العمومية:

#### أ - منح التأشيرة

إن دراسة الملف الكامل لمشروع دفتر شروط أو مشروع صفقة أو مشروع ملحق من طرف اللجنة البلدية للصفقات ينتج عنه منح التأشيرة والتي قد تكون شاملة أو مصحوبة بتحفظات.

#### 1. منح التأشيرة الشاملة

إن التأشيرة التي تمنحها اللجنة البلدية للصفقات تعبر عن إرادة هذه الأخيرة، وهي تعتبر أهم خطوة في عملية الرقابة القبلية على إبرام الصفقات العمومية، حيث تملك هذه اللجنة الحرية في منح التأشيرة أو رفضها فبعد دراسة الملف والتأكد من أنه كامل ويستوفي الشروط القانونية تقرر اللجنة منح التأشيرة التي تعتبر تصرفا قانونيا لها.

#### 2. منح التأشيرة بتحفظات

تمنح لجنة الصفقات البلدية التأشيرة الشاملة عندما يكون الملف المعروض عليها كاملا، أما إذا شابه نقصان أو بعض الأخطاء يمكن للجنة أن تمنح التأشيرة لكن بتحفظات والتي قد تكون موقفة أو غير موقفة، فضلا عن ذلك يمكن للجنة تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات.

#### 1.2 - منح التأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة :

طبقا للمادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، يمكن للجنة البلدية للصفقات العمومية أن تمنح تأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة، وذلك عندما يتعلق الأمر بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، ويتعين حينئذ على الأمانة الكتابة الدائمة للجنة متابعة رفع هذه التحفظات بالاتصال مع المقرر المكلف بدراسة الملف، ولا يمكن في هذه الحالة للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد تصحيح العيب وإزالته، لأن التأشيرة تكون معلقة على شرط واقف، وهو إزالة التحفظات الموقفة من طرف المصلحة المتعاقدة المعنية بالصفقة.

#### 2.2 - منح التأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة

هناك نوع آخر من الأخطاء والعيوب التي توجد في الملفات التي تعرض على اللجنة البلدية للصفقات العمومية، والذي يترتب عنه منح تأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة، وهذا عندما ترتبط هذه العيوب بالشكل، ففي هذه الحالة يمكن للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ لكن مع ذلك يجب رفع التحفظات الشكلية بالتنسيق بين مسؤول الكتابة الدائمة للجنة وكذا المقرر الذي عهد إليه دراسة هذا الملف، لكن التساؤل الذي يبقى قائما هو ما المقصود بشكل الصفقة؟ فالمشرع لم يعين معيارا أساسيا لتحديد.

### 3.2- تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات

إضافة إلى إمكانية اللجنة البلدية لصفقات في عدم منح التأشيرة الشاملة بسبب وجود تحفظات إلا أن هناك حالة أخرى لا تمنح فيه التأشيرة شاملة حيث تقرر بشأنها تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات، ويحدث هذا في حالة وجود نقص بعض الوثائق الهامة والضرورية في ملف الصفقة، والتي تقع حائلا دون تمكن اللجنة من دراسة الملف بشكل كامل.

#### ب - رفض التأشيرة والآثار المترتبة عن ذلك

يمكن اللجنة أن تمنح التأشيرة أو ترفضها. وفي حالة الرفض يجب أن يكون هذا الرفض معللا

#### 1. رفض التأشيرة

انطلاقا من نص المادة، يمكن أن نستنتج أن رفض التأشيرة من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية يقوم على ما يلي:

- يعود سبب رفض التأشيرة إلى قيام حالة قانونية تعاينها اللجنة من حيث وجود مخالفة للتشريع و/أو التنظيم المعمول بهما للصفقات العمومية.
- تقتضي الفقرة السابعة من المادة 195 من التنظيم السالف الذكر تبليغ رفضا لتأشيرة للمصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام من انعقاد الجلسة، كما يجب على اللجنة البلدية أن تفرغ هذا الرفض في شكل مقرر (وثيقة مكتوبة).

#### 2. الآثار المترتبة عن رفض منح التأشيرة

بالرجوع إلى نص المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضح تماما أن الكلمة الأخيرة في إبرام الصفقة العمومية تعود للمصلحة المتعاقدة والمحددة في المادة 4 من نفس المرسوم الرئاسي، فقد خول المشرع لهذه الهيئات صلاحية تتمثل في تجاوز التأشيرة حيث أن تنظيم الصفقات العمومية رخص هذه الصلاحية لاعتبارات وضرورات المصلحة العامة والتسيير الإداري الحسن، الأمر الذي يجعل من رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية مجرد رقابة قبلية وليس اختصاصا بإبرام الصفقة.

ونظرا لخطورة مقرر التجاوز، فقد أحاطه تنظيم الصفقات العمومية بجملة من القيود، تتمثل فيما يأتي:

- طبقا للمادتين 200 و 201 من المرسوم الرئاسي 15-247، فإن المخول له قانونا اتخاذ مقرر تجاوز تأشيرة اللجنة البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو نفسه المخول لهم إمضاء الصفقة وإبرامها طبقا للمادة 4 من نفس التنظيم.
- يشترط لصحة مقرر التجاوز أن يكون معللا ومسببا، وأن يبنني على تقرير من المصلحة المتعاقدة.
- تطبيقا للفقرة الثانية من المادة 201 من المرسوم الرئاسي 15-247، فإنه على المصلحة المتعاقدة تبليغ نسخة من مقرر التجاوز إلى مجلس المحاسبة، الوزير المكلف بالمالية ممثلا في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمفتشية العامة للمالية إضافة إلى مجلس المحاسبة وكذا اللجنة البلدية للصفقات العمومية.
- مراعاة لأحكام المادة 202 من المرسوم الرئاسي المذكور سابقا، فإنه لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التشريعية (قانون البلدية مثلا)، في حين يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية؛
- لا يمكن اتخاذ مقرر تجاوز التأشيرة لأي سبب كان بعد أجل تسعين (90) يوما، ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة.

#### الفرع الثاني: رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية

إن وظيفة المراقب المالي هامة لأنها تهدف إلى ضمان واحترام تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها وتعتبر كرقابة قبلية خارجية قبل تنفيذ الصفقة العمومية، إذ هذه عمل وقائي للصفقة العمومية وأنها قد تمت وفق القوانين فهي إضفاء لمشروعية الصفقة دون التدخل في الملائمة.

وتخضع الصفقة العمومية للتأشيرة القبلية للمراقب المالي وذلك بعد رفع التحفظات المعبر عنها من قبل لجنة الصفقات المختصة وقبل موافقة السلطة المختصة عليها والبدء في تنفيذها. وبعد تقديم المصلحة المتعاقدة ملف الصفقة الذي يكون مرفقا بـ:

- بطاقة الالتزام لموضوع الصفقة.
- الأخذ بالحساب عند الاقتضاء.
- مقرر العملية.
- محاضر الفتح والتقييم.
- محاضر لجنة الصفقات العمومية البلدية.



- دفتر الشروط عند الاقتضاء.

- مشروع الصفقة.

- الإعلان (المناقصة، المنح المؤقت).

وأي وثيقة تساعد في عملية المراقبة والتدقيق.

وقبل التأشير على مشروع الصفقة العمومية يجب التأكد مما يلي:

1- صفقة الأمر بالصرف.

2- المطابقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

3- توفر الاعتمادات المالية.

4- التخصيص القانوني للنفقة.

5- تطابق مبلغ الالتزام مع الوثائق المرفقة.

6- وجود تأشيرات مسبقة (تأشيرة لجنة الصفقات العمومية البلدية).

7- التأكد من صحة العمليات الحسابية.

وبعد الفحص والتدقيق على مشروع الصفقة يقوم المراقب المالي بالتأشير على الصفقة، إذ تعتبر التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية مفروضة على المراقب المالي والمحاسب العمومي. وتكون التأشيرة بوضع ختم وإمضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام وختم التأشيرة على مشروع الصفقة.

وكما يمكن للمراقب المالي أن يرفض التأشيرة في حالة الاخلال بأحد الاقرارات السابقة الذكر، ويكون الرفض مؤقتا في شكل مذكرة توضح فيه الخلل والأخطاء الشكلية الواجب تصحيحها. ويكون كذلك رفضا نهائيا مبررا بمذكرة ملاحظات من خلالها سحب التأشيرة وذلك إذا كانت الأخطاء جوهرية وأساسية غير قابلة للتصحيح ومخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

الفرع الثالث: الرقابة القبلية للمراقب المالي على الصفقات العمومية

إن عملية الرقابة المالية القبلية التي يمارسها المراقب المالي على الصفقات العمومية هي رقابة ذات طابع وقائي، غدت تسمح بالتصدي وتصحيح المخالفات المالية والانحرافات قبل بدء تنفيذ الصفقة، وباعتبار المراقب المالي عضو دائم في لجان الصفقات العمومية للبلدية فإن دوره يعتبر إيجابي وفعال من حيث الدور المزدوج الذي يلعبه ابتداء من إعداد دفتر الشروط إلى غاية الالتزام المسبق وهذا مما أدى رؤساء اللجان إلى تعيين المراقب المالي مقررا في أغلب الملفات وخاصة منها الحساسة، وغير أنه يمكن إدراج بعض النقائص التي أثرت على تأدية المراقب المالي لمهامه منها:

- عدم احترام الآجال القانونية المنصوص عليها بحجة الاستعجال مما لا يسمح بالدراسة المثالية للملفات.
- الضغط الممارس على المراقب المالي عند المطالبة بتطبيق القوانين مما يجعل هذا الأخير في قفص الاتهام بتعطيل التنمية المحلية.
- كما تعتبر المصلحة المتعاقدة إجراءات المراقب المالي أنها معرقلة ومبطنّة للصفقة وأنها رقابة إضافية لا جدوى منها.

## خلاصة:

تعتبر الرقابة المالية أحد أهم الأجهزة المكلفة بالرقابة على النفقات العامة في الجزائر بغية الحفاظ على أموال الدولة والجماعات المحلية وضمان فعالية إنفاقها بشكل يسمح بتحقيق الأهداف المسطرة من قبل وزارة المالية.

وفي الدراسة التطبيقية لمصلحة الرقابة المالية بأولاد جلال فوجدنا أن الرقابة لها دور كبير في ترشيد وفعالية النفقات العامة، وذلك من خلال القوانين والتنظيمات والتي تعمل بها، ولاتساع هذا المجال الرقابي تطرقنا في هذا الفصل التطبيقي لدور المراقب المالي في لجنة الصفقات البلدية الذي يتولى مهمة الرقابة القبلية الازدواجية كعضو في لجنة الصفقات ومراقب مالي مستقل وهذا الدور ساهم بشكل فعال في الحفاظ وترشيد الإنفاق العام.

خاتمة

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة التطرق إلى دور المراقب المالي في ترشيد نفقات الجماعات المحلية إذ تحظى ميزانية الجماعات المحلية بالنسبة للدولة، باهتمام متزايد لما تتمتع به المالية المحلية من استقلال مالي الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية، هذا الاستقلال المالي أدى إلى تدخل السلطة المركزية في نفقات الجماعات المحلية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تجعلها ذات تبعية مطلقة مما ألغى مبدأ استقلاليتها، وهذا ما أنشأ أجهزة رقابية فعالية وتتمثل في هذه الدراسة الرقابة القبلية على نفقات الجماعات المحلية وترشيدها.

ولتحقيق هذه الأهداف لابد من الفحص والتدقيق في كل مراحل تنفيذ النفقات المحلية وفق القوانين والتنظيمات المعمول بها مما يسمح لكشف الاختلالات والثغرات قبل وقوعها من أجل تفاديها.

كما تطرقنا إلى مفاهيم حول جهاز الرقابة المالية من خلال تعريفه ومهامه وكذا شروط تعيينه ومجال ممارسته والدور الفعال الذي يمارسه في عملية ترشيد النفقات المحلية من خلال الإجراءات الوقائية في العمليات المالية حيث يعتبر كصمام أمان بالنسبة للآمر بالصرف للجماعات المحلية.

وفي الجانب التطبيقي تطرقنا إلى التعريف بمصالح جهاز الرقابة المالية والدور الازدواجي الذي يلعبه المراقب المالي في لجنة الصفقات العمومية ومهامه كمراقب مالي في الترشيح والحفاظ على المال العام من خلال الإجراءات التي يتخذها مساهمًا في تقديم اقتراحاته وتدخلاته قبل الالتزام بالنفقة وهذا ما يسهل عليه في المراقبة والتدقيق.

### أولاً: الفرضيات

بناء مما سبق حيث أشرنا في دراستنا إلى دور المراقب المالي في ترشيد نفقات ميزانية الجماعات المحلية ومنه يمكن اختبار صحة فرضياتها في النقاط التالية:

- الفرضية الأولى: "المراقب المالي هو عون مكلف من طرف وزير المالية لممارسة الرقابة على ميزانية الإدارات العمومية"

لقد تم التأكد من صحة هذه الفرضية من خلال هذه الدراسة التي وضحت أن جهاز الرقابة القبلية للنفقات والذي يمثل المراقب المالي الذي يخضع للسلطة المباشرة للمديرية العامة للميزانية التي بدورها تعتبر كأهم مديرية تابعة لوزارة المالية، بل وألحقنا كذلك الجماعات المحلية إلى الرقابة القبلية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية وهذا الجهاز ساهم كثيرا في التقليل من العجز للجماعات المحلية.

- الفرضية الثانية: "ميزانية الجماعات المحلية هي وثيقة تقديرية للإيرادات والنفقات وتكون موازنة وجوبا"

لقد تم التأكد من صحة هذه الفرضية من خلال الدراسة، فميزانية الجماعات المحلية هي وثيقة تقديرية لنفقات وإيرادات خاصة بالجماعات المحلية خلال فترة زمنية تقدر بسنة وتكون متوازنة وجوباً.

- الفرضية الثالثة: "النفقة العامة هي مبلغ صادر عن شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة"

ولقد أثبتت صحة هذه الفرضية حيث تعد النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد اشباع وتحقيق منفعة عامة وتنقسم إلى قسمين نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار.

- الفرضية الرابعة: "دور المراقب المالي يتمثل في الإشراف والرقابة وترشيد نفقات الجماعات المحلية"

لقد تم التأكد من صحة هذه الفرضية مع بعض التحفظات والنقائص، إذ أن للمراقب دور هام في الرقابة على نفقات الجماعات المحلية من خلال مراحل تنفيذها أما الإشراف عليها فهو من اختصاص الأمر بالصرف الذي يعتبر المسؤول المباشر لميزانية الجماعات المحلية.

أما عملية ترشيد الإنفاق فقد ساهم المراقب المالي من خلال الالتزام بالنفقات وذلك طبقاً للقوانين والمراسيم المعمول بها.

### نتائج الدراسة:

ومن خلال الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

- تعد نفقات الجماعات المحلية من أهم المصادر لتلبية حاجيات الجماعات المحلية وتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، وقد قسمها المشرع الجزائري إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار.
- تمثل ميزانية الجماعات المحلية في أنها خطة تصنعها الجماعات المحلية في تصرف الأمر بالصرف وتتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات لسنة مقبلة.
- يعبر ترشيد النفقات العامة في الاستعمال الأمثل دون إسراف أو تقتير للنفقة وذلك لتحقيق الأهداف المبرمجة لتلك النفقة.
- وجود نقائص تحيط بعمل جهاز الرقابة المالية إذ أنه يعتبر الأمر بالصرف أن المراقب المالي كعائق أو جهاز بيروقراطي يكبح عمله فيما يخص تنفيذ العمليات المالية.

- إن تطبيق المراقب المالي للقوانين والمراسيم والتعليمات في عملية الالتزام بالنفقات بقصد التعرف على أي انحراف ومعالجته في الوقت المناسب ساهم في الحفاظ على المال العام.

### التوصيات:

انطلاقاً من النتائج المتحصل عليها يمكن تقديم التوصيات التالية:

- ضرورة إصلاح وتحسين المراجع الخاصة بالعمليات المالية للجماعات المحلية إذ أنّ التطور والنمو الاقتصادي لا يسمح بتطبيق تعليمات قديمة.
- العمل على ترشيد إنفاق الجماعات المحلية في مشاريع تنمية ترتقي إلى تطلعات المواطنين والاهتمام بالثروة البشرية وتأطيرها مما يسهل العمل الإداري.
- ضرورة الاعتماد على الشفافية في الأداء والتسيير للجماعات المحلية وعصرنة الإدارة المحلية وتأهيلها لمواكبة التطورات والتغيرات الراهنة في شتى المجالات.
- تفعيل النصوص التشريعية المتعلقة بالرقابة القبلية والتي تهتم بشؤون المراقب المالي من حصانة تكفل له الحرية في ممارسة وتطبيق القوانين دون المراعاة للضغوط الممارسة عليه، إضافة إلى تحسين الرواتب والامتيازات لأعوان التدقيق والمراقبة المالية لضمان استقلاليتهم ونزاهتهم في المهام الموكلة إليهم.
- اختيار القائمين بجهاز الرقابة القبلية وفق شروط الكفاءة والتحصيل العلمي والخبرات.
- ضرورة تحيين أو تعديل قوانين المحاسبة العمومية وقوانين المالية بالاتجاه إلى ميزانيات البرامج أي دون التقيد بمبدأ سنوية الميزانية وتقييم النتائج من خلال مجموعة من المؤشرات.
- خلق فضاء معلوماتي أو مواقع التوزيع الواسع لمختلف المراسلات والتعليمات والآراء القانونية.

### آفاق الدراسة:

وفي الأخير نأمل أننا قد وفقنا في إبراز أهمية دراستنا وساهمنا ولو بجزء يسير في هذا البحث الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الجماعات المحلية والسلطات المركزية على وجه الخصوص، كما نأمل أن هذا البحث أن يكون نقطة بداية لا نهاية أمام زملائنا الطلبة في البحث في هذا الموضوع لذلك يمكننا اقتراح بعض العناوين التي تصلح لأن تكون بمثابة دراسات مستقبلية مثلا:

- مدى فعالية الرقابة القبلية في ميزانية الدولة.
- الدور الأزواجي للمراقب المالي في الصفقات العمومية.
- المراقبة المالية على إجراءات تحصيل الإيرادات.



# قائمة المراجع

### أولاً: الكتب

#### - اللغة العربية :

1. صبرينة كردودي، سهام كردودي، ترشيد الانفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، دار جليس الزمان، عمان - الأردن، 2017.
2. عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
3. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
4. عبد الباسط الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2014.
5. محمد عمر أبو سوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر، 2006.
6. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010.
7. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
8. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
9. الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، دار القصب للنشر، الجزائر، 2004.
10. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، طبعة 2، عين مليلة، الجزائر، 2003.

#### - اللغة الأجنبية :

11. ALi BiSSAD, Droit de la comptabilité publique, éditions Houma, Alger, 2004.
12. Chérif RAHMANI, Les finances communales, edition Casbah, Alger, 2017.
13. Mohamed BOUSSAMMAH, l'établissement Public, OPU, 2012.

### ثانياً: المذكرات والأطروحات

1. بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة ماجستير، تخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، 2005.
2. عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، دكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة باتنة، 2015.
3. شبايكي سعدان، دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر، دكتوراه في العلوم الاقتصادية، غير منشورة، جامعة قسنطينة، 2001.
4. عباس عبد الحفيظ، فعالية النفقات العامة في الجماعات المحلية، دراسة حالة، رسالة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2012.
5. بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2014.

6. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل جزئي لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دكتوراه، تخصص اقتصاد، جامعة الجزائر، 2012.
7. كردودي صبرينة، ترشيد الانفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة، دكتوراه، تخصص نقود ومالية، جامعة بسكرة، 2010.
8. لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة الجزائر، تونس)، دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014.

### ثالثا: النصوص القانونية والتنظيمية

#### 1. الوثائق المختلفة:

- المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، وزارة المالية، ديسمبر 2007.
- المديرية العامة للميزانية، دليل الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، وزارة المالية، ديسمبر 2010.
- عبد الحميد قاز، دروس في مالية الجماعات المحلية، المعهد العالي للتسيير والتخطيط ISGP، برج الكيفان، الجزائر، 2014.
- منصورى الزين، دروس محاسبة عمومية، جامعة البليدة، 2009.
- التعليم الوزارية المؤرخة في 1971/07/01 طريقة مسك محاسبة البلديات، وزارة المالية.

#### 2. القوانين:

- القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28.
- القانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.
- القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15.
- القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15.
- القانون 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 46.
- القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

#### 3. المراسيم

- المرسوم التنفيذي رقم 414/92 بتاريخ 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82.
- المرسوم التنفيذي رقم 379/09 بتاريخ 209/11/16 المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، معدل ومتمم، الجريدة الرسمية، العدد 67.

- المرسوم التنفيذي رقم 268/97 بتاريخ 1997/07/21 المتعلق بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف، الجريدة الرسمية، العدد 48.
- المرسوم التنفيذي رقم 381/11 بتاريخ 2011/11/21 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64.
- المرسوم التنفيذي رقم 297/10 بتاريخ 2010/11/29 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص للموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالميزانية، الجريدة الرسمية، العدد 74.
- المرسوم التنفيذي رقم 75/11 بتاريخ 2011/02/16 المتعلق بالمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية.
- المرسوم التنفيذي رقم 364/07 بتاريخ 2007/11/28 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75.
- المرسوم التنفيذي رقم 247/15 بتاريخ 2015/09/16 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية ونفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50.
- المرسوم التنفيذي رقم 315/12 بتاريخ 2014/08/21 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية، العدد 49.

#### 4. القرارات

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2014/01/06 يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم وتقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية، العدد 23.
- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2010/06/08 يحدد الجدول الزمني للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسة الاستشفائية، الجريدة الرسمية، العدد 47.
- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2010/05/09 يحدد رزمة وتنفيذ الرقابة السابقة التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/07/09 الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع، الجريدة الرسمية، العدد 28، لسنة 2013.
- قرار مؤرخ في 2012/04/02 الذي يضبط كفاءات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا شروط وكفاءات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، الجريدة الرسمية، العدد 42، لسنة 2013.
- قرار مؤرخ في 2012/08/12 يحدد إجراءات وكفاءات محتوى محاسبة الالتزامات بالنفقات، الجريدة الرسمية، العدد 42، لسنة 2013.

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2014/01/06 يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية، العدد 23.
- قرار مؤرخ في 2011/05/05 يحدد إجراء الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية، العدد 32.

### رابعاً: مقالات

1. جمعي عماري، مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار في مجال الصناعة الزراعية الغذائية، ورقة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلم التسيير، جامعة باتنة، نوفمبر 2016.
2. لخضر مرغاد، مجلة العلوم الإنسانية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، فيفري 2005.
3. ملتقى لضبط برنامج تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وهران: من 21 إلى 25 جانفي 2018.
4. ربحي كريمة بوكان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلم التسيير، جامعة البليدة، الجزائر، 2007.
5. شوقي أحمد دينا، حولية كلية الشريعة والقانون والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، 1996.
6. بلقطة براهيم، ضيف أحمدن سياسة ترشيد النفقات العامة في إطار إصلاح الموازنة العامة للجزائر، الملتقى الوطني الأول، متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، الجزائر، 2010.

### خامساً: المواقع الإلكترونية

1. الجريدة الرسمية [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)
2. وزارة الداخلية والجماعات المحلية [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)
3. وزارة المالية [www.MF.gov.dz](http://www.MF.gov.dz)
4. مكتبة الرقابة المالية [www.controlfinancier.dz.web44.net](http://www.controlfinancier.dz.web44.net)

## الملخص:

الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية للممارسة من طرف المراقب المالي هي جهاز حديث وهام للحفاظ على المالية المحلية.

لكن دراسة الإطار القانوني للمراقب المالي كعون يختص برقابة مالية قبلية وقائية على مدى مشروعية العمليات المالية والمحاسبية التي تشتمل نفقات الميزانية المحلية عبر مختلف مراحلها، وهذا الجهاز التابع لوزارة المالية مهمته تحقيق رقابة قبلية لتصحيح الأخطاء الواقعة قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وتظهر ثغرات قانونية وعملية، لعل أهمها تقرير المشرع لإجراء التفاوضي بالنسبة للمراقب المالي من طرف الأمرين بالصرف الذي من شأنه أن يكبح فعالية القيام بالمهام الرقابية بشكل يحقق ويضمن حماية مال الجماعات المحلية، أما الجانب التطبيقي فقد ركزنا على رقابة المراقب المالي في لجنة الصفقات البلدية وإبراز دوره في ترشيد نفقات ميزانية البلدية.

الكلمات المفتاحية: -الرقابة المالية - المراقب المالي - النفقات العمومية - الجماعات المحلية.

## Résumé :

Le contrôle financier sur le budget et des opérations financières des collectivités locales pratiqué par les contrôleurs finances, c'est une nouvelle cellule indispensable dans la conservation du budget des collectivités territoriales.

Mais l'analyse du cadre juridique pour les contrôleurs finances eschèrent leur control préalable et préventif sur la légalité des opération financiers qui comprennent les dépenses budgétaires locales à travers des différentes étapes, ainsi que le rôle de ce cellule qui est de control préalable et rectifier les erreurs avant l'exécution des opération financières des collectivités territoriales démontre aussi des lacunes juridiques, principalement le passe autre des contrôleurs finances par les ordonnateurs, ce obstacle inhibent l'efficacité du contrôle budgétaire et l'empêche d'atteindre et d'assurer la protection des finance des collectivités locale.

En ce qui concerne la côté pratique, nous sommes concentrés sur le contrôle du contrôleur au sein du comité du marché public communal et nous avons mis en évidence son rôle dans le processus de rationalisation des dépenses budgétaires de la commune.

**Mots clé :** contrôle finance -contrôleurs financiers -dépenses publique -collectivités locales

الملاحق

بطاقة التزام

بلدية:                     

تحت رقم 21  
1897  
2018

تأشيرة المراقب المالي  
Visa du contrôle financier

N°                      رقم

Du                      بتاريخ

Ministère

Service      مصلحة

Année 18 السنة

إستمارة رقم

Fiche N° 27

الباب Chapitre	المادة Article	الرصيد القديم Ancien Solde	مبلغ العملية Montant de l'opération	الرصيد الجديد Nouveau Solde
66	660	3 437 375,25	117 955,97	3 319 419,28

ملاحظات المصلحة

OBSERVATIONS DU SERVICE

الضمان الإجتماعي على راتب نائب المجلس البلدي من شهر: ديسمبر 2017 إلى: ماي 2018

66 مصاريف التسيير العام  
660 تعويضات على الوظيفة لأعضاء المجلس التنفيذي البلدي

عنوان الباب:  
عنوان المادة:

الدوسن في: 20 ماي 2018

رئيس المجلس الشعبي البلدي







الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTÈRE DES FINANCES

DIRECTION GENERALE  
DU BUDGET

وزارة المالية

الرقم

وم/م ع/م ت م ر م ن/م ف ت/2015

0001947

السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي  
بلدية الدوسن  
ولاية بسكرة

الموضوع: ف / ي تقييد الميزانياتي.  
المرجع: إرسالك رقم 2015/201 المؤرخ في 22 جانفي 2015.

تبعاً لإرسالكم المشار إليه في المرجع اعلاه، تفضلتم بتقديم استفسار حول كيفية تقييد جميع المخلفات المالية السابقة الخاصة بالعمال ( أجور، منح، إتاوات، الخ...) حسب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 1 (C1)، المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات الجاري بها العمل.

في هذا الإطار، تبيّن أن أمين خزينة البلدية يطلب إدراج جميع هذه المخلفات المالية السابقة في حساب 69 "أعباء استثنائية"، أما تقييدها من وجه نظر المراقب المالي فكانت حسب محتوى التي جاءت بها المراسلة رقم 1505 و م/م ع/م ت م ر م ن/م 14/14 المؤرخة في 20 مارس 2014 الصادرة من المديرية العامة للميزانية.

رداً على ذلك، يشرفني أن أعلمكم، أنه حسب مدونة ميزانية البلديات الجاري بها العمل، فإن الباب 69 "أعباء استثنائية" يتمثل في نفقات التسيير ذات طابع استثنائي التي لا تدخل ضمن مواد ميزانياتية أخرى.

في هذا الصدد، وفيما يخص التقييد الميزانياتي للمخلفات المالية السابقة الخاصة بموظفي و عمال إدارة البلدية ( أجور، منح، إتاوات، الخ...)، يتم إدراجها حسب الحالة في المادة 610 المعنونة "أجور العمال الدائمين" أو في المادة 611 "أجور العمال المتعاقدين".

تقبلوا سيدي، فائق عبارات التقدير والاحترام.



المدير العام للميزانية

فريسة يا أحمه

نسخة للإعلام الي:

السيد المدير العام للمحاسبة - وزارة المالية،  
السيد المدير الجهوي للميزانية بورقلة.

MINISTRE DES FINANCES

Division des Marchés Publics

وزارة المالية

قسم الصفقات العمومية

رقم 298 م.ق.ص.ع.م.ر.ش.ص.ع.م.ف.ت/2014.

15 MAI 2014.

الجزائر في

السيد

رئيس المجلس الشعبي البلدي

بلدية أولاد جلال - دائرة أولاد جلال

ولاية بسكرة

الموضوع : طلب توضيح قانوني.

المرجع : إرسالك رقم 2058 المؤرخ في 2014/05/07.

عطفاً على إرسالك المشار إليه أعلاه، يشرفني أن أخبركم أنه من حيث المبدأ لا يوجد أي حكم تشريعي أو تنظيمي يمنع اللجوء لإبرام ملحق لاتفاقية.

غير انه يجب أن يكون هذا الملحق مبرم طبقاً للأحكام التنظيمية سارية المفعول، سيما تلك المتعلقة باستشارة ثلاثة (3) متعاملين اقتصاديين مؤهلين، إلا إذا تعلق الأمر بأشغال إضافية بنفس الأسعار لإنجاز موضوع الاتفاقية، و الالتزام المسبق للنفقة من قبل المراقب المالي و منح الأشغال موضوع الملحق للمقولة المعنية، في إطار الأجال التعاقدية الموقوفة في الاتفاقية.

كما أحيطكم علماً أن أحكام المواد من 102 إلى 106 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم، تتعلق فقط بالصفقات حتى و إن كانت مبالغها تقل عن حدود إبرام الصفقات.

تقبلوا، سيدي الرئيس، فائق الاحترام و التقدير.

رئيس قسم الصفقات العمومية

إمضاء: بوزرد



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

المديرية الجهوية للميزانية ورقلة

الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال

# التقرير السنوي

## لسنة 2017

## الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

المديرية الجهوية للميزانية ورقلة

الرقابة المالية لدى بلدية أولاد جلال

أولاد جلال في:

إلى السيد : المدير العام للميزانية

ع/ط : المدير الجهوي للميزانية- ورقلة

الموضوع: التقرير السنوي لسنة 2017

المرجع :- المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 /11/ 1992

المتعلق بالرقابة القبليّة للنفقات الملتمزم بها .

تطبيقا لنص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و التي تنص على أن يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض يتضمن :

- 1- ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
- 2- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم .
- 3- النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية .
- 4- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية .