



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة المالية على نفقات الجماعات المحلية

دراسة في القانون رقم 23-07

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون اداري

إشراف الأستاذ:

د. عباسية محمد

إعداد الطالبين:

ريان زديرة

عبد الرحيم بوزيان

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. مهزول عيسى	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور-خنشلة	رئيسا
د. عباسية محمد	أستاذ محاضر أ	جامعة عباس لغرور-خنشلة	مشرفا ومقررا
د. بوزيد وردة	أستاذ محاضر أ	جامعة عباس لغرور-خنشلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2023 - 2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان



شكرا للبارئ الخالق الذي وهبنا نعمتي العقل

والصحة لإتمام هذا العمل بفضله

سبحانه و تعالى

وصلاة وسلاما دائمين على الحبيب "مُحَمَّد" صلى الله عليه و سلم، أدى الأمانة و بلغ الرسالة و جاهد

في الله حق جهاده

نشكر الدكتور عباسة مُحَمَّد على تصويب البحث وتنقيحه ولولا ملاحظاته وإرشاداته، لما كان لهذا

البحث أن يخرج في هذه الصورة المرجوة ، فله كل التقدير والاحترام على ما قدمه لنا طوال إنجاز هذا

البحث.

وكل الامتنان لأساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة عباس لغرور خنشلة ،

كما لا يفوتنا أن نشكر لجنة المناقشة.

الوفاء

أهدي ثمرة هذا العمل ونجاحي إلى:

إلى من سعى وشقى لأنعم بالراحة والهناء الذي لم بشيء من أجل

دفعي في طريق النجاح، إلى أبي الغالي

إلى الينبوع الذي لا يمل العطاء، إلى من حاكت سعادتي بخيوط

منسوجة من قلبها، إلى أمي الغالية حفظها الله و رعاها

إلى إخواني وأخواتي

إلى من علموني حرفا من ذهب وكلمات من درر، إلى من صاغوا

لي من علمهم حروفا ومن فكرهم منارة تنير لنا مسيرة العلم

والنجاح، إلى أساتذتي الكرام



قائمة المختصرات:



ج: جزء.

د ت ن: دون تاريخ نشر.

د ط: دون طبعة.

ص: صفحة.

ط: طبعة.

ج ر: الجريدة الرسمية.

ع: عدد

مفترمة



تُعد الميزانية العامة وسيلة أساسية لتحقيق أهداف الدولة وتنفيذ سياساتها، حيث تمثل خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتضمن عمليات الميزانية تحضيرها وتنفيذها ورقابتها، بهدف توزيع الموارد المالية على مختلف القطاعات والهياكل الحكومية وضمان استخدامها بكفاءة وفعالية، في هذا السياق تعتبر الجماعات المحلية الأساس في تقديم الخدمات العامة للمواطنين على مستوى الأقاليم، وتحمل تكاليف هذه الخدمات من خلال توفير الموارد المالية اللازمة، ومن أجل ذلك يجب تقديم تقارير مالية دقيقة ومحاسبة شفافة، وخاضعة لرقابة دقيقة من قبل الجهات المختصة.

ومن أجل الحفاظ على المال العام و مكافحة الفساد وترشيد النفقات العمومية، أصدر المشرع الجزائري 23-07 المؤرخ في 21 جويلية سنة 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي لتصحيح و تصويب.

حيث تلعب الدولة دورًا أساسيًا في تنظيم الشؤون المالية والاقتصادية، حيث انتقل من دور الدولة الحارسة إلى دور الدولة المتدخل في مختلف الميادين، بما في ذلك الميدان الاقتصادي والاجتماعي.

يُعدّ قانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي إطارًا قانونيًا هامًا ينظم الرقابة المالية على النفقات، حيث يحدد الإجراءات والتدابير المالية اللازمة للرقابة على لتحضير وتنفيذ الميزانيات المحلية بشكل فعال وشفاف، وتتمثل أهمية هذا القانون في تحقيق النزاهة المالية وضمان حفظ المال العام واستخدامه بشكل ملائم لخدمة المجتمع المحلي.

تعتبر الرقابة المالية على نفقات الجماعات المالية جزءًا أساسيًا من عملية تنظيم الشؤون المالية والاقتصادية، وتسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وخدمة المواطنين بشكل فعال وشفاف، وعلى هذا الأساس يتم دراسة الرقابة المالية على نفقات الجماعات المحلية دراسة في ضوء القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية موضوع الرقابة المالية على نفقات الجماعات المالية في ضوء القانون رقم 07-23 فيما يلي:

1. تحقيق النزاهة المالية، حيث يهدف القانون 07-23 محل الدراسة إلى تعزيز النزاهة المالية ومكافحة الفساد في الجماعات المالية من خلال فرض قواعد صارمة وإجراءات دقيقة لرقابة نفقاتها واستخدام الموارد المالية.
2. ضمان استخدام الموارد بشكل ملائم، إذ يهدف موضوع الدراسة إلى تقديم توصيات تهدف إلى ضمان أن تُستخدم الموارد المالية للجماعات المالية بما يحقق رفاه المواطنين وتسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة على المستوى المحلي.
3. تعزيز الشفافية والمساءلة، حيث يشجع القانون على تعزيز الشفافية في عمليات الميزانية ونفقات الجماعات المالية، ويعزز مبدأ المساءلة والمحاسبة عند استخدام الموارد المالية العامة.
4. يُعدّ الموضوع إطارًا قانونيًا لتوجيه الأولويات وتخصيص الموارد المالية بشكل كفاء وفعال، مما يسهم في تحقيق النتائج المرجوة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. وعليه فإن أهمية الموضوع مستمدة من دور الرقابة المالية على نفقات الجماعات المالية في تحقيق النزاهة المالية، وضمان استخدام الموارد بشكل ملائم، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وتوجيه الأولويات، وحماية المال العام والمصالح العامة.

أسباب اختيار الدراسة:

- تتنوع أسباب اختيار الموضوع بين أسباب شخصية و أخرى موضوعية و تتمثل في
1. الرغبة الذاتية في إعداد هذا الموضوع كونه من المواضيع الحديثة خاصة بعد صدور القانون 07-23.

2. الرغبة الملحة في فهم واستيعاب مدى تطبيق الرقابة المالية على تسيير وتنفيذ نفقات الجماعات المحلية.

3. الكشف عن بعض الحقائق التي تكون عائقا أمام تطبيق الرقابة المالية على نفقات الجماعات المحلية.

4. عزوف الباحثين عن هكذا مواضيع لتمييزها بالطابع المعقد والتقني.

✍ أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى تحقيق الاهداف التالية:

1. دراسة مفهوم نفقات الجماعات المحلية.
2. ابراز طبيعة الرقابة الممارسة من قبل كل من المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.
3. تسليط الضوء على دور كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

✍ إشكالية الدراسة:

ان دراسة موضوع الرقابة على نفقات الجماعات المحلية يكون من خلال الاجابة على الاشكالية الرئيسية التالية: هل حقق المشرع الجزائري من خلال تكريسه للرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23 الحفاظ على المال العام و ترشيد نفقات الجماعات المحلية من خلال الأجهزة الرقابية المتاحة؟ وتندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية.

1. فيما يتمثل مفهوم نفقات الجماعات المحلية؟
2. ما طبيعة الرقابة الممارسة من قبل كل من المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.
3. فيما يتمثل دور كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23؟

✍ منهج الدراسة:

نظرا لكون موضوع البحث موضوعا إجرائيا مما يوجب علينا لجمع المعلومات وكذا تحليل النصوص القانونية ومناقشتها، ولذلك تم اعتماد المنهج الوصفي للإجابة على الإشكالية اعلاه والتساؤلات الفرعية المنبثقة عنها من خلال وصف وتشخيص احكام وقواعد الرقابة المالية على نفقات الجماعات المحلية، كما تم الاستعانة بالمنهج الاستقرائي لاستقراء مختلف النصوص القانونية التي تتناول موضوع الدراسة وخاصة القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

✍ الدراسات السابقة:

1. دراسة الطالب براهيم عبد الرحمان، الموسومة بـ " الرقابة على النفقات العمومية"، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية تخصص خزينة، المعهد الوطني للمالية، الدفعة الحدية عشر، 1995/1991
2. دراسة الباحثين خيضر خنفري وصبرينة طكوش، الموسومة بـ " المالية المحلية للجماعات الإقليمية في الجزائر بين الواقع و التطبيق"، مجلة معارف، المجلد 11، العدد 21، 2016.
3. دراسة الباحثين بريق عمار، بن زغبي حنان، الموسومة بـ " الموارد المالية للجماعات الإقليمية و دورها في التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 01، 2018.
4. كتاب بعنوان: الرقابة المالية على النفقات العمومية - المراقب المالي، المحاسب العمومي-، للمؤلفة كنزة بلحسين، دار الماهر للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2022.

✍ صعوبات الدراسة:

لا تخلو دراسة علمية من عوائق و ربما هذه نكهة البحث العلمي، اذ أن موضوع البحث لم يلق من العناية و البحث الكثير، مما جعلنا نعاني من ندرة المؤلفات العلمية المتخصصة بهذا الموضوع بصفة عامة و دراسة الرقابة المالية على نفقات الجماعات المحلية، خاصة في ظل صدور القانون 07-23، وكذلك صعوبة إعداد خطة محكمة وشاملة لهذا الموضوع.

✍️ تقسيم الدراسة:

للاجابة على الاشكالية السالفة الذكر تم التعرض في الفصل الأول الى الاطار المفاهيمي والاجرائي لنفقات الجماعات المحلية ، اين سيتم دراسة الاطار المفاهيمي لنفقات الجماعات المحلية في المبحث الأول، والاطار الاجرائي لنفقات الجماعات المحلية في المبحث الثاني.

أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه لدراسة صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23، من خلال التعرض الى الرقابة الداخلية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23 في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فقد تم تناول الرقابة المالية الخارجية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23. من خلاله.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي
والاجرائي لنفقات الجماعات المحلية.



تمهيد:

إن دراسة الإطار المفاهيمي والاجرائي لنفقات الجماعات المحلية تعتبر أمراً ذا أهمية بالغة، تتبع من أهمية هذا النوع من الإنفاق في الدور الحيوي الذي يلعبه في تحقيق التنمية الاقتصادية وتحسين جودة الحياة على المستوى المحلي، يتطلب فهماً لهذا الموضوع أن نلقي نظرة على تطور الدور الاقتصادي للدولة على مر العصور.

تاريخياً، كانت الدولة تلعب دور "الدولة الحارسة" حيث كانت مهمتها الرئيسية هي حماية المواطنين وتوفير الأمن والنظام، ومع مرور الوقت شهدت الدولة تحولاً نحو "الدولة المتدخلة"، حيث بدأت تشارك بشكل أكبر في الاقتصاد من خلال تنظيم السوق وتقديم الخدمات العامة، وفي الوقت الحالي نشهد تحولاً إلى "الدولة المنتجة"، حيث تصبح الدولة شريكاً فعالاً في تحفيز النمو الاقتصادي وتوجيه التنمية، إذ من خلال فحص النفقات العامة على مستوى الجماعات المحلية، يمكننا فهم كيف يتم توجيه هذه النفقات نحو تلبية احتياجات المجتمع المحلي وتعزيز البنية التحتية والخدمات الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، يلعب التفاعل بين النفقات العامة والسياسة الضريبية دوراً مهماً في تحقيق التوازن المالي وتحفيز النمو.

وعليه يتم دراسة الاطار المفاهيمي والاجرائي لنفقات الجماعات المحلية من خلال

التقسيم التالي:

- المبحث الأول: الاطار المفاهيمي لنفقات الجماعات المحلية.
- المبحث الثاني: الاطار الاجرائي لنفقات الجماعات المحلية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لنفقات الجماعات المحلية.

تعتبر النفقات العامة أداة حيوية لتحقيق التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، حيث يتمثل دور الجماعات المحلية في تحفيز النمو الاقتصادي وتعزيز الحياة المجتمعية. من خلال فحص الإطار المفاهيمي والإجرائي لنفقات الجماعات المحلية، يمكننا فهم كيف يتم تخصيص الموارد بشكل فعال وكفاءة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

تتأثر النفقات العامة بشكل كبير بتطور هذا الدور الاقتصادي للدولة، فكلما تطورت دور الدولة، زادت أهمية النفقات العامة كأداة رئيسية لتحقيق أهداف السياسة المالية والتنمية الاقتصادية، إذ يعكس هذا التطور في الإنفاق العام ازدياد حجمه وتعدد تقسيماته، مما يجعله يلعب دورًا حيويًا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتمويل المشروعات الاستثمارية.

وعلى ضوء ما سبق سوف نتناول مفهوم نفقات الجماعات المحلية **{المطلب الأول}**،

ثم الضوابط التي تخضع لها نفقات الجماعات المحلية **{المطلب الثاني}**.

المطلب الأول: مفهوم نفقات الجماعات المحلية.

مفهوم نفقات الجماعات المحلية يمثل جزءًا أساسيًا من النظام المالي والمحاسبي للجماعات المحلية، إذ يُفهم نفقات الجماعات المحلية كل الإنفاق الذي يتم من جانب السلطات المحلية أو الجماعات الإقليمية لتلبية احتياجات المجتمع وتحسين جودة الحياة في البلديات والمناطق الإقليمية.

إن دراسة مفهوم نفقات الجماعات المحلية بشكل أعمق يتطلب التطرق إلى تعريفها

ونذكر خصائصها

الفرع الأول: تعريف نفقات الجماعات المحلية.

هناك عدة تعاريف للنفقات العامة من بينها:

- **النفقة العامة** مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة¹.

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط2، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 27.

هذا التعريف يركز على جوانب الاستفادة العامة والهدف الأساسي للنفقات العامة في تحقيق منفعة للمجتمع بشكل عام، لكن قد يكون قليل التفصيل ولا يبرز الأدوات والسياسات التي تحكم عملية اتخاذ القرار بشأن النفقات العامة.

- **النفقة العامة** مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة¹.

يركز هذا التعريف على مصدر التمويل -خزانة الدولة-، والهدف -إشباع حاجات عامة-، لكن قد يعتبر قليل التحديد في تحديد نطاق الحاجات العامة وتحديد آليات توزيع النفقات.

- **النفقة العامة** هي كم قابل لتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعاً لحاجة عامة².

يسلط الضوء على مفهوم التقويم النقدي ودور الأفراد ذوي الصفة القانونية في اتخاذ قرارات النفقات العامة، لكن قد يكون هذا التعريف معقد قليلاً وصعب الفهم للعامة، وتحتاج إلى إيضاح إضافي للتفصيل في سياق الدراسات.

- **النفقات العامة** هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير مبلغ السلع و الخدمات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية³.
يبرز هذا التعريف التأكيد على دور السلطة التشريعية في تحديد الموافقة على النفقات العامة، ويتعامل مع جوانب الخدمات العامة وأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لكن قد يكون تصوير "شخص عام" كمنفذ للنفقات قد يكون غامضاً، وقد يكون هناك حاجة إلى توضيح أكثر بشأن كيفية تحديد الأفراد الذين يقومون بتنفيذ هذه النفقات.

¹ طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص 122.

² حامد عبد المجيد دراز، وآخرون، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 251.

³ أحمد بوجلال، إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر، مجلة الدراسات العدد الاقتصادي، الصادرة عن جامعة عمار تليجي الأغواط، المجلد 15، العدد 02، 2018، ص 244.

- النفقة العامة هي مبالغ نقدية تخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بهدف إشباع حاجة عامة.

يعكس هذا التعريف التركيز على مصدر التمويل -الذمة المالية للدولة- والهدف -إشباع حاجة عامة-

قد يكون هناك حاجة إلى توضيح أفضل لمفهوم "حاجة عامة" وكيف يتم تحديدها، كما أن استخدام مصطلح "الذمة المالية" قد يكون معقدًا للبعض. كما يمكن أن نميز بين مفهومين للنفقات العامة وهما¹:

أولاً: المفهوم التقليدي.

تحدد النفقات العامة بتمويل الإدارات العامة للدولة التي بدورها يجب أن لا تتعدى نشاطاتها ووظائف الدولة الأساسية، والتي يحصرها التقليديون في أربعة وظائف رئيسية: الأمن الداخلي، الأمن الخارجي، العدالة والتمثيل الخارجي للدولة في الخارج.

ثانياً: المفهوم الحديث.

أصبح المفهوم الحديث للنفقات العامة يتلاءم مع الوظائف الجديدة للدولة العصرية التي بدأ يظهر تدخلها الفعال في مختلف المجالات الإقتصادية والاجتماعية لحل مجمل الأزمات التي واجهت الدول الرأسمالية.

وعليه يكمن الفارق بين المفهومين التقليدي والحديث للنفقات العامة²:

أ. المفهوم التقليدي:

• التمويل الأساسي: يركز على تمويل الإدارات العامة للدولة لضمان أداء وظائف الدولة الأساسية.

¹ أم كلثوم بن موسي واخرون، ترشيد النفقات العمومية" دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013"، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الإقتصادية، العدد04، الجزائر، 2016، ص 178.

² المرجع نفسه، ص 178.

• الوظائف الرئيسية: يحدد الأمان الداخلي والأمان الخارجي والعدالة والتمثيل الخارجي كوظائف رئيسية للدولة.

• الحدود الضيقة: تفهم التقليدي تحديد نشاطات الدولة ووظائفها بشكل ضيق ومحدد.

ب- المفهوم الحديث:

• التدخل الواسع: يتسم بتدخل الدولة الفعّال في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

• تطور الدور الحكومي: يعكس المفهوم الحديث التحول في دور الدولة نحو التدخل في حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية.

• تطوير المجتمع: يشمل دور الدولة الحديثة حلاً لمشاكل المجتمع ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

بشكل عام، يعكس المفهوم الحديث للنفقات العامة تطور دور الدولة ليكون أكثر شمولاً وتدخلًا في مجمل التحديات والاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

وبالتالي أصبحت النفقات العامة في ظل المفهوم الحديث، أداة فعالة في يد الدولة تستطيع استخدامها لتحقيق¹:

- الإشراف والإدارة المباشرة لنشاطات القطاع الخاص مثلا عن طريق منح بعض الميزات والمساعدات والتعويضات بغية توجيه الإنتاج.

- إعادة توزيع الدخل من أجل ضمان الحد الأدنى لحاجيات المواطن: الصحة، التعليم...إلخ.

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج أن النفقة العامة هي: "مبلغ من المال يقرر من السلطة التشريعية ليقوم أي شخص من أشخاص القانون العام بإنفاقها وإشباع الحاجات العامة".

¹ أم كلثوم بن موسى، المرجع السابق، ص 178.

الفرع الثاني: خصائص نفقات الجماعات المحلية.

تتمتع النفقات العمومية بمجموعة من الخصائص منها الصفة النقدية ،صدورها عن هيئة محلية ،ثم تحقيق النفقة للمنفعة المحلية ،وهو ما يتم التفصيل فيه كما يلي:

أولاً: الصفة النقدية للنفقة.

الأصل في النفقة العامة الشكل النقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام بدفع مبالغ نقدية من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة فاستخدام النقود أمر طبيعي ويتمشى مع طبيعة المرحلة باعتبار أن النقود هي الوسيلة الأساسية في المعاملات¹.

ولذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تقوم الدولة بدفعها للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو منح مساعدات من باب النفقات العامة كما لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني أو النقدية كالإعفاء من الضرائب أو الشرفية كمنح الألقاب و الأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد غير أنه في بعض الحالات الاستثنائية التي قد يتعذر فيها للدولة الحصول على احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي كأوقات الحروب والأزمات فتصبح فيها بعض الوسائل غير نقدية من قبل النفقات العامة إلا أن ذلك استثناء لا يجب تعميمه².

كما يعتبر الإنفاق النقدي من أفضل الطرق للإنفاق من طرف الدولة وذلك راجع إلى³:

- استعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة على النفقات العامة لضمان حسن استخدامها وفق الأحكام والقواعد العامة كما أن الرقابة على الإنفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة في عملية التقييم.
- نظام الإنفاق العيني وما قد يتبعه من مزايا عينية قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة العامة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة.

¹ محمد، ساحل: المالية العامة ، جسور للنشر والتوزيع ، المحمدية، الجزائر، 2017، ص11.

² محمد، ساحل: المرجع نفسه ، ص11.

³ محرزى محمد عباس: اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2008، ص 56-57.

- انتشار المبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمال دون مقابل لتعارض ذلك مع حرية الإنسان وكرامته.

ثانيا : صدور النفقة عن هيئة محلية.

النفقة العامة لا تصدر إلا من أشخاص القانون العام سواء كانت الدولة أي الأشخاص الإدارية العامة وعلى رأسها الدولة والمؤسسة المنبثقة عنها كالهيئات العامة الوطنية، والإدارات المحلية (الولاية والبلدية) وكل الأشخاص المعنوية العامة الأخرى كما يستثني من هذا إنفاق الأشخاص الخاصة سواء كانوا معنويين أو أفراد لتمويل المشاريع العامة كبناء مساجد أو مدارس أو مستشفيات أو أي مشاريع أخرى ذات نفع عام¹.

ثالثا : تحقيق النفقة للمنفعة المحلية.

النفقة العامة الهدف منها هو تحقيق النفع العام وهذا المبدأ مبرر بأمرين²:

- الأمر الأول : أن النفقة العامة يجب أن تشبع حاجة عامة.

- الأمر الثاني : تحقيق النفقة العامة للمنفعة العامة يؤدي إلى تحقيق مبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة فإذا هدفت النفقة العامة إلى تحقيق نفع خاص لبعض الأفراد دون غيرهم أو لبعض الفئات دون سواها فهذا يعني عدم المساواة أمام الأعباء العامة. **المطلب الثاني: الضوابط التي تخضع لها نفقات الجماعات المحلية.**

حتى تتمكن النفقة من تحقيق الأهداف الموجودة والمتمثلة في تحقيق النفع العام للمجتمع بإشباع الحاجات العامة ، فبالتالي يجب أن تلتزم السلطات العامة عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض القواعد والضوابط والالتزام باتخاذ الإجراءات القانونية المقررة عند إجراء الإنفاق العام.

الفرع الأول: ضابط المنفعة العامة.

¹ مليكة، حجاج ، الأدوات الرقابية على النفقات العامة في القانون الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الصادرة عن جامعة الجلفة، المجلد 11، العدد01، 1970، ص08.

² محمد الصغيرعلي، المالية العامة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، الجزائر، 2003، ص 24.

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الهدف من النفقات العامة دائماً في ذهن القائمين به هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة إذ تعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الاقتصادي ومحل إجماع بين أغلب منظري المالية العامة، فضابط المنفعة أمر بديهي إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها وبذلك فإن قيام الدولة بالنفقات العامة في ميدان معين دون الحصول على منفعة تعود على الأفراد منها معناه أن هذه النفقات العامة لا مبرر لها¹.
والمقصود بتحقيق الفائدة أو المصلحة العامة ألا يتم تخصيص النفقة العامة لمصالح ذاتية لبعض الأفراد أو لبعض شرائح المجتمع على حساب أخرى لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي².

كما يقصد أيضاً أن يتم الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق وكل باب من أبواب النفقات على ضوء احتياجات كل المصالح، كما يجب أن توزع إعمادات النفقات بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى وإن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد الدفع للتكاليف العامة كالضرائب من جهة أخرى ففكرة المنفعة العامة وتحديدتها تثير إشكالية وضع قاعدة دقيقة في تحديد مقدارها خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الآثار المتعددة للنفقات الاقتصادية وغير اقتصادية ظاهرة وغير ظاهرة مباشرة وغير مباشرة مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة وإن كان من الممكن الارتكاز على عاملين أساسيين³:

- العامل الأول: حجم الدخل النسبي أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني.

¹ سوزي عدلي ناشد: المرجع السابق، ص 51.

² رابح شراك: النفقات العمومية"، مجلة الميدان للعلوم الإنسانية والاجتماعية، الصادرة عن جامعة الجلفة، المجلد 04، العدد 01، 2021، ص 192.

³ رابح شراك: المرجع السابق، ص 192.

- العامل الثاني: طريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد مما هو جدير بالذكر أنه كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الأفراد كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد وينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيراداتها وفي إنفاقها نحو العمل على زيادة الدخل الوطني وتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وزيادة الدخل الوطني يكون بالعمل على تحسين الانتاج بزيادة القوى الانتاجية.

الفرع الثاني: الضابط الاقتصادي للإنفاق والرقابة.

تتضمن قاعدة الضابط الاقتصادي للإنفاق الابتعاد عن التبذير والإسراف في الإنفاق العام وحسن التدبير وتحديد أولويات الإنفاق العامة حسب أهميتها ودائماً وفق قاعدة أقصى منفعة بأقل تكلفة ممكنة.

وهنا يظهر دور الرقابة المالية كوسيلة وأداة في يد الدولة الهدف منها هو فرملة وكبح الإنفاق المتزايد وترشيد الإنفاق العمومي وعدم تجاوز الاعتمادات المخصصة أو المسقفة أحياناً¹.

أما عن ضابط الرقابة فإن مجموع الإجراءات والقواعد الرقابية التي تخضع لها نفقات الجماعات المحلية والتي تأخذ صفة مطابقة مشروعية إلى جانب تدقيق ومراجعة، على مدى تحقيق أهداف مراد الوصول إليها بأقل وقت وجهد وتكلفة و بجودة عالية وكشف أي انحرافات قد توجد ودراسة أسبابها واتخاذ إجراءات لازمة لتصحيح السلبي منها وتدعيم الايجابي².

ويطلق عليه أيضاً ضابط الضمان وهي التي تمارسها أجهزة تابعة للدولة من خلال سعيها للحفاظ على الأموال العمومية المحلية المتمثلة في الرقابة الإدارية التي تمارسها من قبل المحاسبة³.

¹ محمد ساحل: المرجع السابق، ص 15.

² عبد الباسط ، علي جاسم الزبيدي: الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دار حامد للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2014، ص206.

³ عمر يحيوي: مساهمة في الدراسة المالية العامة -النظرية الراهنة وفق التطورات الراهنة-، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2000، ص38.

والرقابة على صرف النفقات العامة يمكن أن تمارسها ثلاث جهات هي الإدارة والهيئات السياسية وجهات أخرى مستقلة ومتخصصة وبذلك تأخذ الرقابة ثلاثة أشكال هي:

1. الرقابة البرلمانية

وهي المراقبة التي تمارسها السلطة التشريعية ودور البرلمان هنا لا يقتصر على الرقابة في تنفيذ الإعتمادات المقررة في الميزانية العامة للدولة بل يتوسع أيضا ليشمل حجم الإنفاق العام وتخصيصه¹.

حيث منح الدستور الجزائري للبرلمان وسائل متعددة من خلالها يستطيع ممارسة وظيفته الرقابية دون تقدير لمسؤوليتها السياسية والتي قد تؤدي إلى سحب الثقة منها، حيث يستطيع النائب البرلماني استغلالها وتفعيلها كلما دعت الحاجة بالموازاة مع عمل الجهاز التنفيذي والتي كرسها في المواد من 157 إلى 160 من التعديل الدستوري 2020 والمتمثلة في كل من الأسئلة الشفوية والكتابية، الاستجواب إنشاء لجان التحقيق، في حين مسؤولية الحكومة حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 أمام المجلس الشعبي الوطني، قد تنجم في موضعين أساسيين الأول عند تقديم الحكومة لبرنامجها أمامه أو بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة².

وتهدف هذه الرقابة في مجال النفقات على الجماعات المحلية إلى مراقبة مجالس نيابية محلية النفقة إذ تقوم بإطلاع دائم ومستمر على مختلف أعمال وتصرفات في النفقة، والحالات التي تتدخل فيها المجالس المحلية في عملية الرقابة على نفقات ميزانية الجماعات المحلية هو أن يتم التصويت عليها من طرف مجالس منتخبة في الوحدات اللامركزية إذ يتم التصويت عليها بابا بابا ومادة مادة في ميزانية البلدية، و بابا بابا في ميزانية الولاية كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصصات³.

¹ راجع شراك: المرجع السابق، ص.193

¹ راجع المرسوم التنفيذي رقم 20-442: المتضمن التعديل الدستوري 2020، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

³ ياسين خرياش: المرجع السابق، ص 36.

2. الرقابة الإدارية:

الرقابة الادارية هي تلك العملية التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفعالية¹.

3. الرقابة المحاسبية:

هي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية على النفقات العامة بصورة خاصة وتتولى التأكد من جميع عمليات صرف الاعتمادات قد تمت بشكل قانوني ، فيما نص عليه قانون المالية والقواعد المالية السارية قد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها ويتولاها مجلس المحاسبة².

المبحث الثاني: الاطار الاجرائي لنفقات الجماعات المحلية.

تبرز إدارة النفقات في الجماعات الإقليمية كأمرًا حيويًا لضمان استدامة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية المستدامة. يُعدُّ القانون رقم 07-23، الذي ينظم النفقات العمومية في السياق الجماعي، إطارًا أساسيًا يُوجِّه الإجراءات التي يجب اتباعها في كل مرحلة من مراحل إنفاذ النفقات، ويركز المشروع الحالي على فحص وتحليل هذا الإطار الإجرائي في ضوء المعلومات الواردة في القانون 07-23، إضافة الى تقسياتها ومن ثم يتم التطرق الى الاجراءات التي تمر بها نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23. {المطلب الأول}، وتقسيمات نفقات الجماعات المحلية {المطلب الأول}.

¹ نادية تياب: عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية- قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، المجلد 16، العدد 21، 2021، ص128.

² رابح شراك: المرجع السابق، ص193.

المطلب الأول: الاجراءات التي تمر بها نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

تلخص الاجراءات التي تمر بها نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23 في المرحلة الادارية {الفرع الأول} والمرحلة المحاسبية {الفرع الثاني} الفرع الأول: المرحلة الإدارية للنفقة العمومية

بالرجوع الى المادة 55 من القانون 07-23 قبل أن يتم دفع النفقات يتم الالتزام بها وتصنيفها والامر بصرفها أو تحرير حوالات بشأنها، غير أنه يمكن دفع بعض النفقات دون التزام مسبق ودون امر بالصرف مسبق أو دون امر بالصرف¹.
أولاً: الالتزام.

الالتزام هو الاجراء القانوني الذي بموجبه يتم إثبات أو إنشاء دين تنتج عنه نفقة، ويجب أن يحترم الالتزام موضوع الرخصة الميزانية وحدودها².
ثانياً: التصفية.

تتمثل التصفية في التأكد من وجود الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة، وتتضمن³:
- تحديد المبلغ الدقيق للنفقة بالنظر للوثائق المثبتة للحقوق المكتسبة من قبل الدائنين.
- شهادة أداء الخدمة، التي يشهد من خلالها الأمر بالصرف على مطابقة الإنجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام.

ثالثاً: الأمر بالصرف.

الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إعطاء الأمر بدفع النفقة العمومية⁴.

¹ المادة 55 من القانون 07-23: المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية عدد 42، مؤرخة في 25 يونيو 2023.

² المادة 56 من القانون 07-23، السالف الذكر.

³ المادة 57 من القانون 07-23، السالف الذكر.

⁴ المادة 58 من القانون 07-23، السالف الذكر.

الفرع الثاني: المرحلة المحاسبية للنفقة العمومية.

تلخص هذه المرحلة في إجراء الدفع وهو الاجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، وفي هذا الاطار يمكن للأمرين بالصرف لدى الأشخاص المعنوية اللجوء الى طريقة الدفع بالاعتماد¹.

يمكن تلخيص هذه المرحلة في إجراء الدفع، الذي يعتبر العملية التي يتم بموجبها تسديد الديون العمومية، وفي هذا السياق، يمكن للمسؤولين عن الصرف لدى الجهات المعنوية اللجوء إلى طريقة الدفع بالاعتماد.

بمعنى آخر، هذه المرحلة تشمل تسجيل النفقات المعتمدة في السجلات المحاسبية، وتحضير الوثائق اللازمة لإصدار الدفعات، وإرسال الأوامر للبنوك أو الجهات المالية المعنية لتنفيذ الدفع، ويمكن أن يشمل الدفع أيضاً إصدار شيكات أو تحويلات بنكية أو استخدام آليات الدفع الإلكتروني.

تهدف هذه المرحلة إلى ضمان تسديد الالتزامات المالية للجهة الحكومية أو المنظمة العامة بشكل صحيح وفقاً للإجراءات المالية والمحاسبية المعتمدة. وتلعب أساليب الدفع المختلفة دوراً هاماً في تحقيق هذه الأهداف، حيث تسهم في تسريع عملية الدفع وتحسين إدارة التدفق النقدي وتقليل المخاطر المالية.

¹ المادة 59، 60 من القانون 07-23، السالف الذكر.

المطلب الثاني: تقسيمات نفقات الجماعات المحلية.

حسب المادة 14 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية تقدر موارد ميزانية الدولة وأعبائها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات، وتحدد هذه الموارد والأعبائها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات¹.

بالنسبة للبلدية فقد نصت المادة 179 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية تحتوي ميزانية البلدية على قسمين²:

- قسم التسيير {الفرع الأول}

- قسم التجهيز والاستثمار {الفرع الثاني}

وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

الفرع الأول: نفقات التسيير.

تسمى أيضا بإعتمادات التسيير يقصد نفقات التسيير تلك النفقات الضرورية اللازمة لسير الأجهزة الإدارية للدولة والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف الصيانة للبنائيات الحكومية ومعدات المكاتب... الخ

تعرف المادة 05 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية نفقات التسيير هي كل النفقات الخاصة بتغطية الأعباء العادية والضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إعتماداتها في الميزانية العامة للدولة³.

¹ المادة 14 من القانون العضوي 18-15: المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 53، مؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

² المادة 179، القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، مؤرخة في 03 يوليو 2011، المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-13، المؤرخ في 31 غشت 2021، الجريدة الرسمية عدد 67، المؤرخة في 31 غشت 2021.

³ المادة 05، قانون 90-21، مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، المؤرخة في 15 غشت 1990.

ومنه يمكننا ملاحظة أي قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني أي أنها لم تقم بإنتاج أية سلعة حقيقية فهذا النوع موجه أساسا لإمداد هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دوايب المجتمع على مختلف أوجهه حيث توزع نفقات التسيير حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة للدولة.

وهي تعتبر بتطابق إلى حد كبير مع دور الدولة المحايدة مادام أنها لا تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية وكل ما تحدثه من آثار فهو غير مباشر لذلك تسمى النفقات الاستهلاكية.

وتعتبر الوزارة الوحدة الأساسية في توزيع نفقات التسيير في ميزانية الجزائر حيث تبوب نفقات التسيير على أساس الوزارات وتتوزع الاعتمادات لكل وزارة من الوزارات إلى عناوين وكل عنوان ينقسم إلى أقسام وتصدر نفقات التسيير لميزانية الجزائر في قانون المالية بالجريدة الرسمية¹.

وطبقا للمادة 24 من قانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 1984/07/07 تبوب نفقات التسيير في أربعة مجموعات أو أبواب هي²:

الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

حيث يتضمن هذا الباب النفقات المخصصة لتسديد الدين العام، وكذا مختلف النفقات العمومية المحسومة من الإيرادات والتي تنقسم إلى عدة أقسام القروض هي:

- **الفقرة الأولى: دين داخلي قابل.**
- **الفقرة الثانية: دين داخلي متذبذب.**
- **الفقرة الثالثة: دين خارجي.**
- **الفقرة الرابعة: ضمانات الخاصة بالقروض والتسيقات التي تعقدتها الجماعات والمؤسسة العمومية.**

¹ محمد، ساحل: المرجع السابق، ص 25

² المادة 24، القانون رقم 17-84: المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرخة في 10 يوليو 1984.

- **الفقرة الخامسة:** النفقات المحسومة من الإيرادات المخصصة لتسديد أو إرجاع الموارد التي تحصلت عليها الدولة بغير وجه حق.
- الباب الثاني: تخصيصات السلطة العمومية.**
- وهي عبارة عن الإعتمادات الضرورية وللإلزام لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد وتتكون من الفقرات التالية¹:
- **الفقرة الأولى:** رواتب العمل.
- **الفقرة الثانية:** المعاشات المنح العائلية.
- **الفقرة الثالثة:** المستخدمين المعدات تسيير المصالح.
- **الفقرة الرابعة:** المستخدمين إعانات التسيير.
- **الفقرة الخامسة:** المتخدمون النفقات المختلفة
- الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل الإنتاج.**
- الباب الرابع: التدخلات العمومية والإدارية.**
- ويتكون من:
- **الفقرة الأولى:** التدخلات العمومية والإدارية مثل إعانات المجموعات المحلية.
- **الفقرة الثانية:** الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية.
- **الفقرة الثالثة:** تشمل النشاط التربوي والثقافي مثل تقديم المنح
- **الفقرة الرابعة:** النشاط الإقتصادي والتشجيعات والتدخلات مثل الاعانات الإقتصادية والمكافاة.
- **الفقرة الخامسة:** النشاط الإقتصادي إعانات للمؤسسات للمصلحة الوطنية (إعانات المصالح العمومية الإقتصادية).
- **الفقرة السادسة:** الإعانات الإجتماعية، المساعدات والتضامن.

¹ المادة 24، القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

- الفقرة السابعة: النشاط الإجتماعي التوقعات (مساهمة الدولة في الصناديق المعاشات وصناديق الصحة) ¹.

الفرع الثاني: نفقات التجهيز.

تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الانمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاث أبواب:

- الباب الأول: الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

- الباب الثاني: إعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة.

- الباب الثالث: النفقات الأخرى برأس مال.

وتتصف نفقات التجهيز بمجموعة من الخصائص مثل: الاستثمارية، الانتاجية، المؤثرة في التنمية... الخ ويحدد التوزيع بين القطاعات للاعتمادات المفتوحة والمخصصات للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي بموجب قانون المالية ².

ونجد عدة تصنيفات لنفقات التجهيز منها:

1. التصنيف الإقتصادي: وحسب المادة 35 أعلاه توزع ميزانية التجهيز على ثلاث عناوين

وهي: ³

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

- النفقات الأخرى برأس مال.

¹ محمد عديلة، تحتاتي محمد: المسار القانوني للنفقات العمومية في الجزائر، مجلة أبحاث، الصادرة عن جامعة الجلفة، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص 522.

² غربي يسين سي لاختصر: تطور نفقات التجهيز والاستثمار العمومي وأثرها على النمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة (2000-2020)، الريادة لاقتصاديات الأعمال، الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 08، العدد 01، الجزائر، 2022، ص 224.

³ المادة 35، القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

على أساس هذا التصنيف ترد نفقات التجهيز العمومي للدولة في جدول (ج) من ميزانية الدولة لكل سنة ضمن قسمين نفقات الإستثمار والعمليات برأس المال، حيث تكون موزعة حسب مختلف القطاعات الإقتصادية وتسجل على شكل رخص برنامج وتنفذ بإعتمادات الدفع.

أ. **نفقات الإستثمار:** وهي تلك النفقات التي لها طابع استثماري وتكون حسب القطاعات ويتكون القطاع من عدة وزارات وتقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد وهي:

- المحروقات.

- الصناعات التحويلية.

- الطاقة والمناجم.

- الفلاحة والري.

- الخدمات المنتجة.

- المنشآت الأساسية والاقتصادية والإدارية.

- التربية والتكوين.

- المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية.

- المباني ووسائل التجهيز.

ب. **العمليات برأس المال:** وتتمثل في

- تخفيض نسب الفوائد.

- الإعانات وتبعات التهيئة العمرانية.

- التخصيصات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية.

- الإحتياطات المخصصة للمناطق الواجب ترقيتها.

- نفقات برأسمال.

- احتياطي لنفقات غير متوقعة.

- صندوق دعم الاستثمار¹.

2. تصنيف نفقات التجهيز حسب تسييرها.

يمكن تصنيف نفقات التجهيز العمومي إلى ثلاثة أصناف حسب الجهة المكلفة

بتسييرها:

أ. البرامج القطاعية الممركزة: تتعلق بالعمليات المسجلة باسم الإدارات المركزية الوزارات أو المؤسسات العمومية الموضوعية تحت وصايتهم وكذا المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة.

ب. البرامج القطاعية الغير ممركرة: تتعلق ببرامج التجهيز المسجلة باسم الوالي.

ج. المخططات البلدية للتنمية: بالنسبة للعمليات التي تخضع في تسييرها للبلديات، حيث حيث يكون موضوع هذه البرامج الأعمال ذات الأولوية في التنمية، ومنها على الخصوص التزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير والطرق².

¹ المادة 35، القانون 17/84، المتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

² أحمد بلجيلاني: إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص 21.

خلاصة الفصل الأول:

النفقات العامة هي المبالغ المالية التي تُخصص لتلبية الاحتياجات العامة والمشروعات الحكومية، ينظم القانون رقم 07-23 هذه النفقات، مع مرونة في الإجراءات للسماح بإنفاق بعض النفقات دون الحاجة لالتزام مسبق، إذ تتضمن الإجراءات الرئيسية: الالتزام، التصفية، والأمر بالصرف، كما تتميز النفقات العامة بصفة النقدية وصدورها عن هيئة محلية، مع تحقيقها للمنفعة المحلية، وتُعتبر هذه النفقات أداة فعالة في إشراف الحكومة على القطاع الخاص وتوزيع الدخل لتحقيق الحد الأدنى لحاجيات المواطنين كالصحة والتعليم.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات
الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.



تمهيد:

ان مرحلة تنفيذ نفقات الجماعات المحلية، تعد أهم مرحلة وأخطرهما لما لها من انعكاسات في كافة مجالات المجتمع خصوصا الاقتصادية والسياسة منها المخصصة للبلدية، وتسند عملية تنفيذها النفقات إلى السلطة التنفيذية التي كانت وراء اقتراح المشروع، والهدف من ذلك هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم تجسيدها على الوجه المحدد للسياسة الموضوعة مسبقا، إذ يحتاج تنفيذها إلى مراقبة مالية وإدارية وفنية، تقوم بها عدة مصالح وجهات إدارية حسب طبيعة ونوعية الرقابة، منها الداخلية ومنها الخارجية، وهو ما سيتم التفصيل فيه من خلال تقسيم الفصل الى مبحثين كما يلي:

• **المبحث الأول: الرقابة الداخلية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.**

• **المبحث الثاني: الرقابة المالية الخارجية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.**

المبحث الأول: الرقابة الداخلية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.
07.

لعل ابرز الجهات التي تمارس الرقابة الداخلية على نفقات الجماعات المحلية تلك التي نجدها على مستوى الأجهزة المحلية، بداية من أعوان الرقابة والتنفيذ للدولة على غرار المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي¹، وعليه يتم دراسة رقابة المراقب الميزانياتي على نفقات الجماعات المحلية {المطلب الأول}، ثم الرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي {المطلب الثاني}.

المطلب الأول: رقابة المراقب الميزانياتي على نفقات الجماعات المحلية.

يعد المراقب الميزانياتي عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية²، وبالرجوع الى المادة 103 من القانون 07-23 يمارس الرقابة الميزانياتية مراقب ميزانياتي تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية³.

يعين المراقب المالي من طرف الوزير المكلف بالمالية من بين⁴:

- رؤساء المفتشين المحليين للميزانية.
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحليين المركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

- المتصرفين الذين يثبتون:

¹ كتنزة بلحسين، الرقابة المالية على النفقات العمومية - المراقب المالي، المحاسب العمومي-، دار الماهر للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2022، ص 02.

² المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

³ المادة 103 من القانون 07-23، السالف الذكر.

⁴ المادة 11 من مرسوم تنفيذي 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية عدد 64، مؤرخة في 27 نوفمبر 2011.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

05 سنوات من الخدمة بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

08 سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.

- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون 07 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

زيادة على هذه الشروط يخصص التعيين في منصب مراقب ميزانياتي للموظفين الحائزين على الأقل على شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة جامعية معادلة لها. ولدراسة رقابة المراقب المالي على مالية الجماعات المحلية، يتطلب التعرض للقرارات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي {الفرع الأول}، ثم العناصر الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي {الفرع الثاني}.

الفرع الأول: القرارات الخاضعة لتأشيرة المراقب الميزانياتي

- يقوم المراقب الميزانياتي بالتأشير على بطاقة الالتزام والوثائق الثبوتية عند الاقتضاء بعد التحقق من العناصر المذكورة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 والمتمثلة في:
- صفة الأمر بالصرف عادة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - التخصيص القانوني للنفقة.
 - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه.
 - وجود التأشيرات والرخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الادارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على الزاميتها.
 - توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية¹.
- كما أنه بالرجوع الى المادة 103 من القانون 07-23 يقوم بـ:

¹ راجع المادة 07 و09، مرسوم تنفيذي رقم 09-374، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

- السهر على مطابقة السهر على مطابقة مشاريع الالتزام بالنفقات بالنسبة إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، والاعتمادات المرخص بالالتزام بها ومناصب الشغل المفتوحة أو المرخص بها.

- التحقق المسبق من توفر الاعتمادات ومناصب الشغل المالية.

- تأكيد المطابقة بواسطة تأشيرة أو رأي مسبق على الوثائق المتعلقة بالاعتمادات ومناصب الشغل المالية والنفقات، أو عند الاقتضاء، تبرير الرفض.

- ضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة أو الرأي المسبق والقيام بتحليلات تتعلق بمسارات وإجراءات الالتزام بنفقات الأمرين بالصرف والتأكد كذلك من جودة عناصر محاسبة الالتزامات.

- تقديم النصح للأمر بالصرف من الناحية المالية.

- مسك محاسبة الآلات - زام بالن - ف - قات ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المالية فيما يخصه¹.

وبالنسبة لآجال منح التأشيرة وفقا لما جاء في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 374-09 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 فإن أجل دراسة وفحص ملفات مشاريع الالتزام بالنفقات التي يقدمها الأمر بالصرف إلى المراقب الميزانياتي خلال 10 أيام كحد أقصى، ويسري هذا الأجل ابتداء من تاريخ استلام مصالح المراقبة الميزانياتية لاستمارة أو مشروع ملف التزام بالنفقة².

يمكن للمراقب الميزانياتي رفض منح التأشيرة لعدم مشروعيتها فالمراقب الميزانياتي يمارس رقابة مطابقة وليس رقابة مشروعية، إذ يمكن أن يكون الرفض مؤقت قابل للتدارك ويمكن أن يكون نهائي.

أولاً- الرفض المؤقت: لقد تضمنت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 91-414 حالات الرفض المؤقت من المراقب الميزانياتي على النحو التالي:

¹ المادة 103 من القانون 07-23، السالف ذكره.

² المادة 09، مرسوم تنفيذي رقم 374-09، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

- حالة اقتراح التزام بنفقة لكنه مشوب بمخالفات للتنظيم المعمول به غير أنه يمكن تصحيحها.

- عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة المطلوبة قانونا.

- نسيان أحد البيانات الهامة في الأوراق المرفقة بالالتزام.¹

إذ تمثل هذه الحالات مخالفات شكلية تعطي للأمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد.

ثانيا- الرفض النهائي: يمكن للمراقب الميزانياتي رفض الالتزام بالنفقة في الحالات المنصوص عليها المادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-414 والمتمثلة في:

- عدم مطابقة اقتراح مشروع الالتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم احترام الأمر بالصرف الملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية: ومثالها ان يقوم الأمر بالصرف باقتراح الالتزام بالنفقة.²

في حالة توفر احد الحالات السابقة الذكر يجب على المراقب الميزانياتي تبليغ الأمر بالصرف مرة واحدة على كل الأسباب التي تعارض تأشيرة الملف عن طريق مذكرة رفض تحتوي على كل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشيرة إضافة إلى إرسال نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية ، إذ يمكن لهذا الأخير في هذه الحالة إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب الميزانياتي عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة.³

¹ المادة 11، المرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 82، مؤرخة في 15 نوفمبر 1992.

² المادة 12، المرسوم التنفيذي 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

³ المادة 13 والمادة 09، المرسوم التنفيذي 09-374، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

الفرع الثاني: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي.

يضطلع المراقب الميزانياتي بتنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالمالية العمومية وذلك بهدف التحقق المسبق من وجود الاعتمادات وإثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء.¹

يمارس المراقب الميزانياتي رقابته دون الخروج عن المجالات المرسومة له مسبقا بموجب القانون والمتمثلة في:

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
- كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد في التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانائية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصارف والتكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورة نهائية، وهي عموما النفقات الصغيرة والاستثنائية التي يمنحها الوزير المكلف بالمالية الى وكالات الإيرادات والنفقات
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- قرارات منح المناصب النوعية.
- قرارات نقل الموظفين.
- قرارات تسريح الموظفين.

¹ راجع المادة 58، قانون 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.

- مشاريع نفقات التجهيز والاستثمار والتسيير لرقابة المراقب الميزانياتي.¹

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على نفقات الجماعات المحلية.

يتصف المحاسب العمومي بكونه المنفذ للميزانية والمراقب عليها في الوقت نفسه، فيمارس على هذا الأساس رقابة تشمل كل التصرفات المالية؛ فلا يتسنى للأمر بالصرف القيام بتنفيذ الميزانية دون موافقته، ما يجعل من المحاسب العمومي آخر عقبة لمراقبة العمليات المالية قبل صرف المال العام.²

في إطار دراسة رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية نتناول صلاحيات المحاسب العمومي ومدى مسؤوليته **{الفرع الأول}**، ثم ندرس العناصر التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي **{الفرع الثاني}**.

الفرع الأول: صلاحيات المحاسب العمومي ومدى مسؤوليته.

بالرجوع الى المادة 15 من القانون 07-23 يعتبر محاسبا عموميا كل عون عمومي معين أو معتمد قانونا للقيام بعمليات المذكورة في المادة 24 من ذات القانون³، وعليه يعرف المحاسب العمومي على أنه كل شخص أو عون له الصفة القانونية لممارسة باسم الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة تداول الأموال والقيم العمومية⁴، والذي يتحدد مركزه القانوني من خلال تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالمالية، الذي يتم تأهيله وفقا لمجموعة من الإجراءات المتعلقة بكيفية تعيينه، حيث حسب المادة 16 من القانون 07-23 يتم تعيين المحاسبين العموميين من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون حصريا لسلطته، يمكن اعتماد بعض المحاسبين

¹ عبد الصديق شيخ: الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، عدد 10، جوان 2018، ص ص 465، 466.

² كنزة بلحسين، وآخرون: رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 15، العدد 01، 2022، ص 1599.

³ المادة 15 من القانون 07-23، السالف الذكر.

⁴ سليمة بوشنطر: المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة "دراسة حالة إقامة جامعية"، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر 03، 2011-2012، ص 28

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية، وتحدد كليات تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم، عن طريق التنظيم¹.

ويعرف الفقيه الفرنسي جاك مانبي المحاسب العمومي: بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة². أي أن المحاسب العمومي هو الذي يشتغل في مؤسسة عمومية ويسمى محاسبا أو رئيس مصلحة المحاسبة أو مقتصد، ويتم تعيينه من طرف وزير المالية وتخضع أساسا لسلطته إلا أنه في بعض الأحيان يتم اعتماد بعض المحاسبين العموميين وفقا للتنظيم أي أن المحاسب العمومي تكون له صفة الموظف العمومي فهو موظف لدى الدولة إما ملحق بوزارة المالية أو لدى هيئة عمومية أخرى ، وبمجرد تعيينه يصبح مرخصا قانونيا من طرف وزير المالية وهذا الترخيص يجيز له التصرف في الأموال العمومية من تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات³.

في هذا الصدد يتم دراسة صلاحيات المحاسب العمومي، ثم تقصي مدى قيام مسؤولية هذا الأخير.

أولا: صلاحيات المحاسب العمومي.

يحتل المحاسب العمومي مكانة هامة في حلقة تنفيذ النفقات العمومية ، باعتباره آخر حلقة في صرف النفقات لذلك كان لزاما على أغلب التنظيمات في العالم على غرار المشرع الجزائري أن تولي لهذا العون أهمية بالغة من خلال تحديد مفهومه و أصنافه و تحديد التزاماته و كليات تعيينه.

¹ المادة 16 من القانون 07-23، السالف الذكر.

² محمد مسعي، المرجع السابق، ص 41.

³ عز الدين فؤاد: استخدام أدوات المحاسبة العمومية في الرقابة على تنفيذ النفقات ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في المحاسبة، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014-2015 ، ص 21.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

نصت المادة 33 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على الاختصاصات المخولة للمحاسب العمومي كما يلي: " يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها و تداول الأموال والسندات والقيم و الممتلكات والعائدات و المواد.

- حركة حسابات الموجودات" ¹.

غير أنه بصدور القانون 07-23 تم تحيين صلاحيات المحاسب العمومي، حيث نصت المادة 24 منه على أنه يكلف المحاسب العمومي بما يلي:

- تحصيل الإيرادات و/أو دفع النفقات.
- حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكلف بها،
- تداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات
- مسك المحاسبة الميزانية على أساس مبدأ محاسبة الصندوق.
- مسك المحاسبة العامة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة،
- التقييد المحاسبي للقيم غير الثابتة.
- إعداد القوائم المالية وحساب التسيير.
- حفظ الوثائق الثبوتية والمستندات المحاسبية للعمليات المنفذة على مستوى المركز المحاسبي الذي يسره ².

ثانياً: مسؤولية المحاسب العمومي.

تقع على عاتق المحاسب العمومي مسؤولية شخصية وأخرى مالية على جميع العمليات التي يديرها منذ تاريخ تنصيبه إلى تاريخ انتهاء مهامه، ففي حالة ما إذا ثبت وجود خلل في

¹ المادة 33، الأمر رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.

² المادة 24 من القانون 07-23، السالف الذكر.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

قيامه المهام الموكولة إليه قامت عليه المسؤولية، إلا إن المشرع الجزائري وضع العديد من الإجراءات التي من شأنها إن تخفف قيام هذه المسؤولية.¹

يعد المحاسب العمومي مسؤول على جميع العمليات الموكولة إليه من خلال ما جاء به القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية²، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مرجعة باقي الحسابات، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين³، وكذا القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

حيث تقرر مسؤولية المحاسب العمومي سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو تسديد النفقات، وذلك نظرا لحساسية المنصب الذي يشغله، إذ أن تسييره للأموال العمومية يستدعي تطبيق نظام صارم، حيث يكون مسؤولا شخصيا وماليا على العمليات الموكولة إليه، رغم أن المشرع قدم له الحماية الكاملة أثناء ممارسة مهامه كونه يعتبر صمام الأمان الأخير قبل صرف المال العام، لهذا السبب توصف مسؤولية المحاسب العمومي بأنها مسؤولية شخصية ومالية⁴، وتوالت المواد من 38 إلى 46 القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في التفصيل في حالات قيام مسؤولية المحاسب العمومي وكيفية حمايته، كما خصص الفصل الثاني من الباب الرابع من القانون 07-23 للحديث عن المسؤولية.

أولا- قواعد مسؤولية المحاسبين العموميين حسب المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين: يتم دراستها من خلال:

¹ كنزة بلحسين، وآخرون: رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، المرجع السابق، ص 1610.

² أنظر المادة 41، الأمر رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.

³ أنظر المرسوم التنفيذي رقم 91-312، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

⁴ زهير شلال: آفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمجد بوقرة بومرداس،

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

1- نطاق مسؤولية المحاسبين العموميين: تمتد مسؤولية المحاسبين العموميين لتشمل أعمالهم الشخصية وعمل الغير.

- المسؤولية عن الأعمال الشخصية: تتعلق هذه المسؤولية بكل المهام التي يضطلع بها المحاسبون العموميون قانونا، وهي:

- تحصيل الإيرادات.

- دفع النفقات.

- حراسة الأموال والقيم وحفظها.

- تداول الأموال والقيم.

- مسك المحاسبة.

- المحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة.¹

- المسؤولية عن أعمال الغير: يكون المحاسبون العموميون مبدئيا، مسؤولين عن عمل الأعوان التابعين لهم (أي الذين هم تحت سلطتهم ومراقبتهم) في المصالح التي يديرونها، كما يمكن أن تكون المسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين والأشخاص الموضوعين تحت أوامره، وذلك بموجب نص المادة 40 من قانون المحاسبة العمومية.

كما نصت المادة 49 من نفس القانون، على تكون المسؤولية المالية للمحاسبين العموميين عن تسيير وكلاء الإيرادات والنفقات (التسبيقات) المرتبطين بهم تضامنية من هؤلاء في حدود المراقبة التي يتعين عليهم ممارستها.

2- أشكال المسؤولية التي تقع على عاتق المحاسب العمومي: تقع على عاتق المحاسب العمومي مسؤولية تأديبية باعتباره موظف عمومي، يسأل عن الأخطاء الوظيفية الواردة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلا أن ما يهمنا في هذا الصدد هي المسؤولية التي تقع على عاتقه نتيجة الإخلال بالتزاماته في إطار الرقابة المالية على النفقات العمومية، ممثلة في المسؤولية الشخصية والمسؤولية المالية.

¹ بلعروسي أحمد التيجاني: قانون المحاسبة العمومية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2011، ص 94.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

أ- **المسؤولية الشخصية:** تكون مسؤولية المحاسب العمومي شخصية عندما يثبت وجود مخالفة في تنفيذ العمليات المنصوص عليها في المواد 35 و36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، كما تجد فكرة المسؤولية الشخصية أساسها القانوني في المادة 43 من ذات القانون، وبالتالي أشارت بدورها إلى إن المحاسب العمومي مسؤولاً شخصياً عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المالية، فلا تتحمل الإدارة الخطأ في الحسابات كما لا يمكن أن يرجع المحاسب العمومي المسؤولية على عاتق أحد أعوانه أو موظفيه¹

ب- **المسؤولية المالية:** يكون المحاسب العمومي مسؤولاً عن تعويض الأموال و القيم الضائعة أو الناقصة من الخزينة العمومية و تغطية العجز الذي يسببه و ليس بإمكانه أن يصلح الإجراءات فبمجرد ثبوت وجود خلل في الحسابات يجب عليه التعويض، لكن مبلغ التعويض تدفعه شركة التامين التي تعاقد معها المحاسب العمومي أو تعاضدية المحاسبين العموميين²، مما يجعل المحاسب العمومي مطالب قانوناً بتقديم عقد التامين عن مخاطر مهنة المحاسب العمومي عند تنصيبه على رأس المصلحة العمومية.³

ونظراً للطبيعة الخاصة لمسؤولية المحاسب العمومي فإنه لا يتم الأخذ بمسؤوليته إلا عن طريق وزير المالية أو مجلس المحاسبة، بواسطة تنفيذ اجراء وضع المحاسب العمومي في وضعية مدين تجاه الخزينة العمومية في حساب خاص، وذلك في حالة إدانته بارتكاب مخالفات صريحة للتشريعات المعمول بها من اجل تسديد العجز في الصندوق أو تعويض الضرر الذي الحق بالخزينة العمومية دون أن يخل ذلك بالمتابعات الجزائية حسب درجة و طبيعة المخالفات المرتكبة⁴.

¹ أنظر المواد 40-49، القانون 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.

² شلال زهير: المرجع السابق، ص 112.

³ أنظر المادة 43، القانون 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.

⁴ شلال زهير، المرجع السابق، ص 112

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

وعموماً تقرر مسؤولية المحاسب العمومي عندما يحدث عجز في الأموال العمومية سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو تسديد النفقات، حيث تكمن المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي عن كل تصرفاته إذا تعلق الأمر ب :

- تسديده للنفقات العمومية في ظروف غير مشروعة.
- حراسة و حفظ الأرصدة و قيم الهيئات العمومية.
- تحريكه للأرصدة و القيم و الحركات الحسابية .
- محافظته على الوثائق و المستندات المثبتة للعمليات المحاسبية .
- قيامه بمهمة المحاسب للمنصب الذي يشغله.¹

ثانياً: مسؤولية المحاسبين العموميين حسب القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

حسب المادة 112 من القانون أعلاه المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعون تحت سلطتهم والوكلاء الماليون مسؤولون شخصياً ومالياً عن العجز الحاصل في الصندوق.²

يعاقب على هذه الأخطاء والمخالفات عبر إصدار قرارات تصفية باقي الحساب من طرف مجلس المحاسبة أو قرارات تصفية باقي الحساب صادرة عن الوزير المكلف بالمالية. لا يوقف الطعن المقدم من قبل المدينين عملية التحصيل.³

المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعون تحت سلطتهم مسؤولون شخصياً عن الأخطاء والمخالفات التي تشكل خرقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم استعمال وتسيير المال العام التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، ويعاقب على هذه الأخطاء والمخالفات وفقاً للتشريع . والتنظيم المعمول بهما.⁴

¹ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث ، الجزائر، 2010، ص 146 .

² المادة 112 من القانون 07-23، السالف الذكر .

³ المادة 112 من القانون 07-23، السالف الذكر .

⁴ المادة 112 من القانون 07-23، السالف الذكر .

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

الفرع الثاني: العناصر التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي.

تظهر الطبيعة القانونية للرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي على النفقات العمومية من خلال مجموعة العناصر المحددة قانونا والتي يلتزم التأكد من صحتها أثناء ممارسة مهامه الرقابية.

بالرجوع إلى أحكام المادة 27 من القانون 07-23 نستخلص أن العناصر التي تنصب عليها هذه الرقابة تتمثل في¹:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها².
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- توفر الاعتمادات.
- تبرير أداء الخدمة³.
- توفر السبولة ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة.
- دقة حساب مبلغ الدين.
- دقة التقييد الميزانياتي⁴.
- وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

¹ أنظر المادة 27 من القانون 07-23، السالف الذكر.

² هذه المطابقة يعني بمفهومها أن العملية المالية المتمثلة في تنفيذ النفقة التي صدر الأمر بدفعها من طرف الأمر بالصرف للمحاسب العمومي، هي عملية تتطابق مع جميع النصوص التشريعية والتنظيمية المرعية في المجال المالي والمحاسبي ومن خلال ذلك يمكن القول أن المحاسب العمومي لا يتعدى دوره إلى رقابة الملائمة، فرقابه رقابة مشروعية فقط. أنظر: موفق عبد القادر: الرقابة المالية على البلدية في الجزائر " دراسة تحليلية ونقدية" ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014 ، ص 152.

³ يتم التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تلتزم بالدفع إلا بعد أن يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بأعمال. أنظر حمادو دحمان: الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ، 2011/2010 ، ص 86 .

⁴ أنظر المادة 27 من القانون 07-23، السالف الذكر.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

- الطابع الابرائي للدفع أن نمة الجهة الإدارية لا تبرأ إلا بعد التأكد من أن الأمر بالدفع الموجه يكتسي طابع الشرعية¹.
- التحقق من أن آجال الديون لم تسقط بالتقادم: نجد في هذا الإطار أن كلا من قانوني البلدية و الولاية قد تطرقا لمدة سقوط الدين، إذ تنص المادة 201 من قانون البلدية على " تتقادم الديون التي لم يلزم بصرفها وتصفيتهما ودفعها في أجل 04 سنوات من إفتتاح السنة المالية المتعلقة بها..."²، كما تنص المادة 174 من قانون الولاية " ترفع الولاية الديون المستحقة على الولاية التي لا تتم تصفيتهما أو الإذن بصرفها أو دفعها في أجل 04 سنوات من بداية المالية التي ترتبط بها"³.
- التحقق من أن الديون ليست محل معارضة: وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل المنازعات المعروضة.

¹ بن داود إبراهيم: المرجع السابق، ص142.

² المادة 201، قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

³ المادة 174، القانون رقم 12-07: مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012

المبحث الثاني: الرقابة المالية الخارجية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

إلى جانب الرقابة المالية الداخلية على ميزانية الجماعات الإقليمية نجد الرقابة المالية الخارجية التي يمارسها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، والتي سيتم تناولها تباعا من خلال تقسيم المبحث إلى مطلبين، نتناول رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات الإقليمية **{المطلب الأول}**، ورقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات الإقليمية **{المطلب الثاني}**.

المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة على نفقات الجماعات المحلية.

يعد مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية المستقلة التي أولها المشرع الجزائري أهمية، وذلك بالنص عليها في الدساتير السابقة وكذا التعديل الدستوري 2020 بموجب المادة 199 والتي أناطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة¹.

و قد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات و مراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشأ سنة 1980 بموجب القانون 05/80 والذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة والهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني².

إلا أنه تم التراجع عن كل هذه المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون 32/90³، و الذي ضيق من اختصاصه باستبعاد المؤسسات العمومية ذات

¹ نصت المادة 199 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، المؤرخ ب 15 جمادى الأول 1442، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، على: "أن مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة".

² الأمر 05-80، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 10 مؤرخة في 04 مارس 1980 {ملغى}.

³ القانون 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

طابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصه، كما جرده من الاختصاصات القضائية¹، يعود المشرع من جديد في سنة 1995، بإعادة الاعتبار لمجلس المحاسبة بموجب الأمر 20/95 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني².

وبهذا فان مجلس المحاسبة هي النواة الأساسية في نظام الرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال و تسيير الموارد المادية و الأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها³.

لدراسة رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية مجال اختصاص مجلس المحاسبة وأطرافه الرقابية {الفرع الأول}، ونتائج رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية وتقدير عمله {الفرع الثاني}.

الفرع الأول: مجال اختصاص مجلس المحاسبة وأطره الرقابية.

فيما يلي يتم دراسة مجال اختصاص مجلس المحاسبة، ثم يتم التطرق الى أطره الرقابية. أولاً- مجال اختصاص مجلس المحاسبة: تتحدد اختصاصات ومهام مجلس المحاسبة انطلاقاً من الأمر 20-95 المعدل المتمم وبذلك يقوم بالمهام التالية⁴:
- يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة إليه أوفي عين المكان وتكون فجائية أو بعد التبليغ.

¹ مسعود راضية: دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، سبتمبر 2018، ص 507.

² القانون 20-95 ، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39 ، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

³ مسعود، راضية: المرجع السابق، ص 508.

⁴ أحمد سويقات: الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه، العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 278.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

- يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس فيه رقابته، كما أن للمجلس اختصاصات إدارية وتتمثل أساسا في رقابة نوعية التسيير الهيئات والمصالح العمومية واختصاصات قضائية وتتمثل في مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين.

ثانيا- الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية: يمارس مجلس المحاسبة رقابة ذات طابع قضائي، ورقابة ذات طابع إداري ولمجلس المحاسبة طبقا لنص المادة 55 من الأمر 95-20 أطر أو طرائق لممارسة عمله الرقابي، وتتمثل في:

1- رقابة نوعية التسيير: في إطار مهامه يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية التي في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية المسخرة لهم، كما يتأكد من وجود و فعالية الأجهزة المكلفة بالتدقيق و الرقابة الداخليتين ، ويراقب شروط منح و استعمال الإعانات و المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق و الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، و دف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات و مطابقة استعمالها مع الغابات التي منحت من أجلها.¹

2- رقابة الانضباط: يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وفي هذا الإطار يختص وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحمل المسؤولية لأي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 07 والأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر، وأي مسؤول أو عون مخول له الإشراف على تسيير الأموال العمومية في حالة ارتكابه مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية.

¹ يمينة نويوة: الرقابة على ميزانية البلدية مع التركيز على الرقابة المالية - دراسة حالة ميزانية بلدية قمار - ولاية الوادي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص محاسبة، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، 2018/2017، ص30.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات التي تم ذكرها في هذه المادة عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية ضررا بالخبزينة العمومية أو هيئة عمومية.¹

الفرع الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة على نفقات الجماعات المحلية وتقدير عمله.

بعد قيام مجلس المحاسبة بعمليات الرقابة التي تدخل ضمن اختصاصه فإنه يقوم بوضع مجموعة من النتائج الإدارية، ثم تقدير عمليات الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة أولا- النتائج الإدارية لعمل مجلس المحاسبة: يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير تتمثل في ما يلي:

1- مذكرة التقييم: بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابتها ويرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات وإلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية وهذا ما نصت عليه المادة 73 من الأمر 95-20.

2- الإجراء المستعجل: والذي من خلاله يحظر رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معينة إذا ما تطلب الأمر ذلك.

3- المذكرة المبدئية: وبموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطة بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال وتسيير و تقدير و مراقبة أموال الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته.

4- التقرير المفصل: نسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي و التي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بالملف.

¹ أحمد سويقات: المرجع السابق، ص 280.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

5- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية: ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعداده مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون.

6- التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ويرسله إلى رئيس الجمهورية يبين التقرير السنوي المعاينات و الملاحظات و التقييمات عن أشغال و تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالآراء و المقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها و أيضا آراء وردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية ويتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية، وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية و لذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية وعلى مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة اطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته.¹

المطلب الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على نفقات الجماعات المحلية.

ظلت المفتشية العامة للمالية جهاز رقابيا حصريا منذ تأسيسها الفعلي سنة 1980 بموجب المرسوم 80-53 السابق ذكره ولكن التطورات التي عرفتھا الجزائر أدت إلى ظهور مفاهيم ومعطيات جديدة تطلبت تطوير أجهزة الدولة ووظائفها اذ أصبحت تشكل المفتشية العامة للمالية دعامة أساسية للحفاظ على ميزانية الدولة بشكل العام و النفقات العمومية بشكل خاص قياسا للمهام الرقابية والإخبارية التي تقوم بها وفقا لبرنامج سنوي لذا فإن تدعيم هذه الهيئة بوسائل قانونية عملية لتولي هذه المهام ضرورة حتمية لتحقيق النجاعة في الأداء.

وعليه فإن البحث في اسناد العملية الرقابية على النفقات العمومية للمفتشية العامة للمالية يستلزم بالضرورة التطرق الى مجال تدخل هذا الجهاز {الفرع الاول} والإجراءات والوسائل القانونية المعتمدة للقيام بالمهام الموكلة له {الفرع الثاني}، ثم تقييم دورها {الفرع الثالث}.

¹ إبراهيم بن داود: المرجع السابق، ص 166 - 167.

الفرع الأول: مهام المفتشية العامة للمالية.

إن البحث في مجال تدخل المفتشية العامة للمالية يستلزم بالضرورة التطرق للمهام الأصلية للمفتشية العامة للمالية والمسندة إليها منذ أول تكريسها الفعلي للمفتشية العامة للمالية، وصولاً إلى المهام المستحدثة لها والتي فرضتها التطورات التي تعيشها الدولة.

أولاً: المهام الأصلية للمفتشية العامة للمالية.

تتمثل المهام الأصلية للمفتشية العامة للمالية في:

1- مهمة الرقابة والتدقيق: يقصد بالرقابة والتدقيق، التفتيش والمتابعة والملاحظة والتحقق من الاستعمال العقلاني لكافة الموارد البشرية والاستغلال الأمثل لكل الإمكانيات المادية والمالية، والاستخدام الرصين لجميع الوسائل والوثائق والحسابات، واحترام القوانين والتنظيمات والتعليمات الموضوعية كمقاييس لعمل الهيئة الخاضعة للرقابة.¹

يرتكز موضوع الرقابة على مجموعة من العناصر المحصورة في البحث في مدى شرعية ودقة الحسابات دون أن يكون لها صلاحية النظر و البحث في مدى ملائمتها.² فتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق والتحليل المالية على مجموعة من المجالات والتي يمكن حصرها في:

- سير الرقابة الداخلية و فعالية هيكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير أملاك.
- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.

¹ فنيش محمد الصالح: الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011-2012، ص 200.

² سناطور خالد: الرقابة على النفقات العمومية - دراسة دور المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج، تخصص ميزانية المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2005/2006، ص 37

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

- شروط تعبئة الموارد المالية وتسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير.
- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.¹

2- **مهام التحقيق والدراسات والخبرات:** لا يقتصر دور المفتشية العامة للمالية على رقابة التسيير المالي والمحاسبي لأجهزة الدولة ومصالحها الإدارية ورقابة وتدقيق التسيير في المؤسسات العمومية الاقتصادية، وإنما يمتد ليشمل مجال ذا أهمية معتبرة، وهو مجال الدراسات والخبرة والمشاركة في اللجان، وهذا ما تضمنته مهام الدراسات والخبرات ثم البحث في كيفية مشاركة المفتشية العامة للمالية في اللجان.

3- **مهام التحقيقات والخبرات:** يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بإنجاز دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني بطلب منها، وتتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق بصفة فجائية² وتتمثل مهمة الدراسة والخبرة في القيام بتحليل مالي و اقتصادي مقارنة بأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي وهذا بعد طلب من الهيئة أو المؤسسة المعنية بالأمر، حيث يمكنها في الأخير إعطاء الحلول الممكنة لإخراج المؤسسة من الصعوبات، كما يمكن لهذه الصلاحيات أن تأخذ صورة اقتراحات من شأنها تحسين فعالية ونجاعة المؤسسة مع الاعتماد على المقاييس والنظم المأخوذة في إطار أهداف السياسة العامة.³

4- **المشاركة في لجان إعادة الهيكلة والخصوصية:** تشارك المديرية العامة للمالية بصفتها رئيسة لجنة إعادة الهيكلة وتتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات بعض المؤسسات من وزارة لأخرى أو إدماجها في بعض المؤسسات الأخرى أو تقسيم مؤسسة كبيرة إلى عدة

¹ المادة 05، المرسوم التنفيذي 08-272، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السابق الذكر.

³ ملياني عبد الرحمان حميد: المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 48.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

مؤسسات أو تصفية بعضها¹، كما تشارك المفتشية العامة للمالية في عضوية لجنة مراقبة الخوصصة.²

ثانيا- المهام المستحدثة للمفتشية العامة للمالية: نتيجة للتطورات السياسية، الاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها الجزائر بعد سنة 2005 والانتقال من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي الحر، وانفتاح الاقتصاد الوطني أصبح من الضروري تطوير أجهزة الدولة بما يتماشى مع اقتصاد السوق، وفي هذا الإطار عرفت المفتشية العامة للمالية استحداث صلاحيات ومهام جديدة تتمثل في إعادة الهيكلة، تعيين محافظو الحسابات، والرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال، وأخيرا مهمة التقييم

1- مهمة إعادة الهيكلة: تساهم المفتشية العامة للمالية مساهمة فعالة في تطبيق سياسة إعادة الهيكلة للمؤسسات ذات الطابع الإداري والاقتصادي على حد سوي³، وتتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات المؤسسات الإدارية من وزارة إلى أخرى أو إدماجها ضمن مؤسسات أخرى أو تصفيتها نهائيا وإعادتها إلى صاحبها الأصلي، وتتجلى عملية إعادة الهيكلة إما في تغيير التنظيم العضوي للمؤسسة أو التسيير المالي.⁴

2- تعيين محافظو الحسابات: نظرا لظهور الفراغ الرقابي ضمن الإطار القانوني للمفتشية وهذا بالنسبة لبعض المؤسسات العمومية، لجأ المشرع الجزائري إلى سد الفراغ وإحداث منصب جديد يدعى بمحافظ حسابات لدى المؤسسات، وهذا من أجل خلق نوع من التكامل الرقابي المنشود، حيث كلفت المفتشية العامة للمالية ابتداء من سنة 2005 بتدقيق الحسابات للشركات والمؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات المالية وذلك عن طريق تعيين

¹ فنيش محمد صالح: المرجع السابق، ص 209.

² أنظر المرسوم التنفيذي رقم 96-105، المؤرخ في 11 مارس 1996، يحدد لكيفيات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 18، الصادرة بتاريخ 20 مارس 1996

³ فنيش محمد صالح: المرجع السابق، ص 209.

⁴ ملياني عبد الرحمان حميد: المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 51.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

مفتشين للمالية في نهاية كل سنة يتم ترسيمهم بصفة محافظي الحسابات، ومن أجل هذا يقومون ب:

- التأكد من صحة الإحصائيات والحسابات الواردة في المحاسبة العامة للمؤسسة.
- مراقبة العمليات التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر على الهيئات الخاضعة لرقابتهم.
- التمتع بكل الإمكانيات والوسائل لأجل البحث والتحري في عين المكان على الوثائق والدفاتر، فلا يلتزم اتجاههم بالسر المهني وتعتبر الآراء التي يقدمونها ملزمة للهيئة التي تخضع لرقابتهم.¹

3- الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال: عرفت حركة رؤوس الأموال وعمليات الصرف تطورا هاما نتيجة الانفتاح الاقتصادي ما أدى الدولة إلى تطوير طرق مكافحة التجاوزات والمخالفات الناتجة عن تهريب رؤوس الأموال والتصريحات الكاذبة إلى جانب عدم مراعاة الإجراءات والشكليات المنصوص عليها²، و يعتبر موظفو المفتشية العامة للمالية من الأعضاء المؤهلين لمعاينة جرائم مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج ويتم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير العدل.³

4- مهمة التقييم: إن الرقابة على الأموال العمومية بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات المحاسبية ومشروعيتها يمكن ألا تحقق الفعالية المنشودة، لذلك استوجب الأمر تجاوزه إلى تقييم النشاط العمومي نفسه.

تعد مهمة التقييم من بين المهام الأساسية للمفتشية العامة للمالية وتبرز في شكل تقييم أداء، استخدام السلطة التنفيذية للأموال التي تصرفها وتنفيذها لبرامجها وفقا للأهداف

¹عباس نصيرة: آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في

الحقوق، جامعة أحمد بوقورة، بومرداس، 2012/2011، ص 95.

² سوناطول خالد: المرجع سابق، ص 41.

³ سوناطور خالد: المرجع نفسه، ص 42.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

المسطرة¹، وحددت في شكل تدخلات تمارسها المفتشية عند قيامها بمهام المراقبة على الهيئات المذكورة في المادتين الثانية والثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق الذكر، و تنصب مهمة التقييم على ما يلي :

- تقييم السياسات العمومية.
- التقييم الاقتصادي و المالي للنشاطات الشاملة القطاعية أو الفرعية أو للكيانات الاقتصادية.
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها.²

الفرع الثاني: الإجراءات والوسائل الرقابية المعتمدة من قبل المفتشية العامة للمالية.

خلال الشهر الأول من كل سنة يقوم وزير المالية بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة خلال السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يقوم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني.³

بعد إقرار البرنامج السنوي يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق والبعثات التفتيشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها، تبدأ بالمرحلة التحضيرية لعملية التفتيش ثم مرحلة تنفيذ عملية التفتيش تليها مرحلة صياغة التقارير.

¹ دواعر عفاف: المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، د ت ن، ص 70.

² المادة 04، المرسوم التنفيذي 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

³ العماري كريمة: الرقابة الإدارية على تنفيذ الصفقة العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 11 742 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016/2017، ص 55.

أولاً: المرحلة التحضيرية.

إن المفتشية العامة للمالية قبل أن تباشر عملها تشرع في الأشغال التحضيرية والتحليلية المرتبطة بتدخلاتها¹، وتقوم بتحضير العمليات الرقابية بطريقة منتظمة وتعد في إطار برنامج عمل سنوي من طرف مديرية المناهج والتحليل والتلخيص، والتي تعرضه على الوزير المكلف بالمالية لضبطه خلال الشهرين الأولين من السنة.

ويتم تحديد هذا البرنامج وفق متطلبات الأوضاع السائدة والأهداف المحددة بناءً على طلبات أعضاء الحكومة ومختلف الوزراء أو من طرف الجهات والمؤسسات المؤهلة، كما يمكن القيام بالعمليات الرقابية خارج البرنامج² المحدد بناءً على طلب السلطات والجهات المذكورة أعلاه.

تسمح الإجراءات الأولية بالتعرف على الهيئات والمؤسسات المراد مراقبتها والمسجلة في البرنامج السنوي للتدخلات، وذلك من حيث نصوص الإنشاء، الاسم الكامل للمؤسسة والعنوان بالإضافة إلى نشاطها والقانون الأساسي لها³، وعموماً تجمع كل القوانين والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بها والاطلاع على كل أرشيفات المفتشية العامة الخاصة بالتدخلات السابقة في هذه المؤسسة أو الهيئة إن وجدت⁴، وفي هذه المرحلة يمكن اللجوء إلى الهيئات والإدارات العمومية والجهات الأخرى الموضوعة تحت سلطة المفتشية للاطلاع على كل مستند أو معلومات حول نشاط الهيئة أو معاملاتها المالية⁵.

يقوم رئيس المهمة التفتيشية في مرحلة متقدمة من التحضير للتفتيش بإعداد ملاحظات حول تنظيم المراقبة ويقدمها إلى المفتشين المكونين للفرقة التفتيشية على شكل

¹ براهمي عبد الرحمان: الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية تخصص خزينة، المعهد الوطني للمالية، الدفعة الحدية عشر، 1995/1991، ص 34.

² سوناطور خالد: المرجع السابق، ص 45.

³ ملياني عبد الرحمان حميد: المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 61.

⁴ بن علي عبد الكريم: المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية، الدفعة العاشرة، الجزائر، 1993، ص 77.

⁵ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

معلومات أساسية متمثلة في تحديد طبيعة النقاط التي يجب مراقبتها ومدة تنفيذ المهمة التنفيذية التي لا تتعدى شهرين في أحسن الظروف وقابلة للتجديد في حالات استثنائية، كما يتولى مأمورية تقسيم المهام بين المفتشين لتفادي التداخل أثناء تنفيذ المهمة التفتيشية.¹

ثانيا: تنفيذ عملية التفتيش.

تقوم المفتشية العامة للمالية بعد الانتهاء من المرحلة التحضيرية بالانتقال إلى الهيئة والمصلحة الخاضعة للرقابة بصفة فجائية وذلك أن تعلق الأمر بمهمة الفحص أو التحقيق، على خلاف مهام الدراسات أو التقييمات والخبرات التي تكون موضوع تبليغ مسبق²، وفي هذا الإطار يتم الاتصال بالجهة التي ستخضع للرقابة ومن خلاله تحدد أهداف التدخل، ولا ينبغي أن تتجاوز مهلة أسبوع، إذ يتم انجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان، وهذا من ناحيتين، الشكل والمضمون.³

1- من ناحية الشكل: وهذا بالتأكد من وجود وصحة الدفاتر والوثائق المالية والمحاسبية.

2- من ناحية المضمون: وهذا بالتحقق في سير الهيئة من خلال فحص الصناديق والأموال والقيم والسندات التي يحوزها المسيرين بالإضافة إلى الاطلاع على أي نوع من السجلات والمعطيات والتيقن من صحتها وتقديم أي طلب سواء كتابي أو شفهي، كما تقوم بمراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات الخاضعة للرقابة ماعدا العمليات التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.⁴

إذا تحقق المراقب من وجود نقائص أو تأخيرات في المحاسبة يطلب من المحاسبين والمسيرين القيام بضبط هذه المحاسبة، أما في حالة معاينته لضرر جسيم أو اكتشافه لعدم

¹ بن الشيخ هشام وآخرون . المفتشية العامة للمالية بين الرقابة والتقييم، مذكرة نهاية دراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، فرع خزينة، المعهد الوطني للمالية، ص 55.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

³ شويخي سامية: أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 71.

⁴ المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف اختلال يؤثر على العمل الرقابي، يقوم المفتش بتحريـر محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية التي تأمر بإجراء خبرة لإنشاء المحاسبة أو ضبطها.¹

يتم إعلام رئيس المفتشية العامة للمالية من طرف المفتشين في حالة تأكدهم من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير العادي للهيئة الخاضعة للرقابة.²

ثالثا: مرحلة صياغة التقارير.

يتجلى الإجراء الأخير والأهم للمفتشية العامة للمالية عند قيامها بالمهام التفتيشية بتحريـر التقارير التي تتضمن مجموعة من التأمّلات والملاحظات الموضوعية المتناسقة حول فعالية تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة³، وتتعدد تقارير المفتشية العامة عبر مراحل زمنية بداية بالتقرير الأساسي إلى التقرير التلخيصي وأخيرا التقرير السنوي.

1- التقرير الأساسي: عند إنهاء المهام الرقابية يحرر المفتش تقريرا أساسيا يبرز من خلاله المعايـنات والتقديرات حول طريقة التسيير وفعاليتـه، كما يمكن أن يتضمن هذا الأخير كل اقتراح من شأنه تحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم الهيئة الخاضعة للرقابة⁴، وبعدها يتم إبلاغ هذه الهيئة بالتقرير الأساسي وتجب عليه لزوما في أجل أقصاه شهرين عن الملاحظات الواردة في التقرير⁵ وهو ما يعرف "بالإجراء التناقضي"، حيث يخول للهيئة المراقبة تنفيذ الملاحظات التي تراها غير حقيقية وذلك بتقديم الوثائق الإثباتية، ويصبح التقرير نهائيا بعد نهاية الإجراء التناقضي، أو عند انقضاء أجل الاستحقاق المحدد للرد.⁶

¹ المواد 07-09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

² سناطور خالد، المرجع السابق، ص 47.

³ كركوب مصطفى: الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية، الدفعة الثامنة، د ت ن، ص 40.

⁴ المادة 21، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف ذكره.

⁵ أنظر في هذا الشأن المادة 23 ف 02، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

⁶ المادة 22-23، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.

2- **التقرير التلخيصي:** يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي، ويتضمن هذا التقرير نتيجة المقاربة بين الملاحظات والدراسات المدونة في التقرير الأساسي مرفقاً بجواب المسير للسلطة السلمية أو الوصية للجهة محل العملية الرقابية وللسلطة الوزارية.¹

3- **التقرير السنوي:** طبقاً للمادة 26 من المرسوم رقم 08-272 السالف الذكر فإن المفتشية العامة للمالية تعد تقريراً سنوياً عن حصيلة عملها وتلخيص معايناتها وملاحظاتها والاقتراحات ذات المغزى العام، قصد تكييف وتحسين التشريع والتنظيم اللذان يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها في مجال تدخلها. ويقدم التقرير السنوي الى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها.

إلى جانب التقرير السنوي، تعد المفتشية في نفس الأجال تقرير نهائي الذي تعده المفتشية العامة للمالية الذي يتضمن كل المعاينات والأجوبة المتعلقة بها ثم ترسل إلى الوزير المكلف بالمالية حول نتيجة المراقبة.²

الفرع الثالث: تقييم دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة على نفقات الجماعات المحلية.

رغم كل السلطات التي تتمتع بها المفتشية العامة للمالية والتي تسمح لها بالتدخل في كل العمليات المرتبطة بتدبير الأموال العمومية ، وتنظيم أوجه الإنفاق العام في سائر الإدارات والمرافق العمومية خاصة الجماعات المحلية ، إلا أن جملة من العراقيل أفضت إلى حصر دورها على المستوى العملي في مجرد أداة للتحري الشكلي ترتبط بحملات زمنية مؤقتة، تقارير متناثرة لا تأخذ بعين الاعتبار وليست لها القوة اللازمة الردعية والقمعية، مما جعلها تفتقد المقومات الحقيقية للجهاز الرقابي الفعال كما هو متعارف عليه، وأبرز تلك العراقيل هي:

¹ المادة 24، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

² سويقات، أحمد: المرجع السابق، ص 244.

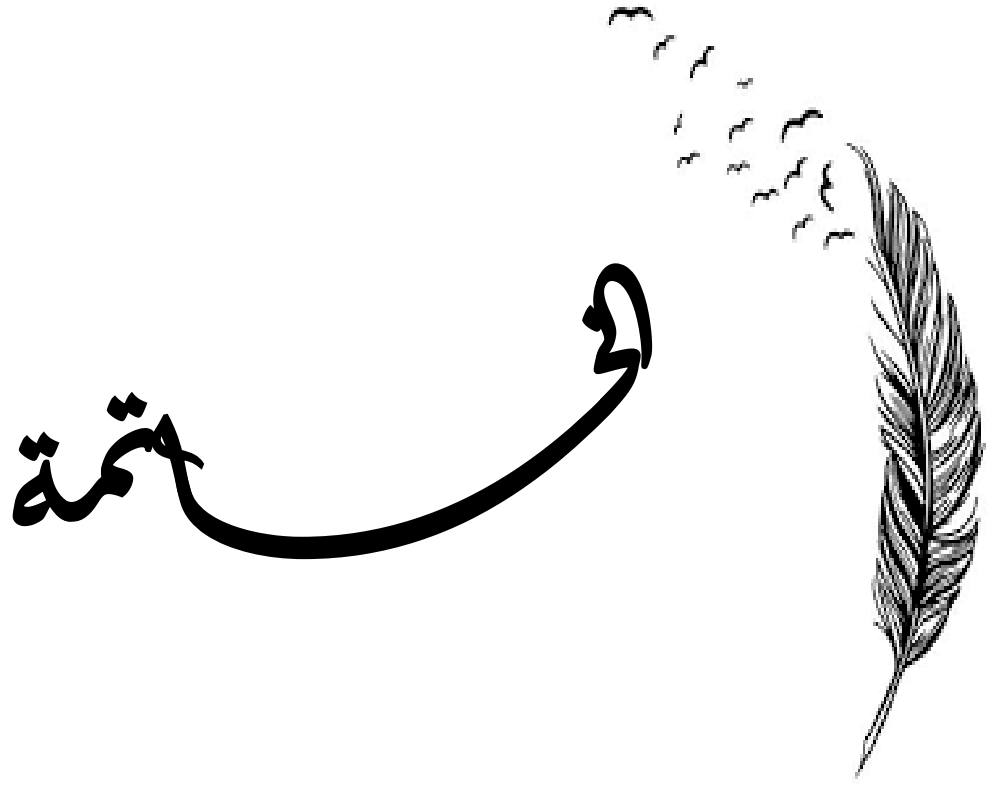
الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.

- إن المجال الواسع لتدخل المفتشية العامة للمالية هو ضرب في الصميم لقاعدة السرية كأسلوب تعتمده لمباغثة المفسدين.
- غياب سلطة الردع.
- كل هذه العراقيل يجعل من رقابة المفتشية العامة للمالية رقابة وصفية تحليلية لواقع تسيير الأموال العمومية، لا تتعدى تلك التقارير والمحاضر التي تحيلها إلى غيرها من الأجهزة الرقابية¹.

¹ محمد لخضر دلاج، وآخرون: فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الانسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص124.

خلاصة الفصل الثاني:

حتى تتمكن النفقة من تحقيق الأهداف الموجودة والمتمثلة في تحقيق النفع العام للمجتمع بإشباع الحاجات العامة ، فبالتالي يجب أن تلتزم السلطات العامة عند قيامها بالإتفاق العام باحترام بعض القواعد والضوابط والالتزام باتخاذ الإجراءات القانونية المقررة عند إجراء الإتفاق العام، من خلال جعل تنفيذ نفقات الجماعات المحلية يخضع الى نوعين من الرقابة: الرقابة الداخلية، وتمثل تلك التي نجدها على مستوى الأجهزة المحلية، بداية من أعوان الرقابة والتنفيذ للدولة على غرار المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي، إلى جانب الرقابة المالية الداخلية نجد الرقابة المالية الخارجية التي يمارسها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.



تناولنا في دراسة بحثنا المتواضع موضوع مالية الجماعات المحلية وهذا من خلال ما تم عرضه وتحليله توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات .

أولاً: النتائج.

- تعتبر الرقابة المالية جزءاً أساسياً من الإدارة المالية والتي تتضمن مجموعة من السياسة والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، وهي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشافها أية انحرافات عن الخطط الموضوعية. وتعتبر من أهم المرتكزات التي تنطلق منها الموازنة العامة وتتضمن استقامة ونزاهة الموظفين والتأكد من أن أدائهم لمهامهم وواجباتهم.
- لا يتم الصرف النهائي لنفقات ميزانية الجماعات الإقليمية إلا بعد مرورها على مجموعة من المراحل، بدءاً بالإجراءات التي يقوم بها الأمر بالصرف من: التزام، تصفية وأمر بالدفع إلى عملية الدفع التي يتولاها المحاسب العمومي، دون أن ننسى عملية المراقبة التي يقوم بها المراقب المالي على إجراءات الأمر بالصرف وشرعية النفقة.
- بالرغم من الإصلاحات التي جاء بها القانون 07-23 بقي الدور الرقابي الذي يلعبه المراقب الميزانيات، إلا أن المحاسب العمومي يمارس هذه الوظيفة أيضاً، إذ نجد أن المشرع اشترط توفر مجموعة من الوثائق والمستندات في رقابة المراقب المالي هي نفسها المطلوبة في رقابة المحاسب العمومي، مما يجعل رقابة هذا الأخير مجرد تكرار لرقابة المراقب الميزانياتي في كثير من جوانبها.
- إعدام النشاط الرقابي للمراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي، بمعنى آخر التشكيك في فعالية قرار إمكانية تجاوز الرفض النهائي للمراقب الميزانياتي من خلال إمكانية تجاوزه عن طريق التفاوضي، والقرارات المحاسب العمومي عن طريق آلية التسخير.
- تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة لاحقة على تنفيذ نفقات الجماعات المحلية ضمن آليات متعددة، وسواء كانت في إطار البرنامج السنوي أو خارجه فهي تعتبر رقابة وصفية تحليلية تفقد لأي إجراءات ردعية أو عقابية في مواجهة الخارجين عن القواعد القانونية.
- بالنسبة لمجلس المحاسبة يمارس رقابة لاحقة نسبية محدودة دون فاعلية، كونها تفقد للإجراءات الردعية.

ثانياً: التوصيات.

- يجب القيام بإصلاحات عميقة من أجل تقوية الجهاز الرقابي، بحيث يقوم المراقب الميزانياتي بدور أكبر وأكثر فعالية لضمان رقابة ملائمة باعتباره الأكثر خبرة في المجال المالي.
- توضيح سبل الطعن سواء الإدارية أو القضائية في آليات تجاوز الرقابة السابقة على النفقات العمومية.
- ضرورة الفصل الفعلي بين الوظيفة الإدارية للأمر بالصرف والوظيفة المحاسبية للمحاسب العمومي، والوظيفة الرقابية للمراقب الميزانياتي
- ضرورة التخفيف من رقابة الوصاية على الجماعات المحلية، وتحديد التدخل الرقابي بدقة.
- تفعيل أداء أجهزة الرقابة بمنحها آليات وقائية وردعية فعالة تقاس بفاعلية الأداء للمحافظة على المال العام وليس بكثرة الأجهزة المتدخلة.
- ضرورة التأطير القانوني لمهام المراقب الميزانياتي بشكل مفصل بما يتماشى مع القانون 07-23.

قائمة المصادر والمراجع



1. النصوص التشريعية.

- الأمر رقم 80-05، المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 10 مؤرخة في 04 مارس 1980.
- القانون رقم 84-17: المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرخة في 10 يوليو 1984.
- القانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، المؤرخة في 15 غشت 1990.
- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.
- القانون رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، مؤرخة في 03 يوليو 2011، المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-13، المؤرخ في 31 غشت 2021، الجريدة الرسمية عدد 67، المؤرخة في 31 غشت 2021.
- القانون رقم 12-07: مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.
- القانون رقم 23-07: المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية عدد 42، مؤرخة في 25 يونيو 2023.
- القانون العضوي رقم 18-15: المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 53، مؤرخة في 02 سبتمبر 2018.
2. النصوص التنظيمية:
- المرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 82، مؤرخة في 15 نوفمبر 1992.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-105، المؤرخ في 11 مارس 1996 ، يحدد لكيفيات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 18، الصادرة بتاريخ 20 مارس 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.
- المرسوم التنفيذي 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية عدد 64، مؤرخة في 27 نوفمبر 2011.

ثانيا: المراجع .

1. الكتب:

- بلعروسي أحمد التيجاني، قانون المحاسبة العمومية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2011.
- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث ، الجزائر، 2010.
- حامد عبد المجيد دراز، وآخرون: مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003.
- سوزي عدلي ناشد: الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط2، الإسكندرية، مصر، 2000.
- طارق الحاج: المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999.
- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي: الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دار حامد للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2014.
- عمر يحيوي: مساهمة في الدراسة المالية العامة -النظرية الراهنة وفق التطورات الراهنة-، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2000.
- كنزة بلحسين: الرقابة المالية على النفقات العمومية - المراقب المالي، المحاسب العمومي-، دار الماهر للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2022
- محرز محمد عباس: اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2008.
- محمد الصغير بعلي: المالية العامة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، الجزائر، 2003.

- محمد ساحل: المالية العامة ، جسر للنشر والتوزيع ، المحمدية، الجزائر، 2017.

2. الرسائل الأكاديمية:

أ. أطروحات الدكتوراه.

- أحمد سويقات: الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه، العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.

- موفق عبد القادر: الرقابة المالية على البلدية في الجزائر " دراسة تحليلية ونقدية" ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014.

- دواغر عفاف: المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، د ت ن.

- زهير شلال: آفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2014/2013

- فنيش محمد الصالح: الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011-2012.

ب. مذكرات الماجستير.

- ملياني عبد الرحمان حميد: المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011.

- أحمد بلجيلاني: إشكالية عجز ميزانية البلديات ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان، 2010-2009.

- عز الدين فؤاد: استخدام أدوات المحاسبة العمومية في الرقابة على تنفيذ النفقات ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في المحاسبة، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015-2014.

- حمادو دحمان: الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ، 2011/2010 .

- عباس نصيرة: آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في الحقوق، جامعة أحمد بوقورة، بومرداس، 2012/2011
- سليمة بوشنطر: المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة "دراسة حالة إقامة جامعية"، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر 03، 2011-2012.
- شويخي سامية: أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011
- ت. مذكرات الماستر.

- براهيم عبد الرحمان: الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية تخصص خزينة، المعهد الوطني للمالية، الدفعة الحدية عشر ، 1995/1991.
- بن الشيخ هشام وآخرون . المفتشية العامة للمالية بين الرقابة والتقييم، مذكرة نهاية دراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، فرع خزينة، المعهد الوطني للمالية.
- بن علي عبد الكريم: المفتشية العامة للمالية ، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية ، المعهد الوطني للمالية ، الدفعة العاشرة ، الجزائر ، 1993 .
- سناطور خالد: الرقابة على النفقات العمومية - دراسة دور المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج ، تخصص ميزانية المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2006/2005
- العماري كريمة: الرقابة الإدارية على تنفيذ الصفقة العمومية، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017/2016.
- كركوب مصطفى: الرقابة على النفقات العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية ، الدفعة الثامنة ، د ت ن.
- يمينه نويوة: الرقابة على ميزانية البلدية مع التركيز على الرقابة المالية - دراسة حالة ميزانية بلدية قمار - ولاية الوادي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص محاسبة، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، 2018/2017.

3. المقالات:

- أحمد بوجلال: إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر ، مجلة الدراسات العدد الاقتصادي، الصادرة عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 15، العدد 02، 2018.

- أم كلثوم بن موسي وآخرون، ترشيد النفقات العمومية" دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013"، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الإقتصادية، العدد04، الجزائر، 2016.
- رابح شراك: النفقات العمومية"، مجلة الميدان للعلوم الإنسانية والاجتماعية، الصادرة عن جامعة الجلفة، المجلد 04، العدد01، 2021
- عبد الصديق شيخ: الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02 ، عدد 10 ، جوان 2018.
- غربي يسين سي لآخضر: تطور نفقات التجهيز والاستثمار العمومي وأثرها على النمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة (2000-2020)، الريادة لاقتصاديات الأعمال، الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 08، العدد 01، الجزائر، 2022.
- كنزة بلحسين، وآخرون: رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 15، العدد 01، 2022.
- لآخضر دلآج، وآخرون: فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الانسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 02، 2020.
- محمد عديلة، حتحاتي محمد: المسار القانوني للنفقات العمومية في الجزائر، مجلة أبحاث، الصادرة عن جامعة الجلفة، المجلد06، العدد02، 2021.
- مسعود راضية: دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد11، سبتمبر 2018
- مليكة، حجاج " الأدوات الرقابية على النفقات العامة في القانون الجزائري"، ((مجلة الحقوق والعلوم السياسية))، الصادرة عن جامعة الجلفة، المجلد 11، العدد01، 1970.
- نادية تياب: عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية- قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15-247"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، المجلد 16، العدد21، 2021.

فهرس المحتويات



الصفحة	العنوان
	الشكر والعرفان
	الإهداء
05-01	مقدمة
26-07	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي والاجرائي لنفقات الجماعات المحلية.
08	المبحث الأول: الاطار المفاهيمي لنفقات الجماعات المحلية.
08	المطلب الأول: مفهوم نفقات الجماعات المحلية.
08	الفرع الأول: تعريف نفقات الجماعات المحلية.
11	الفرع الثاني: خصائص نفقات الجماعات المحلية.
13	المطلب الثاني: الضوابط التي تخضع لها نفقات الجماعات المحلية.
13	الفرع الأول: ضابط المنفعة العامة.
15	الفرع الثاني: الضابط الاقتصادي للإنفاق والرقابة.
17	المبحث الثاني: الاطار الاجرائي لنفقات الجماعات المحلية.
18	المطلب الأول: الاجراءات التي تمر بها نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.
18	الفرع الأول: المرحلة الإدارية للنفقة العمومية.
19	الفرع الثاني: المرحلة المحاسبية للنفقة العمومية.
19	المطلب الثاني: تقسيمات نفقات الجماعات المحلية.
20	الفرع الأول: نفقات التسيير.
22	الفرع الثاني: نفقات التجهيز.
26	خلاصة الفصل الأول.
57-28	الفصل الثاني: صور الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.
29	المبحث الأول: الرقابة الداخلية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 07-23.
29	المطلب الأول: رقابة المراقب الميزانياتي على نفقات الجماعات المحلية.

30	الفرع الأول: القرارات الخاضعة لتأشيرة المراقب الميزانياتي.
33	الفرع الثاني: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي.
34	المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على نفقات الجماعات المحلية.
34	الفرع الأول: صلاحيات المحاسب العمومي ومدى مسؤوليته.
41	الفرع الثاني: العناصر التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي.
42	المبحث الثاني: الرقابة المالية الخارجية على نفقات الجماعات المحلية في ضوء القانون 23-07.
42	المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة على نفقات الجماعات المحلية.
44	الفرع الأول: مجال اختصاص مجلس المحاسبة وأطره الرقابية.
45	الفرع الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة على نفقات الجماعات المحلية وتقدير عمله.
47	المطلب الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على نفقات الجماعات المحلية.
47	الفرع الأول: مهام المفتشية العامة للمالية.
52	الفرع الثاني: الإجراءات والوسائل الرقابية المعتمدة من قبل المفتشية العامة للمالية.
56	الفرع الثالث: تقييم دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة على نفقات الجماعات المحلية.
57	خلاصة الفصل الثاني.
60-59	الخاتمة.
66-62	قائمة المصادر والمراجع.
69-68	فهرس المحتويات.

الملخص:

ان مرحلة تنفيذ نفقات الجماعات المحلية، تعد أهم مرحلة وأخطرها لما لها من انعكاسات في كافة مجالات المجتمع خصوصا الاقتصادية والسياسة منها المخصصة للبلدية، وتسد عملية تنفيذها النفقات إلى السلطة التنفيذية التي كانت وراء اقتراح المشروع، والهدف من ذلك هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم تجسيدها على الوجه المحدد للسياسة الموضوعة مسبقا، إذ يحتاج تنفيذها إلى مراقبة مالية وإدارية وفنية، تقوم بها عدة مصالح وجهات إدارية حسب طبيعة ونوعية الرقابة، منها الداخلية وتمثل تلك التي نجدها على مستوى الأجهزة المحلية، بداية من أعوان الرقابة والتنفيذ للدولة على غرار المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي، إلى جانب الرقابة المالية الخارجية التي يمارسها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

Abstract:

The implementation stage of local government expenditures is considered the most important and dangerous stage due to its ramifications in all aspects of society, especially economic and political, including those allocated to municipalities. The execution of expenditures is entrusted to the executive authority that proposed the project, aiming to ensure that the budget implementation adheres to the specified policy.

This implementation requires financial, administrative, and technical supervision carried out by several administrative entities depending on the nature and type of oversight. These include internal oversight found at the local level, starting from monitoring and implementation officers similar to budget controllers and public accountants, along with external financial oversight exercised by the Audit Board and the General Inspection of Finance.

