

جامعة ابن خلدون-تيارت-
كلية العلوم الاقتصادية، التجارية، وعلوم التسيير
قسم العلوم التجارية

المراقبة المالية لميزانية المؤسسات العمومية

دراسة حالة مديرية السكن لولاية تيارت

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: مالية

الأستاذ المشرف:

حري خليفة ❖

من إعداد الطالبتين:

❖ وجدي سارة

❖ صابيت نورة

السنة الجامعية: 2015-2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

لله الحمد والمنة على توفيقنا لإتمام هذا العمل المتواضع، فما كان لشيء أن يجري في ملكه إلا بمشيئته جل شأنه في علاه.

ولا يسعنا في هذا المقام إلا أن نتقدم بالشكر الجزيل للوالدين الكريمين- أطال الله في عمرهما وأمدهما بالصحة والعافية- لما وفراه لنا من راحة حتى نتم هذا العمل على أكمل وجه.

كما لا يسعنا ونحن في هذا المقام إلا أن نتقدم بأخلص كلمات الشكر والعرفان وبأصدق معاني التقدير والاحترام إلى الأستاذ المشرف "حري خليفة"، الذي لم ينخل علينا بإرشاداته ونصائحه وتوجيهاته السديدة التي كان لها بالغ الأثر في إنجاز هذا العمل، وكذا صبره وسعة صدره وحرصه الدائم على إتمام هذا العمل في أحسن الظروف، كما نُحيي فيه روح التواضع والمعاملة الجيدة، فجزاه الله عنا كل خير.

إلى من قيل فيهم "من علمني حرفا عشت له عبدا"، جميع الأساتذة لجميع الأطوار، والذين كانوا سببا لوصولنا لهذا المستوى وساعدونا في مشوارنا الدراسي. إلى جميع الأصدقاء من قريب أو من بعيد، وإلى كل من قاسمنا وشاركنا في إنجاز هذا البحث.

الحمد لله

الحمد لله والشكر لله عز وجل على إتمام هذا العمل ومدى توفيقي إلى هذا أما بعد:

أهدي هذا العمل المتواضع إلى من سهر الليالي على تربيته ورافقوني في دربي إلى الوصول

لهذا المستوى الوالدين الحنونين اللذان هما أعز ما أملك في هذه الدنيا راجية من الله أن

يحفظهما طوال حياتي.

إلى كل عائلة 🌸 وجدي 🌸.

إلى كل من ساعدني في حياتي الدراسية إلى حد الآن.

مع تمنياتي بالتوفيق والنجاح لجل الأصدقاء والحياة السعيدة لكل العائلة والأهل والأقارب

★ سارة



الإهداء

بصمت القلم الذي يهمس ولا يتكلم وبشعار المحبة و التّحاب و من أجل غد ينتصر فيه العلم على الجهل.

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى الذين حظيت بقربهم وعشت في كنفهم وارتويت من حنانهم ونعمت بحبهم

إلى أغلى إنسان في الدنيا أُمي الحنون.

إلى من أحاطني بدعوته فكان لي صدرا حنوناً أبي العزيز المجاهد صابيت صحراوي

" رحمه الله "

إلى من لا تكتمل سعادتي إلا بوجودهم إخواني وأخواتي خاصة ناصر.

إلى كل من أكن لهم معاني الصداقة والإخلاص.

نورة

فهرس المحتويات

الفهرس:

بسملة

شكر

اهداء 01

اهداء 02

ملخص

فهرس المحتويات

أ	.....	مقدمة
05	.....	الفصل الأول: ميزانية الدولة والسلطات المختصة بالتنفيذ
06	.....	تمهيد
07	.....	المبحث الأول: ماهية الميزانية
07	.....	المطلب الأول: تعريف الميزانية
07	.....	أولاً-مدلول الميزانية حسب قواعد المحاسبة العامة
07	.....	ثانياً-تعريف الميزانية من الجانب الاقتصادي
07	.....	1-الميزانية العامة توقع
08	.....	2-الميزانية العامة إجازة
08	.....	المطلب الثاني: أهمية الميزانية
08	.....	أولاً-الأهمية السياسية للميزانية العامة
09	.....	ثانياً-الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة
09	.....	ثالثاً-الأهمية الاجتماعية للميزانية
09	.....	رابعاً-الأهمية المحاسبية للميزانية
10	.....	المطلب الثالث: مبادئ الميزانية
10	.....	أولاً-مبدأ السنوية
11	.....	ثانياً-مبدأ وحدة الميزانية
11	.....	ثالثاً-مبدأ عمومية الميزانية الشمولية
11	.....	رابعاً-مبدأ توازن الميزانية
12	.....	خامساً-قاعدة تخصيص الاعتمادات
12	.....	المبحث الثاني: عناصر الميزانية
12	.....	المطلب الأول: تعريف النفقات العامة
12	.....	أولاً-تعريف النفقة
12	.....	1-النفقة العامة مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي)
13	.....	2-أن تصدر النفقة العامة عن الدولة أو شخص معنوي عام
13	.....	3-منفعة عامة
13	.....	المطلب الثاني: تعريف الإيرادات العامة
13	.....	أولاً-تعريف الإيرادات
15	.....	ثانياً-الإيرادات العامة (Public Revenue)

16	المطلب الثالث: تقسيم الإيرادات والنفقات العامة.
16	أولاً: أنواع الإيرادات
16	1- إيرادات إجبارية وإيرادات اختيارية.
16	2- إيرادات الدولة العادية وغير العادية.
17	ثانياً- تقسيم النفقات.
19	1- نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.
20	ثالثاً- تقسيمات أخرى للنفقات.
22	1- النفقات الاقتصادية والاجتماعية.
23	2- النفقات العادية وغير العادية.
23	3- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية العامة.
24	المبحث الثالث: التنفيذ القانوني للميزانية.
24	المطلب الأول: الأعيان القائمون بتنفيذ النفقات العامة.
24	أولاً- الآمرون بالصرف
24	1- أصنافهم.
26	2- مسؤوليات الأمر بالصرف.
27	ثانياً- المحاسب العمومي.
28	ثالثاً- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
28	1- تعريفه.
28	2- أهداف تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
29	المطلب الثاني: تنفيذ النفقات.
30	أولاً- مراحل تنفيذ النفقات العمومية.
30	1- المرحلة الإدارية.
33	2- المرحلة الحسابية: دفع النفقة.
33	3- النظام القانوني للنفقات العمومية.
36	المطلب الثالث: تنفيذ الإيرادات.
36	أولاً- اجراء تنفيذ الموارد الجبائية.
37	1- العمليات الإدارية.
37	2- المرحلة الحسابية: تحصيل الضريبة.
38	3- التقادم الرباعي.
38	ثانياً- إجراءات تنفيذ حاصل أملاك الدولة.
40	خلاصة.
41	الفصل الثاني: آليات الرقابة على ميزانية المؤسسات العمومية.
42	تمهيد.
43	المبحث الأول: ماهية الرقابة.
43	المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية.
43	أولاً- تعريف الرقابة لغة.
43	1- الحراسة والرعاية.

43	.....الإشراف	2-الإشراف
43	.....الانتظار	3-الانتظار
43	.....الحفظ	4-الحفظ
44	.....ثانيا-تعريف الرقابة اصطلاحا	ثانيا-تعريف الرقابة اصطلاحا
44	.....1-الاتجاه الأول	1-الاتجاه الأول
44	.....2-الاتجاه الثاني	2-الاتجاه الثاني
44	.....3-الاتجاه الثالث	3-الاتجاه الثالث
44	.....المطلب الثاني: خصائص الرقابة المالية ومبادئها	المطلب الثاني: خصائص الرقابة المالية ومبادئها
45	.....أولا-خصائص الرقابة	أولا-خصائص الرقابة
45	.....1-الوضوح والدقة	1-الوضوح والدقة
45	.....2-البساطة والموضوعية	2-البساطة والموضوعية
45	.....3-المرونة والفعالية	3-المرونة والفعالية
46	.....4-السرعة	4-السرعة
46	.....5-التكلفة والاقتصاد	5-التكلفة والاقتصاد
46	.....6-الملائمة والتنبؤ المستقبلي	6-الملائمة والتنبؤ المستقبلي
46	.....7-التحليل	7-التحليل
46	.....8-النظام الرقابي المالي يتماشى مع التنظيم السائد	8-النظام الرقابي المالي يتماشى مع التنظيم السائد
46	.....ثانيا-مبادئ الرقابة المالية	ثانيا-مبادئ الرقابة المالية
47	.....المطلب الثالث: أهمية الرقابة المالية	المطلب الثالث: أهمية الرقابة المالية
48	.....المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية، أساليبها وأهدافها	المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية، أساليبها وأهدافها
49	.....المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية	المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية
49	.....أولا-الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية	أولا-الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية
49	.....1-الرقابة الداخلية	1-الرقابة الداخلية
50	.....2-الرقابة الخارجية	2-الرقابة الخارجية
50	.....ثانيا-الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة	ثانيا-الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة
50	.....1-الرقابة السابقة	1-الرقابة السابقة
51	.....2-الرقابة اللاحقة	2-الرقابة اللاحقة
51	.....المطلب الثاني: أساليب الرقابة المالية	المطلب الثاني: أساليب الرقابة المالية
51	.....أولا-الأساليب القانونية والأساليب الفنية	أولا-الأساليب القانونية والأساليب الفنية
52	.....ثانيا-الأساليب الاقتصادية المحاسبية والأساليب الإدارية	ثانيا-الأساليب الاقتصادية المحاسبية والأساليب الإدارية
53	.....المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية	المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية
53	.....أولا-أهداف سياسية	أولا-أهداف سياسية
53	.....ثانيا-أهداف اقتصادية	ثانيا-أهداف اقتصادية
53	.....ثالثا-أهداف قانونية	ثالثا-أهداف قانونية
54	.....رابعا-أهداف اجتماعية	رابعا-أهداف اجتماعية
54	.....خامسا-أهداف إدارية وتنظيمية	خامسا-أهداف إدارية وتنظيمية
54	.....المبحث الثالث: أجهزة الرقابة المالية	المبحث الثالث: أجهزة الرقابة المالية

54	.....المطلب الأول: الرقابة الإدارية.
55	.....أولا: رقابة المراقب المالي.
55	.....1-صلاحيات المراقب المالي.
58	.....2-مسؤولية المراقب المالي.
58	.....ثانيا-رقابة المحاسب العمومي.
59	.....1-تعيين المحاسب العمومي.
60	.....2-أصناف المحاسبين العموميين.
60	.....3-المجالات الرقابية للمحاسب العمومي.
62	.....4-أهمية الدور الرقابي للمحاسب العمومي ونتائجه.
64	.....ثالثا-لجان الصفقات العمومية.
64	.....1-اللجنة الوطنية للصفقات العمومية.
65	.....2-اللجنة الوزارية للصفقات العمومية.
65	.....3-اللجنة الولائية للصفقات.
66	.....4-اللجنة البلدية للصفقات.
66	.....5-لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة.
67	.....رابعا-رقابة المفتشية العامة للمالية.
67	.....1-صلاحيات المفتشية العامة للمالية.
69	.....2-سير المهمة التفتيشية.
71	.....المطلب الثاني: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.
71	.....أولا-التشكيل.
71	.....1-الأعضاء.
72	.....2-التسيير.
72	.....3-التشكيلات.
72	.....ثانيا-الاختصاص.
73	.....1-من الناحية العضوية (التشكيلة).
73	.....2-من الناحية الموضوعية.
73	.....ثالثا-الاجراءات.
74	.....المطلب الثالث: الرقابة السياسية.
74	.....أولا-رقابة البرلمان.
75	.....ثانيا-رقابة المجالس الشعبية المحلية.
75	.....1-رقابة المجالس الشعبية البلدية.
76	.....2-رقابة المجالس الشعبية الولائية.
78	.....خلاصة.
79	.....الفصل الثالث: دراسة حالة بمدينة السكن لولاية تيارت.
80	.....تمهيد.
81	.....المبحث الأول: التعريف بمدينة السكن لولاية تيارت.
81	.....المطلب الأول: المديرية العامة للسكن.

82	المطلب الثاني: التعريف بمديرية السكن لولاية تيارت.....
83	المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي لمديرية السكن لولاية تيارت.....
84	أولا-مصلحة الادارة والوسائل.....
84	ثانيا-مصلحة البناء الريفي والتأهيل الإطار المبني.....
84	ثالثا-مصلحة السكن العمومي الايجاري.....
85	رابعا-مصلحة الترقية العقارية واعانات الدولة.....
85	المبحث الثاني: تقديم ميزانية الولاية.....
85	المطلب الأول: تنفيذ ميزانية التسيير.....
85	ميزانيات تسيير المصالح اللامركزية.....
86	المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية التجهيز (البرامج القطاعية الغير مركزية).....
87	المطلب الثالث: أوراق إثبات وإجراءات مراقبة النفقات الإلزامية.....
88	1- قائمة الأجور الأصلية (كشف الأجور الأصلي).....
89	2- كشف الأجور التكميلي (أو التعديلي).....
90	3- المنح العائلية.....
90	المبحث الثالث: مشاريع مديرية السكن.....
91	المطلب الأول: ماهية الصفقات العمومية.....
91	أولا-التعريف التشريعي.....
91	1-قانون الصفقات الأول أمر 67-90.....
91	2-المرسوم المتعلق بصفقات المتعامل العمومي (82-245).....
91	3-المرسوم التنفيذي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية لسنة 1991.....
92	4-المرسوم الرئاسي 02-250 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.....
92	ثانيا-التعريف القضائي.....
93	المطلب الثاني: مراحل إبرام الصفقات العمومية وكيفية مراقبتها.....
93	أولا-مراحل إبرام الصفقات العمومية.....
93	1-المرحلة التحضيرية.....
94	2-مرحلة الإعلان وإيداع العروض.....
95	3-مرحلة فتح الاظرفة والتقييم.....
96	4-انهاء اجراء ابرام صفقة.....
96	5-العمليات التمهيديّة لانطلاق الأشغال.....
96	6-وضع الصفقة في حال سريان.....
97	7-انهاء الأشغال.....
98	ثانيا-عملية الرقابة على الصفقات العمومية.....
99	المطلب الثالث: المشاريع المنجزة خلال المخططين الخماسيين.....
99	أولا-الأشغال المنجزة لمديرية السكن خلال المخططين الخماسيين.....
100	ثانيا-احصائيات حول مشاريع مديرية السكن.....
100	1-حصة السكنات لولاية تيارت مقارنة مع ولايات من الجهات الأربع للوطن.....
102	2-توزيع ميزانية البرنامج الخماسي 2010/2014 على أهم القطاعات الاقتصادية لولاية تيارت.....

103	3-نسبة استحواذ قطاع السكن لولاية تيارت على المشاريع ومدى مساهمته في خلق مناصب الشغل...
106	.....خلاصة
107	.....خاتمة
111	.....قائمة الجداول والأشكال والملاحق
115	.....قائمة المراجع
122	.....الملاحق

مقدمة عامة

مقدمة:

يتميز التنظيم الإداري الجزائري بتبنيه اللامركزية الإدارية والتي تقوم على أساس التقسيم الإقليمي للدولة في شكل وحدات إدارية تعرف بالجماعات الإقليمية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. ثم إن وجود هذه الجماعات والمرتبطة بتقديم الخدمات العمومية في ظل الاستقلالية المالية عن ذمة الدولة، يفرض عليها أن تكون لها ميزانية تأخذ بعين الاعتبار الدور الذي ستلعبه في التسيير المحلي وتنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية من جهة، ومن ناحية أخرى ضمان مصادر التمويل لهذه المهام الملغاة على عاتقه.

تمارس الدولة نشاطاتها المختلفة عن طريق استغلال الأموال العمومية حيث يمكن أن تستغلها بصفة مباشرة أو تفوضها لهيئات أخرى كالجماعات المحلية، الهيئات العمومية والمصالح الخارجية... لكن تسيير المال العام يمكن أن يجيد عن طريق النزاهة والعقلانية وبالتالي الولوج إلى دوامة اختلاس الأموال العمومية ونهبها، وهنا تبرز أهمية الرقابة على تسيير الأموال العمومية حيث تساهم إلى حد كبير في ترشيد استغلالها وبالتالي تحقيق أكبر استفادة ممكنة من إنفاقها، وقد تعددت أجهزة الرقابة المالية في الجزائر ونجد من بينها المفتشية العامة للمالية التي تختص بالرقابة اللاحقة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية ومختلف الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، من جهة أخرى تعد المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من بين أهم الهياكل المستقلة للمال العام، ومرد ذلك اختلاف نشاطاتها وتعدد أنواعها فهي تظم الجامعات، المسارح، المؤسسات الصحية، المؤسسات التعليمية، بعض معاهد ومدارس التعليم العالي، مؤسسات التكوين المهني.

ومما سبق ونظرا للأهمية العملية لنشاط الرقابة على الأموال العمومية داخل المؤسسات العمومية، ارتأينا أن نعالج الإشكالية التالية التي تمثل الخيط الرابط بين مختلف عناصر الموضوع في:

كيف تتم الرقابة المالية على مستوى المؤسسات العمومية؟ وما هي أهم الأجهزة الرقابية المكلفة بذلك؟

فرضيات البحث:

للإجابة على مختلف التساؤلات المتعلقة بالموضوع تم طرح الفرضيات التالية:

- النفقة العامة هي أحد ركائز المالية العامة وهي الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية بتحقيق الأهداف النهائية التي تسعى إليها.
- يتم تنفيذ النفقة العامة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.
- الرقابة المالية تسمح بالإشراف والمراجعة من قبل جهات مختصة للكشف عن الأخطاء وإيجاد حلول لها بغرض المحافظة على المال العام.
- وجود أساليب رقابية فعالة تضمن حسن سير الأموال.
- قيام مسؤولية الأعوان المكلفين بالرقابة في حالة الإخلال بالتزاماتهم لمراقبة تسيير ميزانية المؤسسات العامة.

دوافع اختيار الموضوع:

كان من وراء اختيارنا لهذا الموضوع هو الدور الكبير الذي تلعبه الهيئات الرقابية في الدولة من خلال فرض رقابتها على ميزانية المؤسسات العمومية ومدى قدرتها على صيانة المال العام والمحافظة على الثروات الوطنية.

أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية الموضوع في مدى توفيق المشرع في إخضاع ميزانية المؤسسات العمومية للدولة الجزائية للرقابة مع اختلاف أنواعها وذلك من خلال تفعيل دور الأجهزة الرقابية لمكافحة الاختلاسات والتلاعبات بالمال العام، ومنع سوء استعماله.

من خلال البحث والقيام بدراسة مختلف الجوانب في الموضوع يمكننا الوقوف على الجوانب الفنية والقانونية لميزانية المؤسسات العمومية إضافة إلى آليات تنفيذ الرقابة على هاته الميزانيات.

المنهج المتبع:

باعتبار أن المنهج هو الطريقة التي يتبعها الباحث في دراسته للمشكلة، يتضمن قواعد وخطوات للإجابة على أسئلة البحث واختبار فرضياته، من أجل الوصول إلى اكتشاف الحقيقة والوقوف على نتائج دقيقة، تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، الذي يعتبر طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي منظم، ويكون ذلك من خلال جمع المعلومات عن المشكلة محل الدراسة، والعمل على تصنيفها وتحليلها، وإخضاعها للدراسات.

صعوبات الدراسة:

ونحن نقوم بإنجاز هذا البحث، واجهتنا الكثير من العراقيل والصعوبات، والغرض من ذكرها لفت انتباه إليها، لأجل تسهيل مهمة الطالب الباحث في المستقبل، وكذلك تبصير الطلاب الباحثين من أجل ترشيد التعامل معها مستقبلا، ومن أبرز هذه الصعوبات:

- ندرة المراجع المتخصصة.
- التحفظ والحذر الذي واجهناه من بعض المسؤولين، فكثيرا ما كنا نطلب بعض المعلومات والبيانات اللازمة للبحث، فيمتنعون عن مدنا بهذه المعلومات رغم أهميتها بالنسبة لنا.

محتوى الدراسة:

بناء على ما سبق بيانه وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم موضوعنا محل الدراسة إلى ثلاثة فصول مقسمة الى فصلين نظريين وفصل تطبيقي، ومعارنا لهذا التقسيم يعتمد على الإحاطة النظرية الكاملة للموضوع والدراسة التطبيقية لاحد جوانب موضوعنا في إحدى الهيئات التي تقوم بتنفيذ هذا القانون، وتقسيمات البحث جاءت على النحو التالي:

الفصل الأول: ميزانية الدولة والسلطات المختصة بالتنفيذ، وتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، حيث عالج المبحث الأول ماهية الميزانية، أما في المبحث الثاني تطرقنا إلى عناصر الميزانية، وفي المبحث الثالث تعرضنا إلى التنفيذ القانوني للميزانية.

الفصل الثاني: آليات الرقابة على ميزانية المؤسسات العمومية، حيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث يتعلقون بتوضيح ماهية الرقابة، وأنواع الرقابة المالية، أساليبها وأهدافها، وأخيرا أجهزة الرقابة المالية.

الفصل الثالث: دراسة حالة بمديرية السكن لولاية تيارت، حيث يتعلق هذا الفصل بالجانب التطبيقي للدراسة، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى التعريف بمديرية السكن للولاية، ثم عالجنا في المبحث الثاني تقديم ميزانية الولاية، أما في المبحث الثالث عرضنا مشاريع مديرية السكن.

الفصل الأول:

ميزانية الدولة والسلطات

المختصة بالتنفيذ

تمهيد:

تزداد أهمية الانفاق العمومي في الجزائر من سنة لأخرى ويتجلى هذا التطور السريع لحجم النفقات العمومية في ميزانية الدولة وميزانية المؤسسات العمومية.

حيث تعرف النفقة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عمومي يهدف إلى تحقيق منفعة عامة، فزيادة النفقات لا بد أن تقابلها زيادة المنفعة العامة واشباع حاجيات المجتمع.

أما إذا كان هناك سوء في تنفيذ الميزانية فتعتبر ظاهرة سلبية وتبذير للأموال العمومية، وللقيام بهذه المهمة كلفت الدولة أعوان لتنفيذها وللمعرفة الأشخاص المكلفين بالتنفيذ قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تعرضنا في المبحث الأول إلى ماهية الميزانية، ثم في المبحث الثاني إلى عناصر الميزانية وأهينا بالتنفيذ القانوني للميزانية.

المبحث الأول: ماهية الميزانية.

فكرة الميزانية ذات أصل انجليزي وهي لغة المحفظة التي توضع فيها الوثائق التي تعطى للبرلمان لتحديد النفقات والايادات والغاية منها هو السماح للبرلمان بالرقابة في تنفيذ الميزانية.

لهذا خصصنا في المبحث الأول تعريف الميزانية، خصائص الميزانية ومبادئ الميزانية.

المطلب الأول: تعريف الميزانية.

تعد الميزانية من أهم أدوات تنفيذ الخطة المالية، وهي ترتبط بها ارتباطا وثيقا من نواحي متعددة لذا سنتطرق الى:

أولا-مدلول الميزانية حسب قواعد المحاسبة العامة:

الميزانية حسب نص القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المادة 03 الخاص بالمحاسبة العمومية: "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها."¹

ثانيا-تعريف الميزانية من الجانب الاقتصادي:

فهي أهم دعائم النظام المالي وتحديد إيرادات والمصاريف لمدة سنة وهي العملية التي بواسطتها يسمح رسميا بها توضيح الإيرادات والنفقات.

فالميزانية العامة هي نظرة توقعية لإيرادات ونفقات الدولة لمدة زمنية مقبلة عادة ما تكون السنة تخضع لإجازة من السلطة المختصة، ومن هذا التعريف يتضح أن الميزانية تتضمن عنصرين أساسيين هما:

الأول التوقع، والثاني الإجازة.²

1-الميزانية العامة توقع:

تتضمن الموازنة العامة تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها أي ما ينتظر أن تنفقه السلطة التنفيذية وما يتوقع أن تحصله من إيرادات خلال فترة لاحقة. ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملا مهما في كسب أعمال الحكومة من قبل السلطة التشريعية، فهناك نفقات يسهل تقديرها على افتراض استمراريتها مثل رواتب

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 03 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بقانون المحاسبة، العدد 35.

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 06 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلقة بقوانين المالية، العدد 28.

الموظفين، كما هناك أنواع يصعب تقديرها مثل النفقات الاستثمارية أما تقديرات الإيرادات العامة فإنها تتأثر بالنشاط الاقتصادي للفترة اللاحقة. لهذا عند تأثر كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة.³

2- الميزانية العامة إجازة:

تعد الموازنة بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح بموازنة غير قابلة للتنفيذ إلا بعد قبولها من طرف الشعب عن طريق ممثليه في البرلمان، أي أن الموازنة العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية واعتمادها.

يقصد باعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة هو الموافقة على توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة قادمة كما تتضمن خاصية الاعتماد أيضا منح السلطة التنفيذية الإذن المسبق بالإنفاق وتحصيل الإيرادات، وبالتالي الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية (الحكومة) مرة أخرى تقوم بتنفيذ بنود الموازنة العامة بالإنفاق والتحصيل في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق أهداف المجتمع.

المطلب الثاني: أهمية الميزانية.

كشفت التجارب المالية في مختلف دول العالم وبالأخص منذ الثلاثينيات عن تطور وظائف الموازنة العامة، مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية في جميع الدول.

أولا- الأهمية السياسية للميزانية العامة:

لم تعد الميزانية العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت لها أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة. وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة والموازنة تكون المرآة العاكسة لها.

ومن الأهمية السياسية المتعاضمة للميزانية العامة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، ويمكن القول أن الميزانية العامة تعتبر إحدى

³ المادة 03 من قانون 84-17، المتعلق بقانون المالية.

أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما تعني الموازنة أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها المجتمع لنفسه.

ثانيا- الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة⁴:

لقد أصبحت الميزانية العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد.

قد تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وذلك بتوجيه نحو تحقيق أهدافه.

ثالثا- الأهمية الاجتماعية للميزانية:

تستخدم الميزانية العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد، مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة ذات الدخل المحدود معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم تأت مدفوعاتها (الإعانات) إلى الأفراد في المقام الثاني.

إذا كانت الأساليب التوزيعية للمنح والإعانات تأخذ اتجاهها عكسيا للآثار التوزيعية للضرائب كما هو معروف في التحليل الاقتصادي، فالضرائب وعبؤها يختلف من فئة إلى أخرى تؤدي إلى تغيير شكل الدخل بعد الضرائب.

أما النفقات العامة بعضها ليست لها آثارا توزيعية واضحة مثل نفقات خدمات الإدارة، الدفاع.... الخ والبعض الآخر قد تكون له آثارا توزيعية على الدخل الحقيقي مثل النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصحية.

رابعا- الأهمية المحاسبية للميزانية:

إن أهمية الميزانية من الناحية المحاسبية واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمكّن لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا للطريقة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للموازنة العامة،

⁴ أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2000، ص 93.

والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للميزانية العامة.⁵

المطلب الثالث: مبادئ الميزانية.

تمر الميزانية بعدة مراحل تبدأ بمرحلة التحضير وصولاً إلى مرحلة الرقابة تحكمها أسس معينة، تولدت نتيجة للصراعات بين السلطة التشريعية والتنفيذية. تعرف هذه الأسس بالمبادئ الأساسية لإعداد الميزانية، وهذه المبادئ هي:

أولاً- مبدأ السنوية:

ظهر هذا المبدأ كنتيجة لضرورة الموافقة على فرض الضرائب بصورة دورية لتغطية النفقات العامة، وهذا يعني أنّ الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ويرجع هذا المبدأ لعدة اعتبارات سياسية تتمثل في أنّ السلطة التنفيذية تخضع لرقابة منتظمة ومتكررة نسبياً من جانب البرلمان، بهدف تمكين هذا الأخير من متابعة نشاط السلطة التنفيذية ورقابته، ومن الناحية المالية تعتبر فترة السنة مهمة جداً، حيث تتماشى التقديرات مع مستوى النشاط الاقتصادي من فصل لآخر، وقد ظهرت استثناءات لهذا المبدأ أهمها:

- الموازنة الاثنا عشرية: جاء هذا الاستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الميزانية، فكان لا بد من أن تنفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسماً على اثنا عشر شهراً وما يطلق عليها في الجزائر لاعتمادات الشهرية.

- الاعتمادات الإضافية: هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقاً بالموازاة على المعتمد سابقاً ويطلق عليها في الجزائر لاعتمادات التكميلية.

- الميزانية الدورية: وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي حالة الازدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي العام.

- اعتمادات الدفع: حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات والتي تسمى باعتمادات الدفع (برامج التجهيز في الجزائر).

⁵ عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، ط1، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 1996، ص ص 31، 23.

ثانيا- مبدأ وحدة الميزانية:

أي تكون للدولة ميزانية واحدة أي وثيقة واحدة ووحدة الميزانية تعتبر نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة ووحدة الموارد التي يستعين بها لتأدية مهمته، فالحكومة تمثل وحدة متكاملة في الوظائف التي تقوم بها عن طريق أقسامها المختلفة وهناك عدة استثناءات لهذا المبدأ يمكن إيجازها في النقاط التالية:

- الميزانيات المستقلة: وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة، وتعود إلى مؤسسات مستقلة أي ميزانيات المصالح التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

- الميزانيات الاستثنائية: وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة وتتضمن نفقات وإيرادات استثنائية لمشاريع إنمائية عامة.

- الميزانيات الملحققة: تتمثل في الاعتمادات التكميلية والناجحة عن التعديلات الممكنة على الميزانيات الإضافية.

- حركة النقود (عمليات الإخراج من الميزانية العامة) : ويقصد بها العملية التي يتم من خلالها نقل نفقة إلى ذلك الحين كانت مسجلة في الميزانية أو كان ينبغي أن تدرج نظريا ل يتم تقييدها في حسابات أخرى مثل تمويل الاستثمارات المخططة، المساهمات الخارجية... الخ⁶.

ثالثا- مبدأ عمومية الميزانية الشمولية:

المقصود بهذه القاعدة أن الميزانية يجب أن تعم وتشمل كل الإيرادات والنفقات المتعلقة بالدولة بدون أي ضغط أو تقصير، وبمعنى آخر أن تتضمن الميزانية قسمين أولهما خاص بالإيرادات والثاني خاص بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر⁷.

وهذه الطريق توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة الداخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

وتؤدي هذه القاعدة إلى قواعد فرعية متصلة بها وهي قاعدة أو مبدأ تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص النفقات.

رابعا- مبدأ توازن الميزانية:

توازن الموازنة له مفهومان، مفهوم تقليدي والآخر حديث، فالأول يقضي تعادل الإيرادات العامة مع النفقات العامة، أما الحديث يقوم على أساس التوازن المالي والاقتصادي بدل توازن النفقات والإيرادات.

⁶ محمد الشيخ، محمود الظاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، 1992، ص 114.

⁷ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، عناية، 2003، ص 95، 96.

خامسا-قاعدة تخصيص الاعتمادات:

تعني هذه القاعدة أن اعتماد المجالس النيابية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، وهو الأمر الذي يتيح لهذه المجالس مراقبة الإنفاق الحكومي. إن قاعدة تخصيص الاعتمادات تعوق النشاط المالي للدولة، ولهذا فإن التطور قد انتهى إلى أن المجالس النيابية أصبحت تكفي بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة لكل مرفق عام، بحيث تنقسم نفقات المرفق إلى مجموعة أقسام محدودة، يضم كلا منها أوجه الإنفاق المتشابهة فيما بينها، وتلتزم الحكومة بعدم تجاوز المبلغ الذي اعتمده هذه المجالس للإنفاق على القسم دون الرجوع إليه⁸.

المبحث الثاني: عناصر الميزانية

رأينا أن الميزانية عبارة عن توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة في فترة زمنية محددة ومن هنا نستخلص أن الميزانية تتكون من عنصرين هما: النفقات العامة والإيرادات العامة.

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة.

تتطلب دراسة النفقات العامة في بادئ الأمر أن تحدد النفقات العامة من حيث تعريفها وبيان أركانها.

أولا-تعريف النفقة:

هي مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي) يصدر عن الدولة أو عن شخص معنوي عام، بقصد تحقيق منفعة عامة.

ومن هذا التعريف نستخلص أركان النفقة العامة:

1-النفقة العامة مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي):

لم يعد مقبولا أن تدفع الدولة في ظل التطورات الحالية أن تدفع للأفراد، مقابل حصولهم على السلع والخدمات، بل قاد هذا التطور إلى انتقال النظام الاقتصادي من اقتصاد المقايضة أو الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي، حيث شاع استخدام النقود وسيلة للتبادل، واعتمادها من قبل المجتمع للحصول على السلع والخدمات، وأصبح الإنفاق العام والإيراد العام يتم في الشكل الغالب بشكل نقدي.⁹

⁸ زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص278.

⁹ أكرم مجاوي، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة الجزائر، 2003، ص27.

2- أن تصدر النفقة العامة عن الدولة أو شخص معنوي عام:

إن أهمية هذا العنصر تكمن في التمييز بين الانفاق العام والانفاق الخاص، فالإنفاق العام يكون خاصا إذا قام الأفراد أو الأشخاص المعنوية (كالجمعيات والشركات) بإنفاق لنفع عام كال تبرع الذي يقوم به أحد الأشخاص بناء مرفق عام.

وإذا كان يحقق نفعاً عاماً، غير أنه يعتبر إنفاقاً خاصاً وليس عاماً.

والنفقة تكون عامة إذا كان الشخص الذي قام أو سيقوم بها شخصاً يشمل الدولة والهيئات المحلية والمؤسسات العامة.

3- منفعة عامة:

حتى تكون النفقة عامة يجب أن تكون هناك منفعة عامة ويتضح من هذا المبدأ أمرين:

- أن النفقة يجب أن تتبع حاجة عامة، والحاجة لا تكون عامة إلا إذا كان اتباعها يحقق منفعة عامة.
- أن النفقة العامة إذا حققت منفعة عامة فإن ذلك يؤدي إلى تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة.¹⁰

المطلب الثاني: تعريف الإيرادات العامة.

حتى تستطيع الدولة أن تمارس دورها الاقتصادي والاجتماعي وتقوم بتغطية جانب النفقات العامة يجب عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة.

أولاً- تعريف الإيرادات:

بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة يهدف اشباع الحاجات العامة.

وتعتبر الإيرادات العامة الجزء المكمل والضروري لتمويل الإنفاق العام.

وقد تطورت الإيرادات العامة بتطور الفكر الاقتصادي والمالي حيث اقتصرت الإيرادات العامة عند التقليديين على كيفية تزويد الخزانة العامة بالأموال اللازمة كما من أجل تغطية الإنفاق العام اللازم لقيام الدولة بوظائفها الأساسية.

¹⁰ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط4، دار وائل للنشر، عمان، 2012، ص ص 52، 53.

أما في المدرسة الحديثة فبجانب كون الإيرادات العامة أداة للحصول على الأموال العامة، إلا أنها أصبحت أداة مهمة من أدوات السياسة المالية تستطيع الحكومات بواسطتها التأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى تزايد أهمية الإيرادات العامة تبعاً لزيادة أهمية الإنفاق العام كنتيجة لضرورة لتزايد تطور الدولة في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

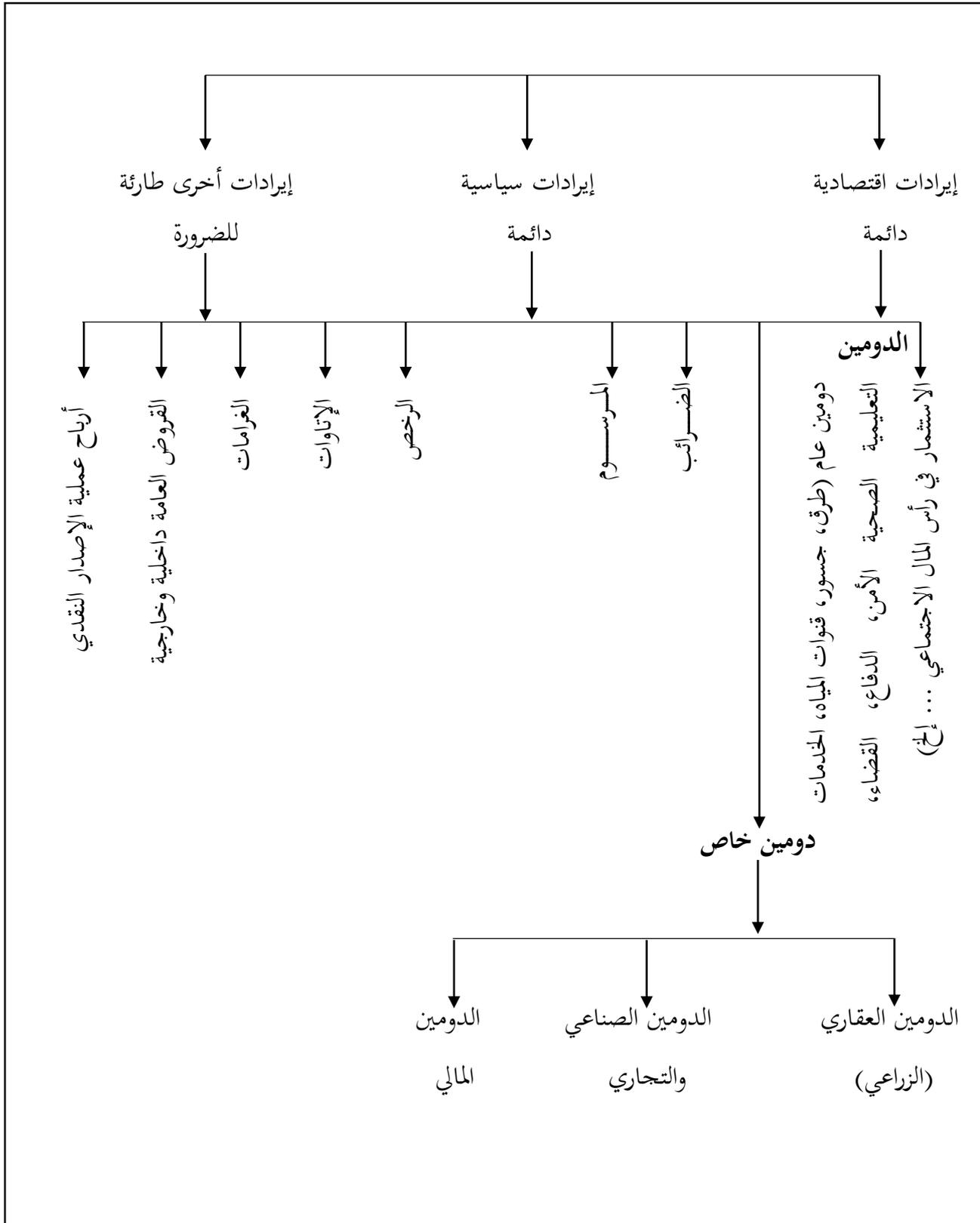
تعتمد الحكومات على مصادر متعددة للإيرادات العامة وتختلف أهمية هذه المصادر لكل حكومة حسب النظام الاقتصادي السائد ومدى تقدم الدولة والنظام السياسي المتبع.¹¹

والشكل التالي يوضح: أنواع الإيرادات العامة:

¹¹ محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 48.

ثانيا- الإيرادات العامة (Public Revenue)

الشكل (1-1): أنواع الإيرادات العامة.



المصدر: سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، ص97.

المطلب الثالث: تقسيم الإيرادات والنفقات العامة.

أولاً: تقسيم الإيرادات:

1- إيرادات إجبارية وإيرادات اختيارية:

من حيث عنصر الإيجار والاختبار في تحصيل الدولة لإيراداتها فنلاحظ ما يلي:

أ- الإيرادات الاجبارية: وتشمل الضرائب العامة فعنصر الاجبار فيها قانوني فقط. والرسوم العامة: فعنصر الاجبار فيها قانوني ومعنوي.

الغرامات: فعنصر الاجبار فيها قانوني.

مقابل التحسين: فعنصر الاجبار فيها قانوني.

التعويضات: فعنصر الاجبار فيها قانوني.

ب- الإيرادات الاختيارية: وتشمل:

القروض العامة الداخلية والخارجية.

الإصدار النقدي الجديد.

الهبات والعطايا والمنح.

اليانصيب.

الثلن العام (ثلن منتجات الدولة من سلع وخدمات).

2- إيرادات الدولة العادية وغير العادية:

أ- الإيرادات العادية: تتداخل فيها الإيرادات الاختيارية والاجبارية يتم تصنيفها من ناحية تحمل الدولة عليها بشكل شهري أو سنوي أو حتى يومي فهي تمتاز بالاستمرار والتجدد والانتظام الدوري والتكرار وهي إيرادات جارية وتشمل الضرائب العامة، الرسوم العامة، الثلن العام والغرامة وهي تغطي النفقات العامة العادية.¹²

ب- الإيرادات غير العادية أو غير الاعتيادية: وهي تتحصل أو تلجأ الدولة إليها في الحالات الاستثنائية بمعنى لا تتميز بالدورية والتكرار والانتظام في الموازنة العامة وتشمل: القروض العامة الداخلية والخارجية والإصدار النقدي الجديد، وهي تغطي عادة النفقات غير العادية (الاستثنائية أو الرأسمالية).

¹² سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص 89-92.

3- الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة:

أ- **الإيرادات الأصلية:** هي التي تحصل عليها الدولة من أملاكها مثل الثمن العام.

ب- **الإيرادات المشتقة:** هي التي تستقطعها الدولة من ثروات الآخرين كالضرائب العامة.

ونوضح بشيء من التوضيح مجمل أنواع الإيرادات العامة مثل: الضرائب العامة، الرسم العام، الثمن العام، الغرامات، القروض العامة، الإصدار النقدي الجديد.

- **الضرائب العامة:** أهم إيرادات الدولة العامة العادية تتكرر بانتظام، تفرض جبرا على الدخل والأرباح الناتجة من رأس المال وتعتبر ضرائب مباشرة، وتفرض على تداول السلع والاستهلاك وتعتبر ضرائب غير مباشرة، وتتميز بالإجبار القانوني فقط وتدفع بدون مقابل، وإنما مساهمة في دفع الإنفاق العام وتنفيذ السياسة العامة للدولة.¹³

- **الرسوم العامة:** إحدى إيرادات الدولة العادية تتميز بالتكرار والدورية تفرض جبرا، أي يوجد فيها عنصرا اجباري قانوني ومعنوي، يدفع الأفراد الرسوم للدولة بمقابل انتفاعهم بخدمة تحقق لهم نفعاً عاماً وخاصة في آن واحد.¹⁴

- **الثمن العام:** إحدى إيرادات الدولة العادية، وهي ثمن المنتجات العامة التي تنتجها الدولة من سلع وخدمات ومن أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص) وتتميز بالدورية والانتظام وهي الإيرادات الاختيارية فالأفراد أحرار في اقتناء أو شراء منتجات الدولة وخاصة تلك التي تكون في مجال سوق المنافسة الاحتكارية وتتميز بالمنافسة في اقتصاد السوق.

- **الغرامات:** إحدى إيرادات الدولة الإجبارية. يتميز فيها عنصر الاجبار القانوني والمعنوي وهي من الإيرادات العادية التي تتميز بالتكرار على مدار العام، ولكن لا تعتمد عليها الدول كثيرا لأنها تخفي وتتضاءل إذا ارتبطت بقانون مشدد، فالغرامة عقوبة مالية ليس الغاية منها جلب إيراد لخزانة الدولة وإنما معاقبة المخالفين.

- **القروض العامة:** وهي إحدى إيرادات الدولة الاختيارية وغير العادية حيث لا تتميز بالتكرار والدورية وإنما تلجأ الدولة إليها في حالة الظروف الاستثنائية التي تتطلب من الدولة أموالا كثيرة كنفقات الكوارث

¹³ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992، ص 136.

¹⁴ بوزيدة حميد، جباية المؤسسات، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 2.

الطبيعية أو الحروب أو في انشاء مشروع استثماري عملاق كبناء محطة للطاقة باستخدام المفاعل النووي أو انشاء السدود العملاقة أو إطلاق قمر صناعي للفضاء، وقد تفرض جبرا في القروض الداخلية أحيانا.

-مقابل التحسين: وهي إيرادات الدولة الاجبارية لا تتميز بالتكرار والانتظام تفرضها الدولة على أصحاب العقارات التي ترتفع أسعارها جراء تقديم خدمة معينة عامة من قبل الدولة.

-الإصدار النقدي الجديد: وهي إحدى إيرادات الدولة الاختيارية عندما تمر الدولة بظروف استثنائية تلجأ إلى إصدار الأوراق النقدية المصرفية وفق قواعد الإصدار العالمية مع توفر غطاء للعملة وعلى أن تكون الدولة عضوة في صندوق النقد الدولي، وفي حالة العكس تواجه الدولة حالة تضخم وتدهور قوة عملتها الشرائية، وعموما فالدولة لا تعتمد على مصدر واحد للإيرادات العامة وسبب أو مرد ذلك في عاملين إثنين:

-العامل الأول: يتعلق بديمومة مرونة أو استمرار الإيرادات، بمعنى أن للدولة القدرة على زيادة إيراداتها بكل سهولة كلما دعت الحاجة لذلك، وأن هذا التنوع في مصادر الإيرادات يساعد الدولة في ذلك.

أما إذا كانت الدولة لها مصدر واحد من الإيرادات تعتمد عليها في تمويل نفقاتها العامة مثلا كضريبة الدخل فإن الدولة ستفقد تلك المرونة حيث لا تستطيع أت تفرض ضريبة الدخل مرتان لزيادة إيراداتها، وحتى إن فعلن فإن ذلك يشكل عبئا ثقيلا على أفراد المجتمع يستحسن تجنبها.

-العامل الثاني: له علاقة بنوع الخدمات التي تقدمها الدولة، فالخدمات التي تؤديها الدولة متنوعة فهي تختلف باختلاف الحاجات العامة التي تقوم الدول بإشباعها وهي الحاجة العامة تقسم إلى نوعين اثنين:¹⁵

-الحاجات العامة غير القابلة للاحتكار أو لاستبعاد أي فرد من أفراد المجتمع منها: وتمثل في الحاجات الأساسية الجماعية مثل حاجة الحماية ضد العدوان الخارجي وحاجة السلم والأمن الداخلي وتسمى هذه الحاجات بالحاجات الجماعية الأولية وتتميز بالخصائص التالية:

أ-أنها لا يجوز تجزئتها أي من غير الممكن تحديد نصيب كل فرد منها وبالتالي لا يمكن تحديد ثمنها لها.
ب-لا يمكن ترك إشباعها للماليات الخاصة أو القطاع الخاص كونها تهدف إلى الربح وليس لها سلطة سيادية عامة وإمكاناتها لا تتحمل نفقات عامة، بالإضافة إلى أنها لا تخضع إلى القانون العام، وقد تجوز أن تسيء استعمال الأموال وبعض الصناعات والنقطة الأساسية أنها ليست مختارة من الشعب كونها فئة تهتم بالمصالح الخاصة.

¹⁵ منصور ميلاد يوسف، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، مصر، القاهرة، 2004، ص 54.

ج- لا يشترط دفع ثمن للحصول عليها واشباعها، ولا يمكن استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها سواء ساهم في تمويلها أو لم يساهم.

ونظرا لأهمية هذه الخصائص فإنه يتحتم على الدولة أن تقوم بها واشباعها كما يتم تمويلها بشكل أساسي بالضرائب العامة وبقية الإيرادات العامة.

-الحاجة القابلة للتجزئة: يوجد عدد كبير من الحاجات التي من الممكن تجزئة الطلب والعرض عليها، أي يمكن تقدير قيمة ما يحصل عليه كل فرد منها، ومثالها المواصلات، الكهرباء، الهاتف، التعليم والصحة، وهذه الحاجات تتميز بدورها ببعض الخصائص أهمها:

- إن عنصر النفع الخاص يبدو أكثر وضوحا من عنصر النفع العام في حالة الحاجات ذات الطبيعة التجارية، وعنصر النفع العام يبدو أكثر وضوحا ولا يقل قوة من عنصر النفع الخاص في حالة الخدمات شبه التجارية.

- يمكن تحديد ثمنها بسبب إمكانية تقدير ما يعود على كل فرد منها وكذلك يمكن استبعاد ما لا يدفع الثمن من الاستفادة منها.

ج- بعض أنواع الإيرادات التي لا تعتمد عليها الدولة كثيرا: ¹⁶

-الهدايا والهبات: وهي ما تحصل عليها الدولة أو غيرها من الهيئات والأشخاص العامة من منح وتبرعات أو هدايا سواء من مواطني الدولة أو مواطني دول أخرى.

-التعويضات: هي ما تحصل عليه الدولة من الداخل أو من الخارج مبالغ مالية نتيجة لارتكاب الغير أفعال أضرت بها، وتصدر بقوانين عامة عندما تحصل عليها الدولة من داخل أراضيها وتصدر بقوانين دولية من منظمات دولية في حال تحصل عليها الدولة من الخارج نتيجة تعويض عن أفعال أضرت بصالحها.

-اليانصيب العام: إيراد من إيرادات الدولة تنظمه الدولة وأحيانا هناك دول تنظم دورات اليانصيب على مدار السنة أو موسمية مرتبطة بالمناسبات أو المهرجانات الرياضية أو الثقافية أو الفنية.

ثانيا-تقسيم النفقات.

تقسيم النفقات حسب التشريع الجزائري ثم باقي التقسيمات الأخرى.

¹⁶ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سبق ذكره ص 96.

1-نفقات التسيير ونفقات الاستثمار:

يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.¹⁷

أ-نفقات التسيير: يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة بنايات الحكومية ومعدات المكاتب... الخ ومنه لا يمكننا ملاحظة قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية. فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه، حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وهي تعبير يتطابق إلى حد كبير مع دور الدولة المحايدة ما دام أنها لا تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكل ما تحدثه من آثار فهو غير مباشرة، لذلك تسمى كذلك بالنفقات الاستهلاكية.

تجمع نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي¹⁸:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية.

يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيهمان الوزارات ويتم توزيعهما عن طريق مراسيم التوزيع، ويقسم الباب إلى أقسام ويتفرع القسم إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية* وعنصر مهم في الرقابة المالية.

في الحقيقة يجب على السلطات التنفيذية أن تعمل على تخفيض نفقات التسيير ما دامت أنها غير منتجة وأنها تدمير للثروة المحصل عليها عن طريق الضرائب، لكن لما ندقق التحليل نلاحظ أن الزيادة بالقيمة المطلقة لهذه النفقات لا يمكن تجنبه، فهي تؤمن السير العادي لمختلف المصالح العمومية التي يجب أن تبقى وبصفة

¹⁷ المادة 23 من القانون رقم 84-17 المتعلق بالقوانين المالية.

¹⁸ المادة 24 من القانون رقم 84-17 المتعلق بالقوانين المالية.

* يرمز للفصل بأربع أرقام: الأول يهيم الباب، الثاني يرمز للقسم والرقمين الأخيرين يعينان الفصل، مثال 03-45، 4 (الباب)، 5 (القسم) و3 (الفصل).

اجبارية ومضمونة. إن زيادة عدد الموظفين، ارتفاع حجم الأجور، عصرنة المصالح المدنية هي عوامل شاركت في زيادة نفقات التسيير. يجب أن نشير كذلك أن إنجاز تجهيزات هامة يدفع إلى ظهور نفقات تسيير أخرى في شكل مصاريف صيانة هذه المنشأة الجديدة.

ب-نفقات الاستثمار: يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات وتتفرع إلى ثلاثة أبواب¹⁹: الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى برأس المال.

يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة ما دامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، فالشهرة التي تحظى بها هذه النفقات تجذبها في تحاليل الاقتصادي البريطاني "جون منيارد كينز" الذي برهن أن في فترة ركود اقتصادي، تقوم نفقات الاستثمار بإعادة التوازن الاقتصادي العام من خلال الدور الذي يقوم بأدائه "مضاعف الاستثمار"، فلو افترضنا قيام الدولة بإنجاز استثمار معين (بناء طريق سيار) خلال فترة أزمة اقتصادية، فالنفقة العامة "الاستثمارية" ستسمح بتوزيع الأجور على العمال والقيام بطلبات المواد الأولية لدى الموردين.

يوجه عندها الزبائن والموردون المداخل المحققة لشراء سلع استهلاكية أو تجديد مخزوناتهم، فيمنحون بالتالي مداخل جديدة للتجار، للمنتجين الصناعيين الذين بدورهم سوف يستعملون هذه المداخل.

ما يمكن ملاحظته أن كل عملية من النفقات قد قامت بإنشاء دخل جديد ناتج مباشرة عن النفقة العامة الأولية، وبالتالي ينتشر تجدد النشاط إلى مجمل الهيكل الاقتصادي، لكن قوة أثر المضاعف تابع لـ "الميل نحو الاستهلاك" للمستفيدين المتتاليين للمداخل المنشأة، فإذا قام هؤلاء بالادخار عوض الاستهلاك فإنهم بذلك قدموا مداخل منقوصة ويعطلون لفترة غير محددة مدة الدفع الاقتصادي الناتج من نفقة الاستثمار، مما أدى إلى نشوب تحفظات اتجاه نفقات الاستثمار مما أدى إلى الاعتقاد بفكرة أن عمليات التجهيز لا تملك نفس القيمة، لذا وجب القيام بخيارات فيما يخص المشاريع الاستثمارية الممولة من طرف الدولة حتى يتم الإبقاء سوى على تلك التي لها منفعية تطوى إلى جانب كل هذا، ففي فترة تضخم يمكن أن تمثل نفقات الاستثمار خطرا على الجانب النقدي، لذا وجب تقييدها ومراقبتها بشكل مباشر من طرف الحكومة²⁰.

¹⁹ المادة 35 من القانون رقم 84-17 المتعلق بالقوانين المالية.

²⁰ علي بساعد، المالية العامة، مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية، القليعة، ديسمبر 1992، ص76.

ويسمح التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار بإعطاء صورة واضحة المعالم لنشاط الدولة الاستثماري، حيث يميز بين نفقات الاستثمار بصفة عامة والعمليات برأس المال لهذا يمكننا عد وملاحظة القطاعات التالية: المحروقات، الصناعات المصنعة، المناجم والطاقة، الفلاحة والري، الخدمات المنتجة، المنشآت الأساسية، الاجتماعية والثقافية، السكن والمخططات البلدية للتنمية.

ويتوزع القطاع إلى قطاع فرعي الذي يتجزأ بدوره إلى أنشطة محددة، هذه الأخيرة تعتبر ميدانا ضمن الاقتصاد الوطني يمكن تشخيصه، بحيث يتميز بخصائص ويمكن تعيينه بدقة ويخضع توزيع الاعتمادات على الفروع والأنشطة إلى الاختصاص التنظيمي²¹:

ثالثا- تقسيمات أخرى للنفقات.

1- النفقات الاقتصادية والاجتماعية.²²

أ- النفقات الاقتصادية: تختلف أهميتها باختلاف الأيديولوجية السياسية لكل دولة وأوضاعها الاقتصادية وتتخذ هذه النفقات أحد الشكلين:

- نفقات نهائية: وهي تمثل الإعانات المالية التي تتقدم بها الدولة لفائدة المؤسسات الاقتصادية، كما تتمثل في عمليات الاستثمار التي تقوم بها الدولة مباشرة.
- نفقات مؤقتة: وهي تحتوي على القروض التي تمنحها الدولة لأصحاب المشاريع الاقتصادية لتدعيم أو توسيع نشاطهم الإنتاجي.

ب- النفقات الاجتماعية: وهي تظهر في صورة معاشات (بالنسبة للعجزة ومعطوي الحرب...) ²³ ومساعدات مالية لقطاع التعليم (كالمنح الدراسية)، أو تدعيم الأسعار بالنسبة للموارد الأساسية. والجدير بالملاحظة أن قانون المالية الجزائري لازال يخصص في كل سنة الاعتمادات المقررة لتدعيم أسعار بعض المواد الأساسية كالقمح والدقيق والسميد.

²¹ علي بساعد، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص76.

²² يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، 2009-2010، ص 108.

²³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 20 من القانون رقم 81-13 المؤرخ في 30 صفر 1402 الموافق ل 27 ديسمبر 1981 المتضمن قانون المالية لسنة 1982.

2- النفقات العادية وغير العادية:

أ- النفقات العادية: هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة والتي تتصف بدوريتها وانتظامها وبالتالي تتكرر من عام إلى آخر، وهنا لا يقصد بالتكرار إثبات مقدار النفقة كل عام، فقد تتغير قيمتها من عام لآخر بالزيادة أو النقصان فرواتب الموظفين من موظفي الدولة من مدنيين وقوات مسلحة ورواتب المتقاعدين وغيرها من مثيلاتها تعتبر من النفقات العادية لتكرار ورودها في الموازنة العامة كل عام وهذه النفقات العادية في الغالب تغطي بإيرادات عادية كالرسوم والضرائب العامة²⁴.

ب- النفقات الغير عادية: فهي تلك التي لا تتكرر بصورة عادية منتظمة في ميزانية الدولة، ولكن تدعو الحاجة إليها مثل نفقات مواجهة مختلف الكوارث الطبيعية كفيضانات باب الوادي في 10 نوفمبر 2001 أو الهزة الأرضية التي ضربت مدينة بومرداس وضواحيها في 21 ماي 2003 حيث تم رصد أغلفة مالية عامة في قانون المالية 2002 وقانون المالية التكميلي 2003.

وإذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية فإن النفقات غير العادية تتسدد من إيرادات غير عادية كالقروض، حيث أنه قد يحدث في بعض الأحيان أن تسيء السلطات المالية في الدولة استخدام النفقات غير العادية، فتعمد إلى تجنيب بعض النفقات واعتبارها غير عادية حتى يتم الوفاء بها عن طريق القروض بدلا من الضرائب، وبذلك تظهر الميزانية متوازنة، ولذلك يجب عدم التوسع في ما يعتبر غير عادي من النفقات.

3- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية العامة:

أ- النفقات الحقيقية: وهي تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر، لأنها النفقات التي تشمل كافة المحروقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على أموال إنتاجية أو استهلاكية، فإذا هي نفقات منتجة ومثلها الأجور والرواتب التي تدفعها الدولة العاملين في منشآتها المنتجة التي تنتج سلعا أو خدمات فأما هذا المنتج يقدم للمجتمع وتحصل الدولة في مقابلها الثمن العام أي المقابل النقدي لمنتجات الدولة من دومينها الخاص (المجال الخاص) سواء صناعي من مصانع الدولة أو استخراجي من مناجمها أو محاجرها، وأما أن تقوم الدولة بتصديرها مثلا فتحصل على مقابل بالعملات الأجنبية يدعم ميزان مدفوعاتها²⁵ الخارجية، أو أن تقوم الدولة بإنشاء مشاريع منتجة يولد لها دخلا يزيد من الدخل القومي وأن هكذا نوع من

²⁴ سميح صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 56

²⁵ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون الجزائر، 2003، ص 91.

النفقات يستنفذ جزءا من موارد الدولة ولكنها منتجة وهي عكس النفقات الظاهرية أو المظهرية الغير منتجة ولا يحصل المجتمع مقابلها على شيء والتي الكثير من رواد الفكر المالي يؤكدون على ضرورة ابتعاد الدولة عنها.

ب- النفقات العامة التحويلية:²⁶ وهي النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها بدون مقابل مباشر، بل تهدف الدولة من خلال هكذا نوع من النفقات إلى تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية أو مالية وذلك بحسب الغرض الذي أنفقت الدولة من أجله أي أن الدولة من خلال هذه النفقات لا تحصل على خدمة معينة أو سلعة مقابل هذا الإنفاق أي أن هذه النفقات العامة لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي بشكل مباشر ولكنها تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع وفئاته، فالدولة تقوم بإنفاقها بدون مقابل بقصد زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع أو قطاعاته دون أن ينطوي ذلك على استهلاك جنب من انتاج المجتمع من السلع والخدمات فهو الحال بالنسبة للنفقات الحقيقية. ومثال على ذلك الإعانات الاجتماعية المقدمة للعجزة ودعم بعض السلع الضرورية والخدمات لبعض فئات المجتمع ودعم بعض النشاطات والمهن أو الحرف الاقتصادية الوطنية المتمثلة في بعض المشروعات الإنتاجية، ودعم هذه النشاطات تتم بتحويل جزء من إيرادات دافعي الضرائب والإيرادات الأخرى إلى المنتفعين بهذه النفقات، وأن رواد الفكر المالي العام يقسمون النفقات التحويلية إلى النفقات التحويلية الاقتصادية واجتماعية ومالية.

المبحث الثالث: التنفيذ القانوني للميزانية.

المطلب الأول: الأعوان القائمون بتنفيذ النفقات العامة.

أولا- الآمرون بالصرف:

الآمرون بالصرف عدة أصناف يعد كل واحد مسؤولا عن صحة عمليات التنفيذ التي يقوم بها.

1- أصنافهم: يعد أمرا بالصرف طبقا لأحكام المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المتعلقة بالإيرادات من حيث اثباتها وتصفيتها والأمر بتحصيلها، وفيما يخص النفقة الالتزام بها وتصفيتها والأمر بصرفها.²⁷

يكون الآمرون بالصرف إما أوليين أو أساسيين، وإما ثانويين أو أحاديين.

²⁶ سميح صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 56.

²⁷ القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أ- **الأمرون بالصرف الأساسيين:** لقد حددت المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية قائمة مسؤولي المصالح العمومية الذين أضفت عليهم صفة الأمر بالصرف الأساسي وهم كالتالي:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.

- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

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

ب- **الأمرون بالصرف الثانويين:** وهم المسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح الدولة غير المركزية، وكذلك الموظفون المرسمون الحائزون على تفويض التوقيع من الأمر بالصرف الأصلي وهذا في حدود صلاحيات هذا الأخير وتحت مسؤوليته.²⁸

ج- **الأمرون بالصرف الأحاديين:** لقد جعل المرسوم المؤرخ في 09 غشت 1973 من الوالي المسير والأمر بالصرف الوحيد لنفقات التسيير المقيدة في ميزانية الدولة والمرتبطة بالولاية التي يشرف عليها وهكذا أصبحت الاعتمادات المخصصة للولايات تقدم منفصلة عن الاعتمادات المتعلقة بالإيرادات المركزية²⁹. ولقد حرمت المادة الخامسة من نفس المرسوم على المصالح المركزية للوزارات المعنية تنفيذ هذه الاعتمادات مباشرة لأي سبب من الأسباب أو أن تنقلها لفائدتها. وفي سنة 1987 أجري تعديل آخر على كيفية تنفيذ هذه الاعتمادات المخصصة للمصالح الولائية بحيث أصبحت تجمع كلها لتسجل في ميزانية وزارة الداخلية والجماعات المحلية³⁰، وبهذا أصبح الوالي وحده يمارس صلاحيات الالتزام بالنفقة وتصنيفتها والأمر بصرفها ولكن رخصت له المادة 09 من المرسوم 1987 تفويض هذه الصلاحيات.

²⁸ المادة 30 القانون رقم 90-21، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية.

²⁹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 73-138 المؤرخ في 09 أوت 1973 المحدد لشروط تسيير الاعتمادات المخصصة للمجالس التنفيذية للولاية، العدد 67.

³⁰ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 87-94 المؤرخ في 28 أبريل 1987 المحدد لكيفيات إدارة الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف الولاية لتسيير مصالح الدولة غير المركزية، العدد 18.

لكنه وبصدور قانون المحاسبة العمومية في سنة 1990 حولت مهمة إدارة نفقات التسيير بالنسبة لمصالح الدولة غير المركزية من الولاية إلى رؤساء هذه المصالح (المديرون الولائيون) وأضفت عليهم المادة 27 صفة الأمرين بالصرف الثانويين.

أما فيما يخص نفقات التجهيز، كان الوالي يعتبر قبل سنة 1973 الأمر بالصرف الثانوي لكن مع صدور المرسوم المؤرخ في 1973/08/09 جعل في مادته الثالثة من الوالي الأمر بالصرف الوحيد بالنسبة لكافة نفقات الدولة للتجهيز والاستثمار³¹. غير أن نفس المادة سجلت من الوالي 03 أنواع من العمليات:

- العمليات المقيدة في برامج الاستثمار للمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الوطني والمنجزة من طرفها.

- العمليات المقيدة لفائدة البلديات المنجزة من طرفها وتحت مسؤوليتها.

لقد أكدت المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992 المعدلة للمادة 27 من قانون المحاسبة العمومية على صفة الأمر بالصرف الواجب بالنسبة للوالي فيما يخص تطبيق برامج التجهيز العمومي غير المركزية.

أما من برامج التجهيز المركزية المسجلة في رقم دليل الوزارات رخصت تفويضها للأمرين بالصرف الثانويين.³²

2- مسؤوليات الأمر بالصرف:

تعتبر المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية الأمرين بالصرف مسؤولين عن التصرفات الصادرة عنهم عند تنفيذهم للعمليات المالية الموكلة إليهم: كالإثباتات الكتابية التي يسلمونها والأفعال اللاشعورية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن اكتشافها عند المراقبة الحسائية للوثائق، وتكون هذه المسؤوليات إما مدنية أو جزائية، وهي مسؤولية شخصية على الخصوص عندما يتعلق الأمر بمسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية والمكتسبة أو المخصصة لهم.

يمكن أن تقام مسؤولية الأمرين بالصرف أمام مجلس المحاسبة الذي يتمثل دوره في التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

³¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 اوت 1973، العدد 67، 1973.

³² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 اكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، العدد 73، 1992.

ولقد حددت المادة 88 من القانون المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المخالفات لقواعد الانضباط وهي على الخصوص: خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، والالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية، وتنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية، الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أساس غير قانوني أو غير تنظيمي، وخرق قواعد ابرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية....³³

ثانيا- المحاسب العمومي:

ويعتبر محاسبا عموما كل شخص معين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، وكذا تداول هذه الأموال والقيم والعائدات مع القيام بمسك الحسابات المتعلقة بكل هذه العناصر³⁴ ويتم تعيين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويمارس عليه سلطته الرئاسية.

وبهذا فالمحاسب العمومي يراقب مشروعية التحصيل للإيرادات أو الدفع للنفقات التي تعد كمرحلة رابعة من مراحل تنفيذ النفقة فالمحاسب العمومي قبل قبوله دفع النفقة عليه أن يتحقق ويدقق في مجموعة من العناصر وهي:

- مراقبة صفة الأمر بالصرف سواء أكان رئيسيا أو ثانويا أو مفوضا.
- مطابقة العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف مع القوانين والتنظيمات المعمول بها فيراقب عملية الالتزام والتصفية والأمر بالصرف.
- النظر في مدى توفر الاعتمادات في ميزانية الإدارة المعنية.
- التأكد من أن الديون محل النفقة لم تسقط آجالها وأنها ليست محل معارضة.
- مراعاة الطابع الإجرائي للدفع.
- التأكد من وجود تأشيرات عملية المراقبة المحددة قانونا.

³³ | الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، العدد 39، 1995.

³⁴ المادة 33 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، العدد 35.

ثالثاً-مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

1-تعريفه:

يقتضي تطبيق هذا المبدأ التفريق بين الوظائف الإدارية التي لها صلاحيات الأمر والتقرير، والوظائف المحاسبية التي لها صلاحيات التنفيذ، حيث تم تكريس تطبيق هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية الجزائري وفق القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، والذي يحدد مجال اختصاص كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي دون أن يتدخل كل عون في مجال اختصاص الآخر، هذه الازدواجية في أعوان تنفيذ العمليات المالية تعتبر قاعدة أساسية للسلامة المطبقة على الهيئات العمومية³⁵.

تنقسم عملية تنفيذ الموازنة إلى مرحلتين أساسيتين الأولى إدارية تتضمن اتخاذ القرار اللازم للتنفيذ والثانية تنفيذية محاسبية تتضمن تنفيذ القرار الإداري والقيام بصرف النفقة أو جباية الإيراد، ولكن رغم هذا الفصل تعتبر المرحلة المحاسبية مكتملة للمرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

يركز مفهوم هذا المبدأ على تقسيم المهام والسلطات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.³⁶

2-أهداف تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يؤدي هذا المبدأ إلى تقسيم المهام بحيث يتولى الأمر بالصرف المرحلة الإدارية أما المرحلة الثانية في المحاسبة ويتولاها المحاسب العمومي.

إن تطبيق مبدأ الفصل يسمح بتحقيق الأهداف التالية:

أ-تقسيم المهام: تمر عملية تنفيذ الميزانية بمراحل متكاملة إدارية وأخرى محاسبية فالمهام الإدارية هي من اختصاص الأمر بالصرف وتدرج في نطاق الملائمة (السعر، الكمية، النوعية، وقت الانفاق، ... الخ)، والتي تتطلب توفر مؤهلات في التسيير وإدارة وحدات القطاع العام لدى الأمرين بالصرف.³⁷

أما المحاسب العمومي، فتقتصر على تنفيذ الجانب المحاسبي الذي يدرج ضمن نطاق التحقق من مشروعية العمليات المالية، ومطابقتها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها إضافة لكونه العون المؤهل قانونا في مجال تداول وحياسة الأموال والقيم العمومية، المهام التي تتطلب مؤهلات وتكوين محاسب متخصص وبالتالي تطبيق هذا المبدأ يسمح بمراعاة الاختصاص في توزيع الأعمال الإدارية والمحاسبية.

³⁵ Ali BISSAAD, droit de la comptabilité publique, éditions Houma, Alger, 2004, p15.

³⁶ عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ص 306

³⁷ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988، ص 1.

ب-المراقبة المزدوجة: يسمح تقسيم المهام بين أعوان المحاسبة العمومية بالتحكم في تسيير الأموال العمومية عن طريق ممارسة المراقبة المزدوجة لكل عون على الآخر، بواسطة المطابقة بين الحاسب الإداري الذي يقوم بإعادة الحاسب العمومي، مما يسهل مراقبة مجلس المحاسبة عن طريق مطابقة الحسابين من أجل تحديد أي مخالفات.

ج-تطبيق وحدة الصندوق: يسمح تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والحاسب العمومي بتحقيق وحدة الصندوق للخزينة العمومية، لأن سلطة حيازة وتداول وحراسة المال العام هي من اختصاص الحاسب العمومي فقط والذي يكون تابعا لسلطة وزير المالية، مما يسمح بتطبيق وحدة الصندوق حيث أن السيولة المتاحة للمحاسبين العموميين تودع تحت حساب واحد يسير من طرف الخزينة العمومية. أما الأمر بالصرف فإنه يخضع لسلطات تنفيذية مختلفة لا يملك حساب الصندوق ولا يمكنه تداول الأموال والقيم العمومية بصفة مباشرة إلا في حالات استثنائية بترخيص من وزارة المالية عن طريق انشاء الوكالات المالية.

د-محاربة الغش والاختلاس: يسمح تطبيق هذا المبدأ بممارسة رقابة مزدوجة على أعوان المحاسبة العمومية بهدف حماية المال العام من الاختلاسات عن طريق تقييد وتحديد وصلاحيات كل من الأمر بالصرف والحاسب العمومي، لأن من يملك سلطة حيازة المال العام لا يملك سلطة التصرف فيه، حيث أن الحاسب العمومي لا يستطيع أن يقوم بالتحصيل أو الدفع دون استلام الأمر بتنفيذ هذه العمليات من الأمر بالصرف، وفي المقابل لا يقوم هذا الأخير بعملية التسديد لأنه لا يملك صلاحيات تداول المال العام لأن من يحدد مجال صرف المال العام ليس هو من يدفع.

المطلب الثاني: تنفيذ النفقات.

سنكشف عن كيفية تنفيذ النفقات العمومية من خلال مراحل تنفيذها أولا، ثم من خلال النظام القانوني الذي تخضع له ديون الدولة والمؤسسات الإدارية الأخرى ثانية.

أولاً-مراحل تنفيذ النفقات العمومية:³⁸

تجري عملية صرف النفقة ضمن قواعد معقدة تضمن صيانة الأموال العمومية، وهي تمر عبر مرحلتين متتاليتين: المرحلة الإدارية ينفذها الأمر بالصرف، وهي تجري على ثلاث فترات: الالتزام بالنفقة وتصفيتهما، والأمر بصرفها وتليها بعد ذلك المرحلة الحسابية التي تتمثل في دفع النفقة ويقوم بها المحاسب العمومي. ويقوم هذا التمييز بين المرحلتين الإدارية والحسابية على عدة أسس:

- على المستوى المالي: يضمن وضوح دقة عملية الإنفاق.
- على المستوى القانوني: يسمح من تحديد الوقت الذي عنده تصبح الدولة ملتزمة قانوناً بالدين.
- على المستوى الإداري: تسمح من وضع نوع من الفصل في السلطات داخل عمليات الإنفاق وذلك بإسناد تنفيذ هذه العمليات لسلطات مختلفة.

1-المرحلة الإدارية:

تنفذ هذه المرحلة خلال ثلاث فترات: الالتزام بالنفقة، تصفيتهما والأمر بصرفها ويقوم بهذه الوظائف الثلاث موظف إداري يدعى الأمر بالصرف.

أ-الالتزام بالنفقة (L'engagement de la dépense):

تعريفه: عرفت المادة 19 من القانون المتعلق بالحاسبة العمومية أنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين³⁹، وبعبارة أوضح هو علة وجود النفقة أي السبب أو التصرف الذي يجعل الإدارات العمومية مدينة، وقد يكون هذا التصرف عملاً قانونياً أو مادياً.

التصرف القانوني: وهو تصرف إداري يصدر عن السلطات الإدارية نتيجة:

عقد: صفقة أشغال عامة أو توريدات، اكتساب عقارات، قرض، إيجار، تأمينات، اشتراكات (...).

قرار إداري: تعيين موظف، نزع الملكية للمنفعة العامة، منح إعانات مالية

قرار قضائي: الحكم على الإدارة العامة بالتفويض.

شروط صحة الالتزام بالنفقة: يخضع الالتزام بالنفقة لشروطين أساسيين:

- أن يصدر عن السلطة المختصة.

³⁸ يلس شواش بشير، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013، ص ص 17-18

³⁹ القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العامة.

- أن ينطبق على الاعتمادات المقررة في الميزانية والتقييد بمقدار الاعتماد المخصص لهذه النفقة. وهكذا يجب على الأمر بالصرف المختص قانونا، وقبل الإقدام عملية الالتزام بالنفقة، أن يتأكد من توفر الاعتمادات المخصصة لهذه النفقة وكفايتها كما عليه أن يراعي تاريخ احتتام الالتزام بالنفقة بالنسبة لنفقات التسيير ينقضي هذا التاريخ يوم 10 ديسمبر بالسنة التي تتم فيها، ويمدد هذا التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار والنفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة والقرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين وجداول أجور المستخدمين⁴⁰ ولا تسري هذه الآجال على ميزانية الجماعات المحلية التي تبقى خاضعة للأحكام الخاصة بها.

ب- تصفية النفقة (La Liquidation de la dépense): تسمح التصفية طبقا للمادة 20 من قانون المحاسبة العمومية، "بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية" ويقصد بها تحديد مبلغ الدين، بعد التأكد من وجوده واستحقاقه.

ويرجع سبب تمييز الالتزام بالنفقة عن التصفية إلى عدم قدرة الإدارات العمومية في كثير من الحالات على تحديد المبلغ الدقيق للنفقة وقت الالتزام بها، فتكفي عندئذ بوضع مبلغ تقديري لها، على أن يحدد المبلغ الحقيقي بعد تأدية الخدمة الفعلية وهكذا يكون الغرض من التصفية، في غالبية الأحيان التأكد من تأدية الخدمة الفعلية، والتي أساسها يحدد مبلغ النفقة بدقة.

- **التأكد من الخدمة الفعلية:** تقتضي قاعدة الخدمة الفعلية من أن الدولة لا تدفع مسبقا: انها لا تدفع إلا بعد أن يكون دائما قد نفذ أو أدى الخدمات الملقاة على عاتقه والتي هي موضوع النفقة، ولهذا لا يمكن دفع المرتب الشهري للموظف العام إلا عند نهاية الشهر، كما لا يجوز دفع مبلغ التوريدات للتاجر أو الصانع إلا بعد اسليم البضاعة.

ويقضي التأكد من الخدمة الفعلية التثبت من أن الخدمة محل النفقة قد أنجزت فعلا وبالشروط المحددة في إجراء الالتزام، وتتحقق هذه العملية وتتجسد بواسطة الوثائق الثبوتية.

⁴⁰ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، العدد: 82 لسنة 1992، ص2102، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، العدد 67، 2009، وكانت هذه المواعيد محددة مسبقا بواسطة منشور وزارة المالية المؤرخ في 15 نوفمبر 1981 المنشورة في Revue Financier، رقم 04، 1981، ص105.

غير أن هذه القاعدة لا تطبق على إطلاقها بحيث أنها تستبعد في بعض الحالات منها: بعض الإعانات المالية، الإغاثية، والتسبيقات الممنوحة للموظفين والمتعلقة بمصاريف المهمات، والتسبيقات الممنوحة ف إطار الصفقات العمومية، والاشتراكات في المجالات...

- **تحديد مبلغ النفقة:** تقتضي هذه العملية احتساب مبلغ الدين بدقة والتأكد من استحقاقه، وبمعنى آخر التحقق من أن الدين لم ينقص بدفع سابق أو بحكم قاعدة التقادم الرباعي المسقط، ولهذا فإن التصفية تخضع لشترطين: وجود الالتزام بالنفقة سابق، وتقديم مستندات من شأنها إثبات الدين.

ج- الأمر بالدفع:⁴¹ وهو أمر كتابي يوجهه الأمر بالصرف (l'ordonnateur) إلى المحاسب العمومي ليدفع لشخص معين مبلغ الدين المحدد مقداره وطبيعته صراحة، وعرفت المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية كما يلي: " يعد الأمر أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية". ويتخذ هذا الأمر الكتابي شكل الحوالة التي تتضمن وجوبا المعلومات التالية:

- الدورة المالية التي تنطبق عليها.

- رقم المادة التي ترتبط بها.

- الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة.

- هوية الدائن.

- موضوع النفقة وتاريخ انجاز الخدة الفعلية.

ولقد صدر مرسوم تنفيذي بتاريخ 06 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات⁴²، وتطبيقا لأحكام المادة الثانية من هذا المرسوم يقوم الأمر بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف والحوالات بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسبين العموميين الذي يتكفون بتحويلها في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ استلامها.

⁴¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص84.

⁴² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 93-96 المؤرخ في 06 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراء قبول القيم المنعمة، العدد 9، 1993، ص09.

2-المرحلة الحسابية: دفع النفقة:

تتمثل هذه المرحلة في دفع النقود من الخزينة العمومية للدائنين. كما يعرف دفع النفقة بالتصرف على أنه الذي تتحرر بواسطته الهيئات العمومية ومن ديونها⁴³، وتنفذ هذه العملية سلطة مستقلة عن السلطة التي تأمر بصرف النفقة وهو المحاسب العمومي. غير أن مهمة المحاسب لا تقتصر على عملية الدفع المادية، بل تتعداها إلى سلطة النفقة بوجه عام والتأكد من صحتها، ومن هنا يتضح أن للمحاسب العمومي صفتين: صفة المراقب، وصفة أمين الصندوق.

3-النظام القانوني للنفقات العمومية:

تخضع ديون الدولة والمؤسسات الإدارية الأخر لنظام قانوني استثنائي يتميز عن النظام الذي تخضع له ديون الأفراد الماديين، ويتمثل هذا النظام في القاعدتين التاليتين:

- انعدام التنفيذ الجبري.

- استعمال قاعدة التقادم الرباعي المسقط.

أ-انعدام التنفيذ الجبري:

-مضمون القاعدة: إذا رفض شخص اداري عام أن يدفع الديون التي عليه لا توجد وسيلة قانونية لحمله على القيام بذلك، وترجع أسباب هذه القاعدة:

- أن أموال الأشخاص العامة تستهدف تحقيق الصالح العام ولذلك لا يجوز الحجز عليها.

- تستلزم طرق التنفيذ الجبري استعمال السلطة العامة، ولذلك لا يعقل أن تستعمل الدولة سلطاتها ضد نفسها.

غير أن هذه القاعدة لا تطبق على اطلاقها.

-استثناء عن القاعدة: إذا كان المبدأ أنه لا يجوز التنفيذ على الأموال العمومية لحمل الإدارات العمومية على الوفاء بديونها، عمل المشرع على التخفيف من الحصانة المطلقة المفروضة على هذه الأموال بأن أدخل استثناء على هذا المبدأ بموجب القانون الصادر في 08 يناير 1991⁴⁴. ينطبق هذا الاستثناء في حالة واحدة عند رفض الإدارات العمومية تنفيذ حكم يقضي عليها بدفع مبلغ مالي معين.

⁴³ عرفته المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية ب" الإجراء الذي يتم بموجبه إجراء الدين العمومي".

⁴⁴ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 91-02 المؤرخ في 08 يناير 1991، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، العدد 02، 1991.

وفي هذه الحالة يمكن للمتقاض الذي صدر لفائدته الحكم أن يحصل على مبلغ الدين مباشرة من الخزينة العمومية وذلك عندما تتوافر لديه الشروط التالية:

- أن يكون المعين بالأمر حائزاً على حكم نهائي أقرار قابل للتنفيذ مهور بالصيغة التنفيذية.⁴⁵
- أن يبلغ الحكم للإدارة لدعوته تنفيذ الحكم ولكن دون جدوى.
- أن يثبت من أن إجراءات التنفيذ عن الطريق القضائي بقيت طيلة شهرين بدون نتيجة ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ (المحضر القضائي).

إذا اجتمعت هذه الشروط كلها على المعني بالأمر تقدم عريضة مكتوبة لأمين الخزينة بالولاية التي يقع فيها موطنه ملتصقا تسديد المبلغ له ويستوجب على أمين الخزينة تسديد المبلغ المحكوم به في أجل لا يتجاوز ثلاث شهور.

لقد حصل جدل فيما يخص تنفيذ القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية للمجالس القضائية التي تكون قابلة للتنفيذ رغم الطعن فيها بالاستئناف، ومرد هذا الجدل صياغة المادة 08 من قانون 08 يناير 1991 الخاصة بالإشارة إلى "أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الإدارات العمومية دون اشتراط الطابع النهائي لهذه الأحكام، وأشارت المادة 07 إلى المعنيين بالأمر" أي المستفيدين من أحكام القضاء المذكورين في المادة الخامسة.

أعطى وزير المالية فرصة لمجلس الدولة لتحديد موقفه من هذا الجدل عندما دعاه لإبداء رأي حول الموضوع. صدر فعلا عن المجلس رأي تفسيري بتاريخ 13 أبريل 1993⁴⁶ أثار وزير المالية في دعواه أن والي ولاية تيزي وزو طلب من أمين الخزينة بالولاية إيقاف تنفيذ قرارات قضائية صادرة من الجهات القضائية الإدارية التي شرع في تنفيذها، بحجة أن هذه القرارات ليست نهائية بمفهوم المادة 08 من القانون رقم 91-02، لأنها محل طعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة الذي لم يفصل فيها بعد.

تحليلات المجلس للقانون رقم 91-02 أدت به إلى القول بأن أحكام المادة 08 لا يمكن فصلها عن المادة 07 من نفس القانون، وأن عبارة نهائي استعملت غرضيا في المادة 08، ونتيجة لذلك فإن الأخذ بالطابع النهائي للقرارات القضائية التي تلزم أمين خزينة الولاية أن يسدد بمجرد تقديم الحكم المهور بالصيغة التنفيذية

⁴⁵ القرارات الصادرة عن الفرق الإدارية للمجالس القضائية قابلة للتنفيذ بالرغم من الطعن فيها بالاستئناف (المادة 171 من قانون الاجراءات المدنية).

⁴⁶ الرأي التفسيري رقم 001 المؤرخ في 13 أبريل 1999، مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 01، 1999، ص201.

الذي يسلم رغم طرق الطعن العادية في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها قانونا، وانتهى مجلس الدولة إلى النتائج التالية:

- أن أمين الخزينة للولاية ليس مؤهلا قانونا لتقدير الطابع التنفيذي للقرار القضائي، بل هو ملزم بتنفيذ القرار القضائي المهور بالصيغة التنفيذية تطبيقا لأحكام الأمر رقم 95-20 الصادر في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، تحت طائلة توقيع عقوبات تأديبية.
- أن أحكام المادة 08 من القانون رقم 91-02 لا تعيق تنفيذ القرارات القضائية عندما يكون منصوصا عليه بشكل خاص ورغم طرق الطعن العادية، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية تطبيقا للمادة 171 من قانون الإجراءات المدنية.
- أن هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا محل طعن قصد الحصول على إيقاف التنفيذ في الحالات والأشكال المنصوص عليها في المواد 171 مكرر و2/283 من قانون الإجراءات المدنية، وحتى تطبيقا للمادة 2/183 من قانون الإجراءات المدنية عندما تصبح هذه القرارات غير قابلة لأي طعن من طرق الطعن العادية.

ب- قاعدة التقادم الرباعي المسقط: تنقضي ديون الدولة مبدئيا بدفعها أو استهلاكها إلا أنه في حالة ما إذا امتنع دائنوا الدولة (أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات الادارية) من المطالبة بحقوقهم في الآجال المحددة بأربع سنوات تطبق عليهم قاعدة التقادم الرباعي المسقط.

أكد المشرع الجزائري أخذه بهذه القاعدة في عدة نصوص أهمها المادة 16 من قانون 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية: "تسقط بالتقادم وتسدد لفائدة المؤسسات العمومية المعنية كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير عندما لا تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية التي أصبحت مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام قانون المالية صراحة على خلاف ذلك"⁴⁷. وبخصوص ديون الجماعات المحلية نصت المادة 162 من قانون البلدية⁴⁸ والمادة 150 من قانون الولاية⁴⁹ على نفس المبدأ.

⁴⁷ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، العدد 28، 1984.

⁴⁸ تنص المادة 201 من قانون البلدية الجديد (2011): تتقادم الديون التي لم يؤمر بصرفها وتصفيته ورفعها في آجال 04 سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها، الجريدة الرسمية، العدد 37، 2011.

⁴⁹ تنص المادة 174 من قانون الولاية (2012): ترفع الولاية الديون المستحقة على الولاية التي لم تتم تصفيته أو الاذن بصرفها أو رفعها في أجل 04 سنوات من بداية السنة المالية التي ترتبط بها أما المحكمة المختصة اقليميا معاينة انقضاء الأجل الرباعي للديون، الجريدة الرسمية، العدد 12، 2012

تقوم هذه القاعدة على قرينة مفادها أن الدائن الذي سكت طيلة هذه المدة يكون تخلى عن المطالبة بدفع النفقة.

احتساب المادة: تحتسب أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية التي أصبحت فيها النفقة مستحقة، أي من أول يناير، إلا أن احتساب هذه الآجال يتوقف في حالتين:

- إذا عبر الدائن قبل انتهاء المدة عن رغبته في الحصول على حقوقه وذلك بأن يرفع إلى الإدارة طلبا مصحوبا بمستندات.

- أو في حالة رفع الطعن أمام هيئة قضائية.

ويستبعد تطبيق هذه القاعدة في حالتين:

- إذا لم يتم الأمر بصرف النفقة أو رفعها بفعل الإدارة.

- في حالة وجود امتناع لم يمكنه من المطالبة بحقوقه (عدس الأهلية، المحكوم عليه بعقوبة جنائية...).

المطلب الثالث: تنفيذ الإيرادات.

تختلف القواعد التي تحكم عمليات تنفيذ الإيرادات عن تلك التي تخضع لها عمليات تنفيذ النفقات وهذه راجع لأسباب عديدة نذكر منها: أن السلطة التنفيذية ملزمة بجباية جميع الإيرادات في حين أنها غير مجبرة على صرف كافة النفقات المرخصة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن احتمالات تبذير واحتلاس الأموال العامة أقل حدوثا عند تحصيل عند تحصيل الإيرادات، ومن ثم فإن التنظيم الموجود بالنسبة للإيرادات يرمي بالخصوص إلى التحقق من أن جميع الإيرادات المسجلة في الميزانية قد تم تحصيلها فعلا.

كما تجدر الملاحظة من أن الموارد العمومية متنوعة ومتعددة: ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة حاصل أملاك الدولة... إلخ، ولذلك وضعت إجراءات وقواعد عديدة تختلف باختلاف نوع الإيراد.⁵⁰

أولا- اجراء تنفيذ الموارد الجبائية:

تتميز الموارد الجبائية بتنوعها وتعددتها: الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة (الضريبة على الدخل الإجمالي، والضريبة على أرباح الشركات والرسوم على النشاط المهني والرسوم العقارية...).

الضرائب غير المباشرة: الرسوم على رقم الأعمال والضرائب غير المباشرة والرسوم الجمركية...).

ونظرا لتعدد هذه الجباية وتنوع طرق تحصيلها، نكتفي بدراسة نوع واحد من هذه الضرائب المباشرة.

⁵⁰ عادل فليح علي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط1، دار الحامد، عمان -الأردن-، 2007، ص 551.

تنفيذ الضرائب المباشرة يمر هو الآخر بمرحلتين: المرحلة الإدارية التي تشمل تحديد وعاء الضريبة، والمرحلة الحسابية المتمثلة في تحصيلها.

1-العمليات الإدارية:

أ-تحديد وعاء الضريبة: ومعناه تحديد المادة الخاضعة للضريبة (دخل، رأسمال، استهلاك...) ثم تقييمها ويحدد التقييم بطريقة جزافية إذا لم يتجاوز رقم الأعمال المكلف بالضريبة حدا معينا.

وإذا زاد عن هذا الحد يخضع لأسلوب التقدير الحقيقي فيكون ملزما بمسك محاسبة نظامية تكون مصحوبة بالوثائق الثبوتية، أما بالنسبة لأصحاب المهن الحرة فإنهم يخضعون لأسلوب التصريح المراقب.⁵¹

ب-تصفية الضريبة: بعد تحديد المادة الخاضعة للضريبة وتقييمها تأتي مرحلة احتساب مبلغ الضريبة بتطبيق السعر الذي حدده المشرع على الوعاء أي قيمة المادة الخاضعة للضريبة، وقد يكون هذا السعر إما نسبيا (الضريبة على أرباح الشركة) وإما تصاعديا (الضريبة على الدخل الإجمالي).

2-المرحلة الحسابية: تحصيل الضريبة.

تحصل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بمقتضى الجداول التي يدخلها حيز التنفيذ المفتش رئيس قسم الضرائب بالولاية بتفويض من الوالي ممثل الوزير المكلف بالمالية، وتكون الضرائب المباشرة واجبة التحصيل في اليوم الأخير من الشهر التالي للشهر الذي يدرج في الجداول للتحصيل.⁵²

يوجه قابض الضرائب المختلفة إنذار إلى كل مكلف بالضريبة مسجل في جدول الضرائب يبين فيه المبالغ المطلوب أدائها وشروط وجوب الأداء وكذا تاريخ الشروع في التحصيل ويرفع الإنذار بحوالة الخزينة محررة سلفا.

أ-الدفع عن طريق التسبيقات على الحساب: تؤدي الضريبة على الدخل فيما يخص المكلفين بالضريبة غير الأجراء والذين يفوق مبلغ الضريبة 1500 دج بدفع تسبيقين: الأول خلال الفترة من 20 فبراير إلى 20 مارس، والثانية من 20 مايو إلى 20 يونيو من السنة التي تلي السنة التي حققت أثناءها الأرباح أو المداخل الخاضعة للضريبة وبالنسبة للشركات تدفع بأداء ثلاثة تسبيقات.⁵³

⁵¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المواد من 04 إلى 06 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، سنة 2016، ص08.

⁵² المادة 354 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب.

⁵³ المادتين 355 و365 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب.

ب- الغرامات عن التأخير: يترتب قانونا عن التأخير في دفع الضرائب التي تحصل عن طريق الجداول تطبيق عقوبة قدرها 10% عندما يتم الدفع في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ الاستحقاق، وإضافة إلى ذلك تطبق غرامة تهديدية بنسبة 3% عن كل شهر تأخير دون أن تتجاوز هذه الغرامة مع العقوبة الجبائية نسبة 25% وعندما يتم دفع الضريبة ابتداء من السنة التي تلي تلك التي أصبحت فيها عقوبة 25% مستحقة فإن هذه الأخيرة تدفع بغرامة تهديدية بنسبة 1% عن كل شهر تأخير لغاية سقف 25%.

ج- الملاحظات: يجيز التشريع الجبائي لقاطب الضرائب ملاحقة المكلف بالضريبة الذي لا يؤدي الحصة الواجب تحصيلها في موعد الاستحقاق المحدد⁵⁴، وتتم الملاحظات على يد أعوان الإدارة المختصين قانونا أو المحضرين القضائيين، وتمثل إجراءات التنفيذ في الغلق المؤقت للمحل المهني والحجز والبيع، غير أن الغلق المؤقت والحجز يجب أن يسبقها وجوبا إخطار يمكنه تبليغه يوما كاملا بعد تاريخ استحقاق الضريبة، ويجوز للخرينة أن تمنح مهلة للدفع.

كما يتمتع قاطب الضرائب بوسيلة أكثر بساطة وفعالية لتحصيل الضريبة وهي إشعار غير الحائز (L'avis à liers détenteur)

3- التقادم الرباعي:

يحدد أجل أربع سنوات الإدارة الجبائية للقيام بتحصيل الضريبة ولقد نص المشرع الجزائري على هذا المبدأ في كل من القانون المدني والتشريعات الجبائية المختلفة.

نصت المادة 34 من القانون المدني: تتقادم بأربع سنوات الضرائب والرسوم المستحقة للدولة ويبدأ سريان تقادم الضرائب والرسوم من نهاية السنة التي تستحق عنها وفي الرسوم المستحقة من الأوراق القضائية من تاريخ انتهاء المرافعة في الدعوى أو من تاريخ تحريرها إذا لم تحصل موافقة.

ثانيا- إجراءات تنفيذ حاصل أملاك الدولة:

حدد قانون المالية لسنة 1992 القواعد التي تحكم كيفية تحصيل حقوق واثاوات وحاصل أملاك الدولة. أسند المشرع لمحاسب أملاك الدولة متابعة تحصيل هذه الحقوق.

في حالة عدم تسديد دين خاص بأملاك الدولة في آجاله ودون المطالبة بتأجيل الدفع مع ضمانات يجب على محاسب أملاك الدولة قبل الشروع في أي إجراء للمتابعة أن يوجه إلى المدين سند تحصيل موقعا عليه من

⁵⁴ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المواد 145 وما بعدها من قانون الإجراءات الجبائية المعدلة بموجب المادة 34 من قانون المالية لسنة 2006.

قبل مدير أملاك الدولة، وفي حالة عدم التسديد يبلغه المحاسب انذار في رسالة موصى عليها، وإذا لم يتبع هذا الإنذار بأي تسديد، يمكن إجراءات للمتابعة حسب الطرق المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية حولت هذه النصوص بعد 2002 إلى قانون الإجراءات الجبائية.⁵⁵

⁵⁵ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 143 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1413، قانون المالية لسنة 1992، العدد 73.

خلاصة:

يتبنى نظام المحاسبة العمومية في الجزائر قاعدة الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية عند تنفيذ العمليات المالية للدولة، وعلى هذا الأساس فإن تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يتطلب تكيف تنظيم الإدارة المالية للدولة مع هذا المبدأ، حيث يختص الأمر بالصرف بتنفيذ المراحل الإدارية للعمليات المالية للدولة عن طريق تنفيذ اجراء الالتزام والتصفية وإصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات العمومية، إضافة إلى تنفيذ اجراء الاثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات العمومية، أما المرحلة المحاسبية فهي من اختصاص المحاسب العمومي الذي تكون من مهامه تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات في ميزانية الدولة.

الفصل الثاني:

آليات الرقابة على ميزانية

المؤسسات العمومية

تمهيد:

لقد تطورت قواعد الرقابة مع تطور الدولة فأصبح لها أجهزة وهيئات عامة تباشر رقابة فعالة ومستمرة على الأموال العامة لتحميها من العبث والضياع، كما نجد أن الشريعة الإسلامية السمحاء ركزت على الرقابة الذاتية التي تعزز من مصداقية المرء ومراقبة الله له في السر والعلن وهو ما بدأ التركيز عليه في ظل الدولة الحديثة من خلال زيادة الوعي بمسؤولية الموظفين الضمير المهني.

إن هدف الرقابة المالية الغاية منه هو التأكد من أن ما تم إنفاقه مطابق لما أريد إتمامه وإنجازه كما تستهدف الرقابة التعرف على مواقع الخلل وإصلاحها بما لا يدع مجالاً لتكرار الأخطاء.

لذلك تنوعت الأجهزة المكلفة بالرقابة على المؤسسات العمومية ولدراسة هذه الأجهزة قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث تناولنا في المبحث الأول ماهية الرقابة وفي المبحث الثاني أنواع الرقابة المالية، أساليبها وأهدافها وأخيراً أجهزة الرقابة المالية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة.

ان الرقابة المالية ضرورية لضمان حسن تسيير الأموال العمومية، من خلال تصحيح الأخطاء والتناقضات، وتجنب المخالفات والمناورات التي يرتكبها الأعوان والمسيريون الإداريون خلال أداء عملهم. ومن خلال هذا المبحث ينبغي إيجاد تعريف دقيق للرقابة، كما يجب تحديد خصائص ومبادئ الرقابة، وأيضا أهمية الرقابة.

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية.¹

وستتناول هنا التعريف اللغوي والاصطلاحي للرقابة المالية على النحو التالي:

أولا-تعريف الرقابة لغة:

نجد في نجد في مدلولات اللغة العربية أن الرقابة وردت بمعان كثيرة منها:

1-الحراسة والرعاية:

رقب الشيء وراقبه أي حرسه، وراقب القوم هو حارسهم والراقب هو الحارس الحافظ.²

2-الإشراف:

ارتقب أي أشرف وعلا والمراقب والمراقبة هو الموضوع الذي يرتفع عليه الرقيب، فنقول ارتقب المكان إذا علا وأشرف.

3-الانتظار:

رقب فلانا تعني انتظره وترصد قدومه والترقب هو الانتظار وفي القرآن الكريم نجد قوله تعالى: " ولم ترتقب قولي"، معناه لم تنتظر قولي والرقيب هو المنتظر، ومنها قوله تعالى: " فأصبح في المدينة خائفا يترقب"، تعني ينتظر الطلب.

4-الحفظ:

فمن أسماء الله تعالى "الرقيب" بمعنى الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومنه قوله تعالى: " إن الله كان عليكم رقيبا"، أي حفيظا لأعمالكم مطلعا عليها.

¹ زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2003، ص31.

² جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، ج2، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1955، ص 424.

ثانيا-تعريف الرقابة اصطلاحا:

هي القواعد المستنبطة من الشريعة الإسلامية والتي تستخدم كمقياس لمحاسبة المرء في عمله سواء تعلق الأمر بدينه أو دنياه.

وبهذا نتوصل إلى أن الرقابة المالية في منظور الشريعة الإسلامية هي القواعد والأحكام التي أرسلتها الشريعة الإسلامية لأجل صيانة المال العام ودرء كل تقصير أو تهاون في جمعه أو إنفاقه.

أما عن التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفا للرقابة المالية إلا في إشارات منه لأساليبها وهيئاتها³ وعموما فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاثة اتجاهات في تعريف الرقابة لمالية:⁴

1-الاتجاه الأول:

يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكداً أن الرقابة هي التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة.

2-الاتجاه الثاني:

يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة وهنا تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يأتي:

- الاختيار ثم الاختبار الجيد للسياسات الإدارية والمالية.
- اهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة.
- الاختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ وتدريبهم والإشراف عليهم.

3-الاتجاه الثالث:

يهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة والتي تتولى الفحص والمتابعة والمراجعة، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكلة لها أمر الرقابة المالية وبهذا نجد أن الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة والهدف على محل ثابت هو المال العام.

³ قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ عوف الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط2، مطبعة الأنصار، الإسكندرية، 1998، ص ص 17، 18.

المطلب الثاني: خصائص الرقابة المالية ومبادئها.

ان عملية الرقابة المالية لن تكون فعالة في تحقيق أهدافها وتحميد مبادئها إلا إذا توفرت على خصائص تقوم عليها.

وسنحاول من خلال هذا المطلب التعرض إلى خصائص الرقابة المالية ومبادئها.

أولاً- خصائص الرقابة:

تتميز الرقابة المالية بمجموعة من الخصائص التي تساهم في تفعيل الدور الرقابي المالي ويمكن ابراز أهم الخصائص للرقابة المالية فيما يلي:

1-الوضوح والدقة:

بمعنى أن تكون جميع العمليات المالية التي تضمنتها الخطة التنظيمية واضحة ودقيقة ويسهل فهمها، ليتسنى تفسيرها وتطبيقها ومعرفة سلطات وحقوق كل عون مكلف بالرقابة المالية ومسؤولياته مما يسهل عملية الرقابة المالية، وكمثال على ذلك أن المراقب المالي لا يتجاوز صلاحيات المحاسب العمومي في إطار رقابته أثناء تنفيذ النفقات العمومية، وعلى هذا الأخير ألا يتدخل في مجال اختصاصات الأمر بالصرف وهذا مبدأ مكرس قانوناً في إطار الفصل بين الوظائف.

2-البساطة والموضوعية:

فالبساطة بمعنى أن تكون الخطة التنظيمية للعمليات المالية مبسطة وغير معقدة، تبين توزيع الصلاحيات على مختلف المستويات الإدارية، كما تقوم بتوضيح خطوط الاتصال بينهما⁵. وتقتضي الموضوعية أفراد أكفاء لا يعتمدون في التفسير على الاعتبارات والعلاقات الشخصية، وإنما يقومون بوصف النتائج كما هي موجودة على أرض الواقع بغية تحقيق أهداف موضوعية. فالموارد البشري أساس نجاح أي عمل كان لذا فالرقابة المالية حتى تكون أكثر فاعلية تقتضي وجود أعوان يتصفون بالأمانة والموضوعية.

⁵ عبد الفتاح الصحن، الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الكلي والجزئي، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ص160.

3- المرونة والفعالية:

بمعنى تكون المعايير المستخدمة في الرقابة المالية مرنة، بما يمكنها من مواجهة التغييرات المفاجئة التي قد تحدث، والقدرة على التكيف معها حتى تكون مفيدة وفعالة في مجال الرقابة، والفعالية تكمن في قياس مدى تحقيق البرامج للأهداف المطلوبة وذلك بمقارنة ما تم تحقيقه فعلا بما كان مستهدفاً⁶.

4- السرعة:

أي ضرورة توفر المعلومات والبيانات، فكلما تم اكتشاف الانحرافات المالية في وقت مبكر، كلما أمكن من الإسراع في اتخاذ الإجراءات التصحيحية لمعالجة الخلل، لذا فالرقابة المالية الممارسة قبل وأثناء وبعد تنفيذ العمليات المالية من شأنها اكتشاف الأخطاء وسرعة إيجاد الحلول المناسبة لها.

5- التكلفة والاقتصاد:

بمعنى تكون التكاليف المرصودة لممارسة الرقابة المالية معقولة نسبياً مع الفوائد المترتبة عنها والاقتصاد يتحقق بالشراء بأقل الاثمان وفي الوقت المناسب وبالكمية والنوعية الملائمة.

6- الملائمة والتنبؤ المستقبلي:

بمعنى أن يتلاءم النظام الرقابي مع حجم وطبيعة الهيئة الخاضعة للرقابة، لذا نجد أن طبيعة مهمة التفتيش المالي تقوم على مبدأ الاختيار على حسب حجم الهيئة الممارسة عليها الرقابة. أما التنبؤ المستقبلي فهو يعتمد على عنصر الخبرة من أجل اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها.

7- التحليل:

إن مهمة النظام الرقابي لا تنحصر على كشف الأخطاء فحسب، بل يجب أن يتعدى ذلك إلى معرفة أسباب الانحرافات والاختفاء، والعوامل والظروف التي أدت إلى حدوثها من أجل إيجاد حلول لها. مع العمل على تجنب الوقوع فيه مرة أخرى، ولذلك فإن النظام الرقابي الفعال هو الذي يكشف الخطأ، ويحلله ويحدد المسؤول عنه، وأسبابه ونتائجه وكيفية علاجه⁷.

⁶ حوفة زهرة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، 2007، ص 87.

⁷ بن مرزوق عنترة، الرقابة الادارية ودورها في مكافحة الفساد الاداري في الادارة الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص ادارة الموارد البشرية، جامعة الجزائر، 2008، ص 45.

8-النظام الرقابي المالي يتماشى مع التنظيم السائد:

حيث لكل عون مكلف بالرقابة له صلاحيات ومهام محددة بموجب نصوص قانونية تنظيمية، بحيث لا يمكن لأي عون مكلف بالرقابة أن يتعدى على مهام عون آخر في إطار العمل الرقابي كاحترام مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي.

ثانيا-مبادئ الرقابة المالية:

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية فيما يلي:

- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات والتي تعرف بالدورة المستندية، التي تسبق وتحاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيراد أو الانفاق.
- حصر كل خطوة على المراجعة دون القيام بأي اجراء قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها من إجراءات.
- قيام الهيئات المالية على جملة من القواعد، أهمها عدم مخالفة التعليمات والقوانين.
- خضوعها لبدأ الملائمة.
- اسناد العملية إلى أسس فنية سواء تتعلق بالإجراءات التي تتبع أو المراجعة والقيود التي تتم والدفاتر والسجلات التي يتم مسكها.⁸
- ان المبادئ السابق ذكرها تتمثل في أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية من أجل انتظام النشاط وأدائه طبقا للخطط الموضوعة في إطار السياسة المقررة، لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والاعتداء على الحريات العامة.

المطلب الثالث: أهمية الرقابة المالية.⁹

الواقع أن الرقابة المالية العامة تعتبر جزءاً أساسياً من الإدارة المالية، والتي تتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الاداء والعلاقات المالية من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية التي من شأنها المحافظة على الأداء وتطويره.

⁸ أحمد السيد عوضين، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مجلة العلوم الادارية، مصر، العدد01، السنة 1989، ص ص 78،79.

⁹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد، المالية والنظام المالي في الاسلام، ص ص 165، 166.

وتهدف الإجراءات والوسائل والقرارات الإدارية المتعلقة بالرقابة إلى التأكد من أن النتائج الفعلية تتماشى مع النتائج المرغوبة والمخطط لها، وأن فعالية الرقابة تكمن في التحديد الدقيق للنتائج المرغوبة وتوجيه مختلف الجهود والإمكانات نحو إنجازها.

الرقابة المالية هي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشاف أية انحرافات عن الخطط الموضوعة تمهيدا لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها وتجنب الأخطاء مستقبلا. تؤدي الرقابة المالية دورا هاما في تحقيق أهداف الإدارة العليا بما تقدمه من خدمات ومعلومات على النحو التالي:

- 1- هي أحد أركان الإدارة المالية والتي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط المالية وقياس وتحليل وتقييم الوقائع والنتائج الفعلية بالمقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف وسياسات وإجراءات وبرامج وغيرها.
- 2- تشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج وتطوير الأداء الفكري والتنظيمي بشكل يكفل حسن سير الأعمال بكفاية وفعالية.
- 3- تهدف الرقابة إلى التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقا للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها بغية المحافظة على الأموال من كل تبذير أو سوء استعمال سواء في مجال الانفاق أو الإيرادات العامة.
- 4- تعتبر الرقابة من أهم المرتكزات والأهداف التي تنطلق منها الموازنات العامة خصوصا موازنة البنود التي تتصف بعدم المرونة وعدم إمكانية التغيير في البنود والمخصصات المالية لغير الأوجه المحددة في الموازنة التي يقرها البرلمان.
- 5- الرقابة المالية تضمن استقامة ونزاهة الموظفين والعاملين والتأكد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم بكل أمانة واستقامة.
- 6- الرقابة المالية صمام أمان للإدارة العليا حيث أن الرقابة تكفل وتضمن استمرارية العمل بصورة جيدة حسب الخطة المرسومة.
- 7- الرقابة المالية من أهم الوسائل التي تلزم جميع الموظفين والعاملين باختلاف مواقعهم الإدارية على احترام وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الكاملة حسب القانون والدستور.

8- الرقابة المالية إحدى الأدوات الهامة لاكتشاف أصحاب القدرات المميزة والمتفوقين في مهامهم وذلك من خلال الرقابة ومتابعة التقارير التي تقدم للإدارة العليا، وهذا من أجل تعزيز الأداء وتخفيف المبدعين ومكافأتهم وتنمية وتطوير الأداء.¹⁰

المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية، أساليبها وأهدافها.

تعتبر الأموال العمومية وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة ويجب أن تكون هذه الأموال مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها، لكن أثناء أداء هذه الأخيرة لمهامها قد ترتكب أخطاء عن قصد أو غير قصد مما يستدعي ضرورة مراقبتها، وإن كان هدف المراقبة الأساسي أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية أي التسيير الحسن للأموال العمومية وترشيد استعمالها، ومن خلال هذا المبحث سنتناول أنواع الرقابة المالية، أساليبها، أهدافها.

المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية.¹¹

يمكن تقسيم الرقابة في القطاع العمومي إلى عدة أنواع، إلا أننا لن نعتبر هنا إلا بقسمين:

أولاً- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:

يعتبر هذا التقسيم بسيط بالمقارنة وهو المعتمد لدى الحكومات والإدارات، يستمد أساساً من التقسيم الإداري وخاصة من انتماء الهيئة التي تمارس الرقابة.

1- الرقابة الداخلية:

تسمى الرقابة الداخلية لأنها تقوم بها وحدة إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة حيث يفترض أن تقدم للسلطة العليا ملاحظات متعلقة بمدى مشروعية وسلامة إدارة الأموال ودقة الحسابات، واقتراحات بخصوص تطوير نظام التسيير وتحسينه بالقضاء على العيوب التي تشوبه.

تتضمن الرقابة الداخلية مخطط التنظيم، ومجموع الطرق والتدابير المنسقة التي تتبناها مصلحة معينة للحفاظ على الموارد، وتدقيق صحة التسيير وتعزيز فعاليته وفرض التقيد بالسياسات الموضوعية لتحقيق الأهداف والغايات الموضوعية سلفاً.

¹⁰ سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، ط2، الدار العربية للعلوم ناشرون، لبنان، بيروت، 2010، ص 246.

¹¹ عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة 2012/2013، ص 53.

وتكتسي الرقابة الداخلية أهمية كبرى لأنها تعطي الموظفين والمسؤولين الثقة بصحة العمليات والنشاطات المنفذة على مختلف المستويات وفي مختلف الأماكن.

ويمكن للرقابة الداخلية أن تساهم بشكل فعال في ضمان الحفاظ والاستعمال الحذر للأموال والموارد العمومية المحدودة بالطريقة التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف والغايات المسطرة دون المساس بالسياسات المرسومة، ودون التأثير على سير العمليات وفعاليتها.

لكن نجاح وحدة الرقابة الداخلية يتوقف كثيرا على مدى استقلالها، ونوعية الاختصاصات وطبيعة الصلاحيات الممنوحة لها، لكنه يرتبط أيضا بتوفر جملة من الشروط أهمها:

- قواعد عملية لإدارة وتنظيم تحدد بطريقة منطقية، واضحة دقيقة.
- ضرورة توفر موظفين من كل المستويات يمتلكون المقدرة والخبرة الضرورية والكافية لإتمام المهمة المطلوبة في الآجال المحددة.
- قواعد عملية للنوعية والأداء تؤهل هيئات الرقابة للتقييم والمقارنة.
- قواعد دقيقة وصارمة للتسيير المالي خاصة ما يتعلق بالتسيير المالي والصفقات العمومية.

2- الرقابة الخارجية:¹²

تسمى بالرقابة الخارجية لأنها تقوم بها هيئة عليا يفترض أن تكون مستقلة تماما عن الجهات الخاضعة للرقابة، وعادة ما يحدد إطار عملها بواسطة القانون، وهو يشمل كل ما يتعلق بالمال العام، ويمكن أن ينص على تأسيسها الدستور.

تشمل الرقابة الخارجية متابعة كيفية تنفيذ القوانين والتنظيمات، ومدى مطابقة توجيهات السلطة السلمية، وبصفة عامة فإن للهيئة المدققة إمكانية طرح التساؤلات حول المشروعية والملائمة والدقة في المحاسبة، ومدى التقيد بمعايير الكفاءة وحسن السير وفعاليتها.

يعتبر التدقيق (Audit) عمادة الرقابة الخارجية وهو يشكل فحص العمليات المالية، وتحليل البيانات المحاسبية بغرض كشف الأخطاء والمخالفات والانحرافات والعمل على تصحيحها وتقويمها، والتدقيق فيها، من أجل إقامة المسؤولية، على المخالفين أو الإعفاء منها، وكذا اتخاذ الإجراءات الضرورية لاسترداد الأموال

¹² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 171 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، العدد 37 المؤرخ في 2011/07/03.

الضائعة أو التي تم اختلاسها، ويمكن أن تكون نفسها الهيئة التي تنطق بالحكم الموجب للعقوبة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة.

ثانيا- الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة:

يعتبر هذا التقسيم أقل بساطة بالمقارنة، ويجد تطبيقه لدى الإدارة المكلفة بالمالية، حيث يستمد أساسه من الزمن الذي تجري فيه الرقابة.

1- الرقابة السابقة:

هدف هذه لرقابة وقائي، وهي تمثل نوعا من رقابة المشروعية والملاءمة على المعاملات والتصرفات المالية وذلك قبل صدور القرار المتعلق بالتصرف المالي، وقبل تنفيذه، وقبل إبرام العقود أو الصفقات العمومية وتنفيذها وهذا للحيلولة دون الوقوع في الأخطاء والمخالفات، ولمنع أي مناورات من جانب المسيرين. يدخل ضمن هذه الرقابة مفهوم الرقابة الآنية التي تكون متزامنة مع التنفيذ، ويفترض أن تؤدي إلى كشف الأخطاء والمخالفات خلال فترة زمنية قصيرة، لتمكن بذلك من تصحيحها وضمان عدم استمراريتها.

2- الرقابة اللاحقة:

هدف هذه الرقابة ردعي، وهي تتم بعد تنفيذ العمليات المالية وعادة ما ترتبط بالرقابة الخارجية سواء كانت قضائية أو برلمانية أو ادارية. تظهر أهمية هذه الرقابة في أنها ستمكن من كشف الأخطاء والمخالفات وسوء استعمال الأموال العمومية، وتحديد مسؤولية موظفي الجهات الخاضعة للرقابة، كما يساعد على التعويض من الأضرار التي لحقت بالأموال العمومية، إن هذه الرقابة تمكن أيضا من تقييم السياسات العمومية وتقييم المسيرين.

بالإضافة إلى ذلك توجد هذه الأنواع من الرقابة في الجزائر أهمها:

- الرقابة على المحاسبين العموميين والرقابة على الأمرين بالصرف.

- الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات العمومية.

- الرقابة الادارية والرقابة القضائية والرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: أساليب الرقابة المالية.

ان تحقيق الرقابة المالية للأهداف المرجوة منها يرتبط بوجود أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها، وعلى أن تكون هذه الأخيرة مستقلة عن السلطة التنفيذية التي تقوم بمراقبة أعمالها أي أنها لا تتبع الجهات التي

تباشر رقابتها عليها، ولا تخضع لها بأي شكل من الأشكال ويجب أن يتوفر في أعضائها شروط معينة، فيكونون من ذوي الكفاءات الممتازة.¹³

ويمكن تلخيص الأساليب التي تتبعها أجهزة الرقابة بصفة عامة فيما يلي:

أولاً- الأساليب القانونية والأساليب الفنية:

تتمثل الأساليب القانونية في النظم والقواعد المالية التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المعتمدة، وهي من أهم الأدوات التي تقوم عليها عملية الرقابة حيث يتعين الالتزام بها، ويعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المساءلة وتوقيع جزاءات فاتباع النظم واللوائح والتعليمات لا يضمن بالضرورة ملاءمة الأداة حيث يكون التصرف صحيح من الناحية الشكلية لكنه غير صحيح من الناحية الموضوعية ولا يعني سلامة الانفاق بالضرورة تحقيق النتائج المستهدفة لذلك فإن الأمر يتطلب لإجراء الرقابة على أساس سليم أن تترابط وتتكامل وسائل وأساليب الرقابة المستخدمة في الوحدات المختلفة حسب طبيعتها وطبقاً لظروف نشاطها.

أما فيما يخص الأساليب الفنية فتتمثل في تحديد المعايير أو المعدلات القياسية مسبقاً، كأساس واضح للرقابة وتقييم الأداء وبيان قدرة الجهاز الرقابي على إدارة المال العمومي، وتقديم المقترحات والتوصيات المناسبة التي تتضمنها التقارير الدورية المعدة من طرف أجهزة الرقابة، كتقارير المفتشية العامة للمالية لتصويب مسار المؤسسات والهيئات المراقبة الذي من شأنه تحسين الأداء العام بحيث يتم استخدام الأموال العمومية بكفاءة وفاعلية واقتصاد وهذا ما يضمن حماية المال العمومي.

ثانياً- الأساليب الاقتصادية المحاسبية والأساليب الإدارية:

إلى جانب الأساليب القانونية والفنية للرقابة المالية يوجد أساليب اقتصادية محاسبية وإدارية. تعد الرقابة الاقتصادية من المفاهيم الحديثة للرقابة التي نشأت نتيجة التداخل بين التنظيمات الإدارية وتشعب نشاطاتها وأعمالها.

ويتجسد الأسلوب الاقتصادي من خلال أسلوب المراجعة والتفتيش الذي يتم بواسطة مدقق فرد أو جهاز لم يشترك في العمليات التنفيذية.

¹³ محمد عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط1، مكتبة ومطبعة الأشهار، مصر، دس، ص 26.

فالمراجعة والتفتيش يكون قبل الصرف وبعد انتهاء التصرف، فيشترط وجود سجلات ومستندات كافية وبالشكل المطلوب الذي يمكن من مراجعتها وتحليلها وتبيان الانحرافات وإيجاد الحلول لها من خلال تدقيق الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية باعتبار من أساليب الرقابة المالية والأسلوب المحاسبي. ويتجسد الأسلوب الإداري من خلال أسلوب الملاحظة والمشاهدة الذي يكون عن طريق مراقبة الوحدات أثناء قيامها بالعمل بغرض تصحيح الأخطاء فور وقوعها ولأجل الوقوف على طرق أداء الأعمال ومراجعة النتائج المحققة كرقابة الرئيس لأعمال رؤوسيه، وهذه الرقابة دائمة ومستمرة متاحة لنظم الرقابة الداخلية وهي بطبيعتها غير متاحة للأجهزة الخارجية المتخصصة والتي تتوفر لها عادة إمكانية الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة والمشاهدة.¹⁴

وتجب الإشارة إلى أنه إلى جانب هذه الأساليب يوجد أسلوب جامع لكل ما سبق الإشارة إليه ويتمثل في الأساليب المالية باعتبارها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية الفنية والاقتصادية المحاسبية والإدارية.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية.

نظرا لأهمية الجهاز الرقابي ارتأينا التطرق إلى الأهداف التي يرمى إليها على مختلف النواحي ماليا، اقتصاديا، سياسيا وإداريا.

أولا- أهداف سياسية:¹⁵

تتمثل في التأكد من احترام رتبة السلطة التشريعية البرلمان وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي يصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أن رغبة البرلمان في تعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها وبالتالي فإن احترام رغبة البرلمان هو مظهر من مظاهر احترام الإدارة العامة للشعب.

ثانيا- أهداف اقتصادية:

تتمثل في كيفية استخدام الأموال العامة والتأكد من استثمارها في أفضل الأوجه التي تحقق النفع العام وعدم الإسراف في صرفها وانفاقها ومنع صرفها على غير الأوجه المشروعة والتي تشبع مصلحة عامة محددة.

¹⁴ سليمان حمدي سحيمات القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط1، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1991، ص

151.

¹⁵ محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص 174، 175.

كذلك المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والاهمال أو التقصير في تحصيلها وغير ذلك من أوجه سوء الاستعمال أو عدم حمايتها والمحافظة عليها من كل ضياع بأي شكل من الأشكال.

ثالثا-أهداف قانونية:

تتمثل في التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المتبعة.

ويتضمن ذلك مختلف القرارات والأنشطة وحدود المخصصات والصلاحيات المخولة للمسؤولين الماليين وغير ذلك من الجوانب المالية سواء فيما يتعلق بالنفقات أو الإيرادات العامة.

وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية ومعاينة المسؤولين عن أية انحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بسير الأداء المالي عموما.

رابعا-أهداف اجتماعية:

تتمثل في منع ومحاربة الفساد الاداري والاجتماعي بمختلف صوره وأنواعه مثل الرشوة والسرقة والاهمال أو التقصير في أداء الواجبات وتحمل الواجبات اتجاه المجتمع.

هذه الأهداف الرقابية تركز على الجوانب السلوكية للأداء وهي أقوى أنواع الرقابة، أو يصعب قياسها وضبطها من خلال الأدوات والأساليب الرقابية الخارجية، وبالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحافز الداخلي أو الذاتي للعاملين وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز والاتصال المباشر بين المسؤول وموظفيه.

خامسا-أهداف إدارية وتنظيمية:

تحتوي مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية إلى احداث النتائج المتوقعة والمرغوبة.

وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية:

- تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليته في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته كما تكشف الرقابة عن بعض عيوب التخطيط.
- الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة للمنظمة بفعالية وكفاية، كما تعمل الرقابة على تصحيح الانحرافات البسيطة.

المبحث الثالث: أجهزة الرقابة المالية.

من الضروري التأكيد على دور المراقبة المالية الوقائي وهدفها الأساسي: ضمان مشروعية ودقة الحسابات يقوم بهذا النوع من الرقابة المراقب المالي، المحاسب العمومي إضافة الى لجنة مراقبة الصفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية.

المقصود بالرقابة الإدارية *contrôle administratif* هو مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى (لا سيما تلك التابعة لوزارة المالية)، وبواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية.

وهذه الرقابة تشمل مختلف مراحل تنفيذ العمليات المالية وتنصب خصوصا على النفقات، باعتبارها معرضة أكثر من الإيرادات للمخالفات والانحرافات من طرف الأعوان المكلفين بتنفيذها.

كما تمارس الرقابة الإدارية (الداخلية) بواسطة أجهزة متخصصة كل واحدة في مجالها وهي على الخصوص:

- المراقب المالي.

- المحاسب العمومي.

أولا: رقابة المراقب المالي:

هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قانون وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة¹⁶.

¹⁶ بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 129.

1-صلاحيات المراقب المالي:

- تمارس الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية من طرف المراقب المالي، وهي تمس الرقابة على المالية العمومية بصفة عامة (مؤسسات أو إدارات الدولة)، الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة للخزينة، ميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹⁷.
- يتمتع المراقب المالي بازواجية في ممارسة وظيفته حيث يمارس وظيفة مراقب مالي للوزير، وفي هذا الإطار:
 - يشرف على مراقبة الالتزامات، مراقبة أعمال الأمرين بالصرف كما يمارس وظيفة مستشار للوزير حيث يختص بإعلام وزير المالية بآرائه حول مشاريع القوانين والمراسيم والمناشير وكل القرارات التي لها طبيعة مالية لا سيما عندما يتعلق الأمر باقتراحات الميزانية للدوائر الوزارية التي يراقبها.
 - يشكل وزير المالية في مختلف الصفقات العمومية ومجالس الإدارة ومجالس التوجيه للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
 - يساعد في حدود اختصاصاته الأمرين بالصرف في حسن تنفيذ الميزانية السنوية أما بخصوص مسؤوليته على الرقابة المسبقة للنفقات العمومية الملتزم بها، فهو يكلف بمراقبة الالتزام بالنفقة ومسك محاسبة الالتزامات.
 - إذ أنه لا يمكن لأية إدارة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيحا ومؤشرا عليه من طرف المراقب المالي، ولقد حدد المرسوم الصادر في 1992 نوع العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي وهي كالتالي¹⁸:
- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.
- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.
- الالتزام بنفقات التسيير والاستثمار.
- كل التزام مدعم بسند الطلب (Bon de commande) أو الفاتورة الشكلية (Facture pro-forma) عندما لا يتعدى مبلغه السنوي المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

¹⁷ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المواد 2 و3 من المرسوم التنفيذي 92-419 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، 1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية العدد 67.

¹⁸ Louis Troabas et Jean Michel cotterert, **droit budgétaire et comptabilité publique**, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris 1978, p175.

- يجب على الأمر بالصرف إعداد استمارة الالتزام التي ترفق بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات.
- أ- عناصر الالتزام بالنفقة الخاضعة للرقابة: للتأكد من صحة الالتزام بالنفقة يستوجب على المراقب المالي فحص العناصر التالية من الالتزام:
 - صفة الأمر بالصرف كما ورد تحديده في القانون والتنظيم.
 - مطابقة النفقة الملتمزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - توفر الاعتمادات والمناصب المالية.
 - التخصيص القانوني للنفقة.
 - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.¹⁹
 - وجود التأشير أو الآراء المسبقة عندما يشترط التنظيم المعمول به، كتأشير لجنة الصفقات المختصة.
- ب- قبول التأشير أو رفضها:

- في حالة قبول التأشير: يضع المراقب المالي تأشيرته على استمارة الالتزام عندما تتوفر في هذا الالتزام جميع الشروط القانونية، تعتبر التأشير في حالة صحة النفقة واجب على المراقب المالي، في حين رفضها يعد تعسفا في استخدام السلطة وعرقلة للتسيير يعرض صاحبها للمساءلة أمام مجلس المحاسبة.
- في حالة رفض التأشير: يمكن للمراقب المالي أن يرفض التأشير على الالتزامات غير النظامية غير مطابقة للإجراءات المعمول بها، وهذا إما بصفة مؤقتة أو نهائية.

● حالات الرفض المؤقت:²⁰

- اقتراح الالتزام مشوب بعدم النظامية يمكن تصحيحه.
- غياب أو عدم كفاية وثائق الإثبات المتوفرة.
- نسيان بيان هام في الوثائق.
- في حالة الرفض النهائي:
 - عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي.
 - عدم كفاية الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - عدم تطابق الاقتراح بالالتزام للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

¹⁹ Ministère des finance – DGB- guide de contrôle des dépenses engagées, p33.

²⁰ الاستاذ عكوش السعيد، محاضرات في المحاسبة العمومية لطلبة السنة الثالثة اقتصاد ومالية، 2004، 2005.

- **التغاضي:** حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414 فإن الأمر بالصرف يمكن أن يقوم بهذا الاجراء في حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشيرة على عملية الالتزام بالنفقة، وفي هذه الحالة ترفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف. ويقوم الأمر بالصرف بالتغاضي عن طريق قرار معلل ويجب عليه أن يعلم وزير المالية. ولا يمكن القيام بالتغاضي للأسباب التالية:
 - عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونية التي تؤهله للقيام بالعملية.
 - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - غياب التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما.
 - غياب الوثائق الإثباتية المتعلقة بالالتزام.
 - التخصيص غير القانوني للالتزام سواء بتجاوز الاعتمادات أو تغييرها.إن الالتزام الذي يتم بموجبه التغاضي يوجه إلى المراقب المالي للتأشير عليه بتأشيرة الأخذ في الحسبان مع الرجوع إلى تاريخ ورقم التغاضي. يقوم المراقب المالي بتحويل نسخة من ملف الالتزام إلى وزير المالية للإعلام. وفي كل الحالات السابقة تتحصل المؤسسات المتخصصة في الرقابة على نسخة من ملف التغاضي.²¹

2- مسؤولية المراقب المالي:

نظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة، والدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها، كما ينقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي والمتعلقة بذات الاختصاص أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة. إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي.

كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سواء كانوا رئيسيين أو مساعدين الالتزام بالسرية المهنية لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي قد تقع

²¹ المادة 18 و22 المرسوم التنفيذي 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها، وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم.²²

ثانيا- رقابة المحاسب العمومي:

يعد محاسب عمومي كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.
 - ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها.
 - حركة حسابات الموجودات.
- وبهذا نجد أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة ويؤدي دورا رقابيا هاما. فنلاحظ أن المشرع انطلق في تحديد صفة المحاسب العمومي ليس فقط من العمليات التي يقوم بها وإنما أيضا من نظامه القانوني في الهيئة التي يعمل بها، وهذا من خلال نصه على أنه كل شخص يعين قانونا، ومقارنة مع الأمر بالصرف الذي يكتسب هذه الصفة بصورة تلقائية بمجرد أن يعين في منصبه.²³

1- تعيين المحاسب العمومي:

- المحاسب العمومي شخص معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير الكلف ويخضع لسلطته ويشمل هذا التعيين محاسبي الدولة الآتية²⁴ بيانهم:
- العون المحاسب المركزي للخزينة.
 - أمين الخزينة المركزية.
 - أمناء الخزينة في الولاية.
 - العون المحاسب الجامع للموازانات الملحقه.
 - قابضي الضرائب.
 - قابضي أملاك الدولة.
 - محافظي الرهون.

²² المادة 31 و 32 من المرسوم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

²³ القانون رقم 90-21 المتعلق بقانون المحاسبة العمومية.

²⁴ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 03 إلى 06 من المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، العدد 43.

كما أن الوزير المكلف بالمالية يعين أو يعتمد الاعوان المحاسبين في الهيئات التالية:

- المجلس الشعبي الوطني.

- مجلس الأمة.

- مجلس المحاسبة.

- المجلس الدستوري.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، باستثناء المحاسبين العاملين في مؤسسات التربية والتكوين الذين يعتمدون من قبل أمين خزانة الولاية المختص إقليميا بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية، كما يعين الوزير المكلف بالمالية محاسبي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بناء على اقتراح الوزير المكلف بالقطاع، أما سحب الاعتماد من المحاسب العمومي فيكون للوزير المكلف بالمالية أو ممثله القانوني بناء على اقتراح السلطة السلمية، أو في حالة ارتكاب خطأ جسيم حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

2- أصناف المحاسبين العموميين:

وفق ما نصت عليه المادة 09 من مرسوم 311/91²⁵ فإن المحاسبين العموميين صنفان²⁶، إما محاسبون عموميون رئيسيون أو محاسبون عموميون ثانويون:

أ- المحاسبون الرئيسيون: وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأميرين بالصرف الرئيسيين وما يلاحظ هنا هو وجود ارتباط بين المحاسبين الرئيسيين والأميرين بالصرف الرئيسيين.

ب- المحاسبون الثانويون: وهم من يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسي، أي هناك علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين.

²⁵ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 ديسمبر 1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تأميرها، العدد 43.

²⁶ بالإضافة إلى هذين الصنفين هناك صنفان آخران ذكرتهم المادة 12 و13 من ذات المرسوم وهما:

- المحاسبون المخصصون: أي المخولون قانونا بأن يقيّدوا نهما في كتاباته الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أما مجلس المحاسبة.

- المحاسبون المفوضون: هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المتخصصين السابق ذكرهم.

3-المجالات الرقابية للمحاسب العمومي: إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة مالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادة 36 من قانون 21/90 فيما يلي²⁷:

أ-رقابة الشرعية القانونية للنفقة: يقصد بها التحقق مما إذا كانت العملية غير مخالفة للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، وهي تشمل ما يلي:

- التأكد من عدم مخالفة القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- الخدمة المنجزة وهي أحد أهم ركائز المحاسبة العمومية، ويقصد بها أنه لا يتم الدفع إلا إذا كانت هناك خدمة فعلية مقابلة لها مع وجود استثناءات.
- التأكد من وجود الوثائق الثبوتية، حيث يتعين ارفاقها بملف النفقة لإثبات تأدية الخدمة.
- التأكد من وجود التأشيرات المنصوص عليها قانونا، وهي تشمل تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

ب-رقابة الشرعية المالية والمحاسبية: يقصد بها التأكد مما إذا كانت المبادئ المحاسبية والمالية محترمة وهي تشمل أساسا ما يلي:

- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له من خلال التأكد أن النفقة تدخل ضمن مجال اختصاص النوعي والزمني والمكاني.
- التأكد من توفر الاعتمادات المالية وهذا بالتنسيق مع المراقب المالي، حيث يتأكد من أن المبلغ المتوفر كافي لتغطية النفقة.
- التأكد من أن الديون لم تسقط آجالها وأنها ليست محل معارضة، والتأكد من طابعها الإبرائي.
- التأكد من التخصيص القانوني للنفقة وشرعية تصنيفاتها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، أي أن الأمر بالدفع الذي يبرئ ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي²⁸.

ويلاحظ أن مراقبة المحاسب العمومي لبعض العناصر التي يراقبها المراقب المالي قبله، ويؤشر عليها بالقبول خاصة إذا كانت هذه العناصر محل المراقبة غير مهمة أو النفقة المصروفة ليست بحجم كبير، ومن شأن هذا

²⁷ بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص 141، 142.

²⁸ رضا شلاي، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق فرع ادارة ومالية، بن عكنون 2003، ص 40.

أن يطيل عملية الدفع فيمكن هنا تجاوز رقابة المحاسب العمومي، ولكن نظرا للمسؤولية المدنية والجزائية للمحاسب العمومي فإنه في بعض الأحيان دفع بعض النفقات التي وافق عليها المراقب المالي، هذا التضارب في الآراء بين المراقب والمحاسب باعتبارهما تابعان لوزارة المالية ينتج عنه تطويل المدة اللازمة للبدء في التنفيذ التي أمر بصرفها الأمر بالصرف.

كما يقع على عاتق المحاسب العمومي في تسيير المصلحة المعين بها وفي ظل رقابته ما يلي:

1- مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق والبيانات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية من أجل تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.

2- إجراء محاسبة تتعلق بالقيم المنقولة والمستندات التي تعد شهريا والمشملة على مقدار المبالغ التي أنفقت مقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية.

3- إعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية 31 ديسمبر، خلافا للحساب الإداري الذي يقوم به الأمر بالصرف ثم يرسله إلى الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة وهذا في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة²⁹، ويمدد الأجل إلى الفاتح من سبتمبر فيما يخص حسابات تسيير العون المركزي في الخزينة والعون الجامع في وزارة البريد والمواصلات³⁰.

4-أهمية الدور الرقابي للمحاسب العمومي ونتائجه.

أ-الدور الرقابي للمحاسب العمومي: إن رقابة المحاسب العمومي تنصب على المرحلة التي تمر بها عملية الصرف وهي مرحلة الدفع، وعليه منح القانون المحاسب العمومي سلطة ممارسة الرقابة على الأمر بالصرف من أجل التحقيق من مدى شرعية النفقات العمومية.

فالهدف من ممارسة وظيفة رقابية على النفقات العمومية من طرف المحاسب العمومي تتمثل أساسا فيما يلي³¹:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

²⁹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 60 من الأمر رقم 15-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 1.

³⁰ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جويلية 1996، يحدد انتقاليات الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 6.

³¹ طيبي سعاد، الرقابة على ميزانيات الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة مالية، جامعة الجزائر، 2002، ص41.

- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
 - إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة "قابل للدفع" على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء وضمن الآجال المحددة.
 - تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي.
 - إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات والوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة، فيقوم المحاسب العمومي بوضع تأشيرته إذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيقات، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن المعني.
 - إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد إذا تبين وجود خطأ أثناء التحقيق ويعلم بذلك الأمر بالصرف بموجب مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض ليتدارك الخطأ ففي حالة رفض هذا الأخير يرفض المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة نهائية إلا أن سلطته ليست مطلقة وإنما نسبية وفقا لما تقتضيه الحالة.
- ب- نتائج رقابة المحاسب العمومي:** يقع على عاتق المحاسب العمومي مسؤولية عدم صرف نفقة يكون الأمر بصرفها غير مطابق للقوانين واللوائح الجاري العمل بها.
- ورغم هذا لا يقبل العرف الإداري والمالي خاصة أن يكون هذا الرفض عن طريق السكوت أو حتى شفاهة وإنما عن طريق رسالة رفض مكتوبة ومثبتة من أجل تحديد المسؤوليات في حالة حدوث نقص غير قانوني في الأموال العمومية³².

فيقوم الأمر بالصرف بتدارك الخطأ باعتباره مسؤولا عن هيئة أو مصلحة عمومية، يضمن السير المنتظم والمضطرد لها، هذا ما يجعله حريصا على دفع النفقة الملتزم بها، ولو لم يمثل لرسالة الرفض الموجهة له من المحاسب العمومي، وبهذه الصفة منح الأمر بالصرف حق دفع النفقة في إطار ما يسمى بالتسخير المكتوبة (La réquisition écrite)، فالتسخير كحق أو سلطة ممنوحة للآمر بالصرف ناتجة عن تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي، فالمحاسب العمومي مسخر للقيام بتنفيذ الأمر بالصرف ولكن المسؤولية على عاتق من تقع؟

في ظل هذه الفرضية المسؤولية تتحول من المحاسب العمومي إلى الأمر بالصرف، وقد نص المشرع الجزائري على إجراء التسخير من خلال نص المادة 47 من قانون 21/90 المعدل والمتمم والمادة 48 منه، وجاء

³² نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، بحث ماجستير كلية الحقوق، أحمد بوقرة، بومرداس، 2012، ص 59.

المرسوم التنفيذي رقم 314/91 لينظم عملية التسخير كما يجب أن تتضمن عملية التسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة " يطلب من المحاسب أن يدفع " في كل عملية اتفاق مرفوض دفعها، ويجب على المحاسبين العموميين الذين يمثلون لعملية التسخير أن يقدموا تقريرا مصحوبا بنسخة من الوثائق المحاسبية، وتفصيل الأسباب الداعية إلى رفض الدفع وهذا حسب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 314/91، كما يمكن للوزير المكلف بالمالية أن يطلب عند الحاجة معلومات مكملة من الأمر بالصرف.

ولقد نصت المادة 48 من قانون 21/90 على أن للمحاسب العمومي حق رفض الامتثال للتسخير إذ كان معلل بما يلي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال بالخزينة.
- عدم إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير الإبرائي.
- انعدام تأشيرة المراقبة للنفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم المعمول به.

ثالثا- لجان الصفقات العمومية.

نظرا لخصوصية الصفقات العمومية ولأهميتها في الاقتصاد الوطني فهي تخضع للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وأثناء تنفيذها وبعده.

وأبرز أوجه الرقابة المفروضة على الصفقات العمومية هي الرقابة الخارجية والمنظمة بموجب المادة 112 من قانون الصفقات العمومية³³ بنصها: «تتمثل غاية الرقابة الخارجية في مفهوم هذا المرسوم وفي إطار العمل الحكومي في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المفروضة على الهيئات الخارجية ... وترمي الرقابة الخارجية أيضا إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية».

بهذا نجد أن هناك لجان مختلفة تتولى تحضير الصفقات العمومية واتمام تراتيبيها، وبالتالي رقابتها الرقابة التامة لها وتمثل هذه اللجان في اللجنة الوطنية لمراقبة الصفقات العمومية واللجنة الوزارية وكذلك اللجنة الولائية واللجنة البلدية وأيضا لجنة المصلحة المتعاقدة.

³³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، العدد 52، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، العدد 55.

1-اللجنة الوطنية للصفقات العمومية:

وتتكون هذه اللجنة من الوزير المكلف بالمالية، أو ممثله من ممثل واحد عن كل وزارة وتمثل مهام هذه اللجنة فيما يلي:

- المساهمة في برمجة الطلبات العامة وتوجيه مسارها الذي رسمته الحكومة.
 - المساهمة في الاعداد والتنظيم والاشراف على الصفقات العامة وتراقب صحة إجراءات ابرام الصفقات التي لها أهمية وظيفية.
 - القيام باقتراح كل الاجراءات والسبل التي تؤدي إلى تحسين ظروف ابرام الصفقات العمومية والاطلاع على الصعوبات التي تعترض تطبيق الرقابة الخارجية حيث يتم استشارتها من طرف لجان الصفقات الأخرى.
 - البت في كل صفقات الأشغال التي يتجاوز مبلغها 200 مليون دينار جزائري.
 - البت في كل صفقات اقتناء اللوازم التي يتعدى مبلغها 100 مليون دينار جزائري.
 - البت في صفقات الخدمات والدراسات التي يتجاوز مبلغها 60 مليون دينار جزائري.
- وتختتم اللجنة الوطنية للصفقات العمومية الرقابة التي تمارسها بمنح تأشيرة في غضون 30 يوما على الأكثر من ايداع الملف لدى كتابته.

2-اللجنة الوزارية للصفقات العمومية:

- وهي الأخرى تتعلق أيضا برقابة الصفقات العمومية والتأشير عليها والتي تتعلق بـ:
- الإدارة المركزية للوزارة.
 - المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
 - مراكز البحث والتنمية.
 - المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي أو ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وتتكون هذه اللجنة الوزارية من الوزير المهني أو ممثله رئيسا وممثلا من المصلحة المتعاقدة وممثلا عن الوزير المكلف بالتجارة وممثلين مختصين للوزير المكلف بالمالية من مصالح الميزانية والخزينة³⁴.

3- اللجنة الولائية للصفقات:

وتتضمن هذه اللجنة: الوالي أو ممثله رئيسا، ثلاثة ممثلين للمجلس الشعبي الولائي، مدير الأشغال العمومية للولاية، مدير الري للولاية، مدير البناء والتعمير للولاية، مدير السكن والتجهيزات العمرانية، مدير التخطيط وتهيئة الإقليم، المدير الولائي للمصلحة التقنية المعنية بالخدمة، مدير المنافسة، أمين الخزينة الولائية، والمراقب المالي.

وتختص هذه اللجنة بمراقبة والتأشير على الصفقات التي تبرمها الجهات التالية:

- الصفقات التي تبرمها الولاية أو المؤسسة التابعة لها.
- الصفقات التي تبرمها المديرية الممثلة للامركزية على مستوى الولاية.
- الصفقات التي تبرمها إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- الصفقات التي تبرمها البلدية والتي يساوي مبلغها أو يتجاوز 50 مليون دينار جزائري إذا كانت صفقة إنجاز أشغال أو اقتناء لوازم و 20 مليون دينار جزائري إذا كانت صفقات دراسات أو خدمات³⁵.

4- اللجنة البلدية للصفقات:

وهي بدورها تتكون من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، ممثل عن مصلحة المتعاقدة، ممثل عن المجلس الشعبي البلدي، قابض الضرائب، ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة³⁶.

وتختص هذه اللجنة بدراسة الصفقات التالية:

- الصفقات التي تبرمها البلدية.
- الصفقات التي تبرمها إحدى المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة لوصايتها.

³⁴ المادة 120 من المرسوم الرئاسي 02-250، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

³⁵ المادة 121 من المرسوم الرئاسي 02-250، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

³⁶ المادة 122 من المرسوم الرئاسي 02-250، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

5- لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة:

وهنا نجد لكل مصلحة متعاقدة لجنة مراقبة الصفقات وهي تتوج رقابتها بمنح التأشيرة أو رفض منحها وذلك خلال أجل 20 يوما ابتداء من ايداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة ويجب أن تزود هذه اللجان بنظام داخلي تتولى اللجنة الوطنية للصفقات اعداده.

وبهذا نجد أن هذه اللجان تلعب دورا بارزا في الرقابة على الصفقات العمومية وكيفيات ونتائج ابرامها لذا تتوج رقابة كل لجنة من اللجان السابقة اما بمنح التأشيرة في حالة شرعية الصفقات أو رفض منحها بصفة نهائية أو مؤقتة وذلك بإرفاق التحفظات الواجب تصحيحها حتى تمنح التأشيرة.³⁷

رابعا- رقابة المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية جهاز انشئ للرقابة المالية اللاحقة، احدثت بموجبه المرسوم 80-53 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن احداث المفتشية العامة للمالية، والذي ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 1992/02/22 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية حيث حددت الفقرة الأولى من المادة الثانية من هدف ومجال تطبيق التدخلات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية ينصها على أنه:³⁸

"تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية"، وعليه فان مختلف الصفقات التي تبرمها هذه الهيئات تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية.

كما تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية، في برنامج سنوي يعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من كل سنة حسب الأهداف المحددة، وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة.

³⁷ المادة 125 من المرسوم الرئاسي 02-250، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

³⁸ أجموع نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، 2006-2007، ص 73.

1-صلاحيات المفتشية العامة للمالية:³⁹

معالجة المهام المخولة للمفتشية العامة للمالية من خلال مجال تدخل رقابتها، مميزات هذه الرقابة، طبيعتها ووسائل تدخلها.

أ-مجال تدخل رقابة المفتشية العامة للمالية: بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة الثانية، تمارس الرقابة على الهيئات التالية:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المستثمرات الفلاحية العمومية.
- هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف انظمتها الاجتماعية، وعلى العموم كل الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.
- ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة اقليمية أو هيئة عمومية.

وقد وسع النص الجديد من صلاحيات المفتشية العامة للمالية حيث أصبح في مقدورها اجراء دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني بمساعدة تقنيين مؤهلين من الادارات الأخرى، كما أصبح بإمكانها القيام بعمليات التقويم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي بناء على طلب السلطات والهيئات المؤهلة.

إذا تمارس المفتشية العامة للمالية أساسا مهتمتي الرقابة والتقويم:

بالنسبة للدور الرقابي، تتمثل تدخلات المفتشية في مهام التدقيق والتحقيق أو الخبرة الخاصة بما يلي:⁴⁰

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.
- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.
- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية.
- شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيئات وتسييرها.

³⁹ عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، 2014-2015، ص 158.

⁴⁰ جمال العمارة، منهجية الميزانية في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 224.

- سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات.

بالنسبة لمهمة التقييم المالي والاقتصادي: الذي يكون لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي فيخول للمفتشية العامة القيام بما يلي:

1- القيام بالدراسات والتحليلات المالية والاقتصادية من أجل تقدير فعالية ادارة ولتسيير المواد المالية والوسائل العمومية الأخرى.

2- اجراء دراسة مقارنة وتطويرية لمجموعة قطاعية أو ما بين القطاعات.

3- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة.

4- تحديد مستوى الانجازات ومقارنتها مع الأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائق وتحليل أسباب ذلك.

ب- البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية: ما هو معمول به هو أنه خلال الشهرين الأولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية، يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات (المادة 13 من المرسوم 08-272)، أو إذا ما تعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخيرة من القضاء.

يتضمن هذا البرنامج السنوي مختلف المهام التي تستنج خلال السنة، حيث يتم توزيعها على مدار السنة وعلى مختلف المديرات الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب حجم النشاط، أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل مدير بعثة تحدد مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأوليات.⁴¹

2- سير المهمة التفتيشية:

بعد إقرار البرنامج السنوي يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق البعثات التفتيشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها.

⁴¹ سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية دراسة حول المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، 2005-2006، ص 45.

أ- التحضير للمهمة التفتيشية: تخضع مراحل التفتيش لإشراف مكلفين بالتفتيش وهي تشمل الانطلاق في الأعمال التمهيدية المتمثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة.

وذلك على أساس النصوص التأسيسية ومختلف التعديلات التي لحقت بها ومختلف الوثائق الخاضعة بها، إضافة إلى الأرشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابة أخرى حول هذه الإدارة الخاضعة للرقابة، كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط ومعاملاتها المالية.

وبعد هذا يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع ومن خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع أهداف دقيقة للتدخل، وتحدد رزمة العمل التي يفترض اتباعها.

ب- تنفيذ المهمة التفتيشية:⁴² يتم إنجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من ناحيتي الشكل والموضوع.

● **الناحية الشكلية:** وهذا بالتأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية للميزانية، حساب اداري، سجلات الجرد... ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

● **ناحية المضمون:** حيث يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الأموال والقيم ومقارنتها مع العمليات المسجلة ومعاينة الوثائق الثبوتية مثل الفواتير... حيث يتم تحضير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين والمحاسب العمومي.

وبعد ذلك يعقد اجتماع مع مسؤولي الهيئة الخاضعة للرقابة لإعلامهم بتقدم بعثة التحقيق وهذا لتسهيل عملية الرقابة ومعرفة تنظيم الهيئة.

ثم تنتقل الرقابة إلى المسيرين من خلال التحقيق في المحاسبة المادية والعمليات المسجلة والوثائق الثبوتية المرافقة لها ومدى تطابقها.

وإذا تحقق المراقب من وجود نقائص يمكنه أن يطلب من المحاسبين القيام بضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها في الحال، وإذا لم يكن للمحاسبة وجود أو أنها متأخرة لدرجة يتعذر مراجعتها، يحرر المفتش محضر عدم وجود يقدمه إلى السلطة الوصية المختصة حيث يأمر وزير المالية بإجراء خبرة لإنشاء المحاسبة وضبطها.

⁴² شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 71.

أما إذا تأكد المفتشون من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يتم اعلام رئيس المهمة الذي يعلم فورا رئيس المفتشية العامة.

ج-تحرير التقرير:⁴³ بعد انتهاء مهام الرقابة يعد "تقرير أساسي" يتضمن اقتراحاتهم في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة. ويمكن أن يتضمن أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها (المادة 21 من المرسوم).

يبلغ مسير الهيئة المراقبة وكذا وصايته بالتقرير الأساسي، ويجب على مسيري المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير وكذلك عليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة حيال ذلك، وهذا في إطار التمكن من تنفيذ ما يسمى بالإجراء التناقضي.

وحسب المادة 24 من المرسوم 272/08 يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي اعداد "تقرير تلخيص" يختم الاجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب، يبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير للسلطة السليمة للكيان المراقب دون سواها.

إضافة إلى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية، تعد المفتشية العامة للمالية "تقرير سنويا" يتضمن أعمالهم ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها (المادة 26).

المطلب الثاني: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.

قد تتم الرقابة على تنفيذ الميزانية عن طريق هيئة مستقلة عن الهيئتين التنفيذية التشريعية ويوضع لها نظام خاص كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة، les cours des comptes.

لقد نص دستور 1976 على تأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 منه متأثرا في ذلك بمجلس المحاسبة في فرنسا رغم الاختيار الاشتراكي الذي كان سائدا آنذاك.

وبعد صدور القانون رقم 90-32 المؤرخ في 1990/12/04 المتعلق بمجلس المحاسبة إلى أن ألغي بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/07/15 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث يقوم على ما يلي:
أولا-التشكيل: يتشكل من:

⁴³ نفس مرجع، ص 72.

1-الأعضاء:44

حسب المادة 38 منه، يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم:
من جهة: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون.
ومن جهة أخرى: الناظر العام، الناظر المساعدون.
يخضع قضاة مجلس المحاسبة للأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة الذي يحدد -أساسا- حقوق والتزامات قاضي مجلس المحاسبة، والتي لا تختلف كثيرا عما هو سائد اتجاه القضاة بالمحاكم والمجالس القضائية والخاضعين للقانون رقم 89-21 المؤرخ في 22/12/1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

2-التسيير:

ومن حيث تنظيمه وتسييره، يقوم مجلس المحاسبة على:
● رئيس مجلس المحاسبة المعين بمرسوم رئاسي.
● غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص اقليمي، كما يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع، على كل منها رئيس.
● كتابة ضبط.
● أقسام تقنية ومصالح ادارية، ينشطها وينسق بينها ويتابع مهامها أمين عام.

3-التشكيلات:

ومن حيث تشكيلاته، يجتمع مجلس المحاسبة، طبقا للمادة 47 في شكل:
● كل الغرف مجتمعة، برئاسة رئيس مجلس المحاسبة.
● الغرف وفروعها، حيث تتكون تشكيلة المداولة من 03 قضاة على الأقل.
● غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
● لجنة البرامج والتقرير.

ثانيا-الاختصاص:45

44 بعلي محمد الصغير، المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 119.

45 حليمي منال، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012-2013، ص

يقوم اختصاص مجلس المحاسبة على معيار عضوي وآخر موضوعي.

حيث نصت المادة 170 من الدستور على ما يلي:

"يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية".

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية.⁴⁶

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة وعمله وجزء تحقيقاته، كما نصت قوانين الادارة المحلية على اختصاص مجلس المحاسبة بمراقبة كل من الولايات والبلديات حيث نصت المادة 155 من قانون الولاية على ما يلي: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الادارية والتسييرية للولايات وتصفياتها وفقا للتشريع المعمول به".

كما نصت المادة 177 من قانون البلدية على ما يلي: "يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلديات طبقا للتشريع المعمول به".

1- من الناحية العضوية (التشكيلة):

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة المؤسسات والهيئات الواردة في المواد من 07 إلى 10 من الأمر 95-20 والمتمثلة في: مصالح الدولة (الوزارات)، الجماعات الاقليمية (البلديات، الولايات)، وجميع المؤسسات والهيئات العمومية على اختلاف أنواعها الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

كما تخضع لرقابة المجلس أيضا: المرافق العامة الصناعية التجارية، شركات الاقتصاد المختلط، وكذا الهيئات المكلفة بتسيير النظم الاجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية (صناديق الضمان الاجتماعي).

2- من الناحية الموضوعية:

تمس مراقبة مجلس المحاسبة -في المجال القضائي- تقسيم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بما يترتب على المعايينات من جزاءات قضائية (الغرامة).

ثالثا- الاجراءات:

ولإجراء التحريات والتدقيقات والمراجعات يعين رئيس الغرفة مقررا لهذا الغرض، يقوم رئيس الغرفة بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ثم يعرض الملف على التشكيلية المداولة للبت فيه إما بقرار نهائي

⁴⁶ كامل بربر، نظم الادارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط1، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996، ص 159.

arrêt définitif في حالة عدم إثبات وجود أية مخالفة أو بقرار مؤقت arrêt provisoire في الحالة العكسية.⁴⁷

يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب للرد عليه خلال شهر، وبعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية، وبعد المداولة، تبت التشكيلة المختصة (الغرفة)، في الملف بقرار نهائي بأغلبية الأصوات، مما يجعله خاضعا لفكرة القرار المزدوج double arrêt.

يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الجهات القضائية الإدارية (المادة 84).

يمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي الابرائي quitus إلى المحاسب الذي لم يتم تسجيل أية مخالفة على مسؤولية، أو يجعله في حالة مدين إذا كان الأمر خلاف ذلك.

المطلب الثالث: الرقابة السياسية.

ينصرف مفهوم الرقابة السياسية، إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة والتي من بينها حقه في الاطلاع على كل ما يتعلق بوضعية المالية العامة في الدولة، هو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء (عن طريق التشريع) لفرض ما يراه ضروريا من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية، وبعبارة أخرى فإن البرلمان كونه مسؤولا مباشرا أمام المواطنين ملزم بأن يضمن لهم حسن استعمال الأموال التي يدفعونها للخزينة العمومية كمكلفين بالضرائب، وتدخل في هذا الاطار من باب أولي، مراقبته لتنفيذ ميزانية الدولة من طرف الحكومة.

كما أن صلاحيات المجالس الشعبية للجماعات المحلية في مراقبة تنفيذ ميزانيات هذه الأخيرة يمكن ادراجها أيضا ضمن الرقابة السياسية.

أولا- رقابة البرلمان:

يمكن أن تكون رقابة البرلمان على تنفيذ ميزانية الدولة خلال هذا التنفيذ أو لاحقة له.⁴⁸ تندرج رقابة البرلمان خلال التنفيذ ضمن سلطاته الدستورية في مراقبة النشاط العام للحكومة حيث يمكنه في هذا الصدد استجوابها حول مختلف القضايا المالية، فلأعضائه الحق أن يطلبوا من أعضاء الحكومة بواسطة أسئلة شفوية أو كتابية أي معلومات أو توضيحات حول تنفيذ العمليات المالية الخاصة بقطاعات نشاطهم،

⁴⁷ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 118.

⁴⁸ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره، ص 157، 158.

كما يمكنه أن ينشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا متعلقة بتنفيذ الميزانية، إضافة إلى ذلك فإن الحكومة ملزمة أثناء عرض مشاريع قوانين المالية المكملة أو المعدلة بتقديم المعلومات والتوضيحات اللازمة إلى البرلمان عن حالة تنفيذ الميزانية المقرر تكميلها أو تعديلها.

أما الرقابة اللاحقة، فإنها تتمثل بصفة عامة في تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها في إطار ميزانية السنة المالية المنقضية من جهة، وفي التصويت من قبل كل غرفة على قانون يتضمن تسوية تلك الميزانية من جهة أخرى.

هذا القانون المعبر عنه بقانون ضبط الميزانية (المواد 05، 76، 77، 78) من القانون رقم 80-17 هو الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات، ويقر حساب نتائج السنة المالية المعنية والمشمول على الفائض أو العجز، والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، ونتائج التسيير عمليات الخزينة، ويتضمن هذا القانون التسويات اللازمة للميزانية المنفذة (إلغاء ترخيصات الميزانية غير المستعملة، إدراج ترخيصات تكميلية مقابلة لتجاوز الاعتمادات عند الاقتضاء...).

ثانيا- رقابة المجالس الشعبية المحلية:

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

1- رقابة المجالس الشعبية البلدية:

من خلال قانون البلدية⁴⁹ الصادر سنة 1990 نجد أن هناك العديد من الضمانات التي تكون مداولة الرقابة الشعبية، ومن بينها جلسات المجالس الشعبية البلدية التي تمتاز بالعلنية وأن لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع على المداولات ومحاضرها التي يتناولها المجلس الشعبي البلدي، كما يلتزم المجلس بأن يعلق هذه المحاضر في الأماكن المخصصة لها لأجل إعلام المواطنين وتسهيل اطلاعهم عليه.⁵⁰

وفيما يخص الرقابة الممارسة من المجلس الشعبي البلدي فهي مجسدة من خلال سلطته في تكوين لجان تكتسي الطابع الدائم والمؤقت توكل لها مهمة التدقيق والتحقيق في أي مسألة ذات أهمية، خاصة ما يتعلق

⁴⁹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية، العدد 15.

⁵⁰ المادة 21 و 22 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

بالمجال الاقتصادي والمالي وهذا على غرار اللجان البرلمانية.⁵¹
وفوق هذا يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال التي تكفل ضمان
وحماية الأموال العامة وعلى رأسها الإذن بالإنفاق.⁵²
ويختص المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على الميزانية البلدية بابا بابا، ومادة بمادة للوقوف على أوجه
الإنفاق المحددة قانونا.

وطبقا لنص المادة 172 من قانون البلدية فإنه يمارس مهام قابض البلدية محاسب عمومي يتولى متابعة
كل الإيرادات وكل النفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف، وفي حالة ما
إذا تبين للمجلس الشعبي البلدي وجود عجز عند تنفيذ الميزانية كان من الواجب عليه اتخاذ كل التدبير
اللازمة للحيلولة دون العجز أو لتدارك الوضع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وهذا ما أكدته المادة
160 من قانون البلدية.

وكما سبق وأن رأينا عند التطرق لرقابة مجلس المحاسبة فإن هذه الأخير يختص من جهة أخرى بمراقبة
الحسابات الإدارية وكذا تصفية حسابات البلدية.⁵³

2- رقابة المجالس الشعبية الولائية:

إن ما قيل عن المجالس الشعبية البلدية يمكن أن يقال عن المجالس الشعبية الولائية، فطبقا لقانون الولاية⁵⁴
الصادر سنة 1990 نجد تكريسا لضمائم الرقابة بمدلولها الشعبي، حيث نجد أن جلسات المجلس الشعبي
الولائي تتمتع بالعلنية ويمكن لأي مواطن الاطلاع على المداولات وحتى أخذ نسخة عن محاضرتها.⁵⁵
ولتنفيذ الدور الرقابي لهذه المجالس مُنحت لها سلطة إنشاء لجان دائمة خاصة في مجال الاقتصاد والمالية
بل ولها أن تنشئ لجانا مؤقتة تتولى دراسة القضايا التي تهم الولاية والتي يحق لها أن تستعين بخبرات الخبراء
والمختصين في أدائها لمهامها، بالإضافة إلى هذه اللجان العامة يحول للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ
لجانا مختصة للتحقيق والرقابة وتسخر لها كل السلطات لأداء وظائفها.

⁵¹ المادة 24 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

⁵² المادة 60 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

⁵³ المادة 176 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

⁵⁴ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل والمتضمن قانون الولاية، العدد 15.

⁵⁵ المادة 21 من القانون رقم 90-09. والمتضمن قانون الولاية.

وعن ميزانية الولاية نجد أن المجلس الشعبي الولائي هو من يتولى التصويت عنها ويتولى ضبطها على أساس التوازن ويتخذ كل التدابير اللازمة لمعالجة حالات العجز الطارئ.⁵⁶

ومن زاوية أخرى تخضع حسابات المجلس الشعبي الولائي سواء كانت إدارية أو حسابات تسيير لرقابة مجلس المحاسبة وهذا ما أكدته المادة 155 من قانون الولاية.

غير أن ما يعيق رقابة هذه المجالس الشعبية المحلية هو سيطرة الجهات الأخرى عليها وعلى رأسها الوالي كهيئة عدم تركيز وكذا وزير الداخلية كهيئة مركزية على مهام هيئات لامركزية منتخبة وهذا ما يعد مساسا بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية، إذ نلاحظ مثلا أنه لا يتم تنفيذ مداورات المجالس الشعبية البلدية التي تتناول إحداث ميزانيات وحسابات أو إحداث مصالح عمومية إلا بعد مصادقة الوالي عليها.⁵⁷

ونفس الشيء في مداورات المجالس الشعبية الولائية التي تتناول نفس العناصر فهي تخضع لمصادقة وزير الداخلية، وما يعيق أيضا العمل الرقابي لهذه الهيئات هو الجهل المخيم على أعضائها وعدم الدراية بأدنى أمور المالية والاقتصاد والمحاسبة مما يجعلهم في حالة من اللامبالاة.

⁵⁶ المادة 139 من القانون رقم 90-09. والمتضمن قانون الولاية.

⁵⁷ المادة 42 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

خلاصة:

ان وظيفة الرقابة، وبالرغم مما تلاقيه من سوء فهم وتقدير، ما هي إلا وظيفة إدارية مكملّة أو متممة لوظيفة التخطيط ووظائف الإدارة الأخرى وأنه من الضروري ممارستها منذ اللحظة الأولى للتنفيذ وتستمر اثناءه وتمتد إلى ما بعد انتهائه وليست وظيفة منعزلة تأتي في آخر النشاط الإداري.

ان الممارسة المالية للهيئات الحكومية، سواء كانت مؤسسات أو غيرها، تتطلب بالضرورة الرقابة على استعمال المال العمومي مما يعود على المجتمع بالفائدة، لأن هدر المال العام جريمة في حق جميع المواطنين.

كخلاصة لهذا الفصل توصلنا إلى أن الميزانية تعد أداة فعالة لتسيير المؤسسات العمومية، وعملية تحضيرها تتم في الإطار الذي حدده القانون، حيث تتم هذه العملية تحت أعين هيئات رقابية مختلفة لضمان شرعيتها ومصداقيتها.

الفصل الثالث:

دراسة حالة بمدينة السكن

لولاية تيارت

تمهيد:

تشكل الصفقات من أهم النفقات العمومية الكبرى وذلك من خلال حجمها المعبر، فهي خاضعة إلى القواعد المطبقة على نفقات التجهيز.

تكون هذه الصفقات خاضعة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل التنفيذ وبعده، التي تمارسها لجان الصفقات العمومية والرقابة الداخلية التي هي من صلاحيات المراقب المالي، والتي يكون من اهتمامها التأكد من مشروعية الصفقات، ومطابقة القوانين، والاعتمادات المخصصة.

من بين مشاريع مديرية السكن لولاية تيارت المخطط الخماسي الأول 2005-2009، والمخطط الخماسي الثاني 2010-2014، ولمعرفة كيفية الرقابة المالية على إنجاز هذه المشاريع قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، تطرقنا في المبحث الأول إلى التعريف بمديرية السكن لولاية تيارت، وفي المبحث الثاني تقديم ميزانية مديرية السكن، وفي الأخير تعرضنا إلى مشاريع مديرية السكن وإجراءات الرقابة عليها.

المبحث الأول: التعريف بمديرية السكن لولاية تيارت.

بما أن دراسة الحالة لهذا البحث كانت بمديرية السكن من أجل كيفية الرقابة المالية على تنفيذ ميزانيتها خصصنا هذا المبحث للتعريف بالمديرية وذكر هيكلها التنظيمي ومهامها.

المطلب الأول: المديرية العامة للسكن.

تكلف المديرية العامة للسكن بإعداد وتقييم وتنفيذ ومتابعة تنفيذ السياسة الوطنية للسكن، لا سيما فيما يتعلق بتصوير وإنجاز ومراقبة المشاريع المنجزة.

وبهذه الصفة تكلف بما يأتي:

- التعريف بالسياسة الوطنية من خلال الأهداف والنشاطات ومتابعة تنفيذها في إطار البرامج السنوية والمتعددة السنوات.
- تحديد حجم البرامج السكنية بالاتصال مع القطاعات المعنية.
- تحديد وضمان تغطية احتياجات التمويل مع القطاعات المعنية.
- إعداد مؤشرات تقييم أثر تنفيذ سياسة السكن على المستوى الوطني.
- السهر على تطبيق التنظيم في مجال النوعية التقنية لبرامج السكن في الوسط الحضري والوسط الريفي.
- إعداد واقتراح السياسات المتعلقة بتمويل السكن والترقية العقارية عمومية كانت أو خاصة.
- المشاركة واقتراح آليات الحصول على العقار الموجه لتثبيت البرامج السكنية.
- إعلان عن أفكار سياسة الحصول على ملكية السكن.¹¹³
- اقتراح أنظمة الإعانات العمومية والتدابير المتعلقة بالجباية على السكن والمساهمة في تنفيذ أحكام الإعانة الخاصة للحصول على الملكية وتصوير الآليات المتعلقة بها.
- السهر على وضع القواعد والمواصفات التقنية وكذا معايير البناء والسهر على تنفيذها.
- اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بامتصاص السكن المهش.
- تصور وإنشاء بنك للمعطيات الخاصة ببرامج السكن والترقية العقارية.

¹¹³ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

المطلب الثاني: التعريف بمديرية السكن لولاية تيارت:

شهد قطاع السكن تحولات جذرية في السنوات الأخيرة من خلال وضع تنظيم يهدف الى تجسيد أهداف تتماشى مع متطلبات العصر وحاجات المواطن وإمكانيات الدولة حيث حدد لذلك ثلاثة محاور: 1- جعل السكن منتوجا اقتصاديا يخضع للعرض والطلب من خلال توفير وتنويع البرامج السكنية للوصول الى كافة المجتمع بمختلف شرائحه.

2- تحرير المبادرة والسعي الى إبراز مهنيين مختصين في مجال الترقية العقارية بكل أنواعها (التهيئة - البناء - التمويل - التسيير).

3- تكفل الدولة بمهام (التخطيط والبرمجة - التضامن - التأطير والرقابة).

تتولى مديرية السكن مهمة تنفيذ السياسة المتعلقة بالسكن على المستوى المحلي وتكلف، بهذه الصفة، بما يأتي:

- اقتراح برامج السكن المبادر بها من الدولة والجماعات المحلية ومتابعة حالة تقدمها، بالاتصال مع السلطات المحلية والهيئات المعنية.
- المشاركة في مراقبة النوعية التقنية الخاصة بإنجازات القطاع وتنسيق النشاطات من أجل تطوير برامج الترقية العقارية.
- متابعة ومراقبة النشاط العقاري، الممارس من طرف الوكلاء العقاريين.
- متابعة ومراقبة النشاط العقاري الممارس من طرف المرقين العقاريين والمقاولين العقاريين.
- السهر على تنفيذ ومراقبة الإعانات العمومية وضمان متابعة الإنجازات المتعلقة بها.
- ضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج السكن التي بادرت بها الدولة والجماعات المحلية.
- ضمان متابعة البطاقة المحلية في مجال توزيع السكن بالاتصال مع الجماعات المحلية والهيئات المعنية.
- ضمان متابعة وتقييم إنجازات برامج السكنات.¹¹⁴

¹¹⁴ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي لمديرية السكن لولاية تيارت:

تضم مديرية السكن لولاية تيارت أربع مصالح متمثلة في:

- مصلحة الإدارة والوسائل.

- مصلحة السكن الريفي والتأهيل الإطار المبني.

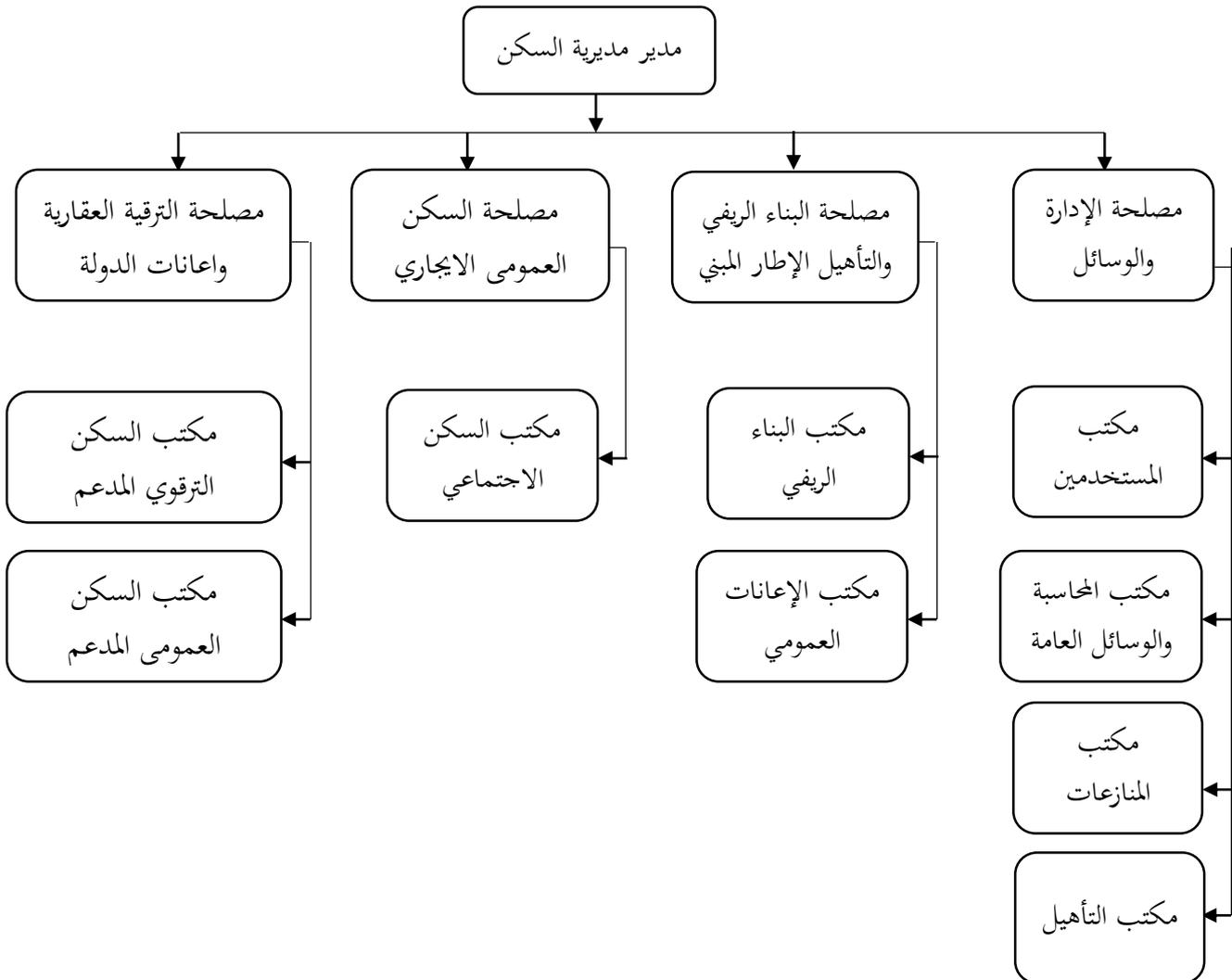
- مصلحة السكن العمومي الإيجاري

- مصلحة الترقية العقارية واعانات الدولة.

وتتضمن كل مصلحة أربعة مكاتب على الأكثر وذلك حسب أهمية المهام الموكلة لها.

والشكل الموالي يبين الهيكل التنظيمي لمديرية السكن لولاية تيارت:

الشكل (1-3): الهيكل التنظيمي لمديرية السكن لولاية تيارت.



المصدر: من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

أولا-مصلحة الادارة والوسائل:

تضم هذه المصلحة أربعة مكاتب وهي: مكتب المستخدمين، مكتب المحاسبة والوسائل العامة، مكتب المنازعات، مكتب التأهيل، وتتكفل بالمهام التالية:

- تكفل بكل ما يتعلق بالموظفين ابتداء من تاريخ التنصيب إلى غاية انتهاء علاقة العمل.
- متابعة جميع حركات المنازعات الخاصة بالمديرية.
- متابعة المشاريع من بدايتها إلى غاية التسليم النهائي.
- اقتناء الوسائل (أثاث مكتبي، ورق، خزائن).
- الجرد السنوي للوسائل المكتبي.
- التنسيق لإقامة دورات تدريبية وتكوينية للموظفين.

ثانيا-مصلحة البناء الريفي والتأهيل الإطار المبني:

تضم هذه المصلحة مكتبين وهي: مكتب البناء الريفي، مكتب الاعانات العمومي، وتتكفل بالمهام التالية:

- تنفيذ برامج السكنات الريفية المبرمجة
- متابعة وتقييم حالة تقدم وإنجاز برامج السكن الريفي.
- متابعة حالة التقدم المالي لبرامج السكنات الريفية والعمل على تطهيرها.
- إعداد الحصائل المادية والمالية المتعلقة ببرامج السكنات الريفية والعمل على نشرها.
- المشاركة في إعداد المعايير والمواصفات المعمول بها المرتبطة بالسكن الريفي.

ثالثا-مصلحة السكن العمومي الايجاري:

تضم هذه المصلحة مكتب واحد، والممثل في مكتب السكن الاجتماعي حيث يتكفل بالمهام التالية:

- إعداد الحصائل المتعلقة ببرامج السكنات العمومية الإيجارية وضمان نشرها.
- المبادرة والمتابعة ومراقبة برامج السكنات العمومية الإيجارية وتقييم إنجازها وتطويرها ومدى انسجامها مع برامج التهيئة والتجهيزات في إطار المجمعات السكنية المدججة.
- المبادرة بدراسات ضبط واختيار النموذج في مجال السكنات العمومية الإيجارية.
- متابعة تطبيق التشريع والتنظيم والمعايير المرتبطة ببرامج السكنات العمومية الإيجارية.¹¹⁵

¹¹⁵ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

- إعداد ومراقبة ومتابعة تطور التخطيط الفضائي للبرامج السكنية المحددة.

رابعاً-مصلحة الترقية العقارية واعانات الدولة:

تضم هذه المصلحة مكتبين وهي: مكتب السكن الترقوي المدعم، مكتب السكن العمومي المدعم، وتتكفل بالمهام التالية:

- تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة للترقية العقارية.
- تأطير مسؤوليات المرقين في إنجاز برامج الترقية العقارية
- المبادرة بضبط الدراسات واختيار النموذج في مجال برامج السكن المتعلقة بالترقية العقارية.
- تنسيق أعمال تنفيذ سياسة الترقية العقارية.
- إعداد ومراقبة ومتابعة تطور التخطيط الفضائي في برامج الترقية العقارية.

المبحث الثاني: تقديم ميزانية مديرية السكن.

تشكل ميزانية مديرية السكن من:

- ميزانية التسيير: تتمثل في تسديد أجور المستخدمين أو اقتناء مواد ولوازم لتسيير مصالحها.
- ميزانية التجهيز: تتمثل في إنجاز المشاريع.

المطلب الأول: تنفيذ ميزانية التسيير.

إن تحضير وتصويت قانون المالية يخضعان إلى قواعد إجرائية معرفة كما ينبغي، فالتنفيذ يترجم بمستندات الالتزام والتصفية وأمر الحوالة والدفع.¹¹⁶

-ميزانيات تسيير المصالح اللامركزية:

- توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير حسب الأقسام الوزارية.
- نشر مراسيم التوزيع حسب الوزارات وحسب أبواب الميزانية.
- وضع اعتمادات الميزانية تحت تصرف الأمرين بالصرف الأوليين من طرف وزير المالية.
- إعداد أمر تفويض الاعتمادات ومستخرج أمر تفويض الاعتمادات من طرف الأمر بالصرف الأولي.
- إرسال أمر تفويض الاعتمادات ومستخرج أمر تفويض الاعتمادات مع بطاقة التزام من طرف الأمر بالصرف الأولي إلى المراقب المركزي على التأشيرة.

¹¹⁶ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

- حصول المراقب المالي المركزي على التأشيرة.
 - محاسبية وتجميد تفويضات الاعتمادات من طرف المراقب المالي المركزي.
 - تبليغ الأمر بالصرف الأولي كلا من الأمر بالصرف الثانوي وأمين الخزينة المركزي وأمين خزينة الولاية بمستخرجات تفويض الاعتمادات حسب أبواب الميزانية.
 - توزيع اعتمادات الميزانية حسب المواد والمؤسسات من طرف الأمر بالصرف الثانوي.
 - إرسال الميزانية من طرف الأمر بالصرف الثانوي مصحوبة بمستخرج أمر تفويض الاعتمادات إلى المراقب المالي.
 - إعداد بطاقات الأخذ في الحساب المؤسسة حسب أبواب ومواد الميزانية، من طرف الأمر بالصرف الثانوي.
 - إرسال بطاقات الأخذ في الحساب إلى المراقب المالي المحلي لإجرائه التأشيرة، من طرف الأمر بالصرف الثانوي.
 - حصول المراقب المالي على تأشيرة الأخذ في الحساب لاعتمادات الميزانية حسب الباب والمادة، تسجيل عملية الأخذ في الحساب في الحساب على سجل المحاسبة وتسجيلها على سجل حفظ التأشيريات.
 - إرسال بطاقات الالتزام رفقة أوراق الإثبات النظامية إلى المراقب المالي من طرف الأمر بالصرف الثانوي.
 - حصول المراقب المالي على التأشيرة (وضع الختم والإمضاء على بطاقة الالتزام ووضع الختم على أوراق الإثبات).
 - محاسبية النفقة الإلزامية.
 - تسجيل عملية الالتزام على سجل حفظ التأشيريات.
 - تصفية وحالة النفقة من طرف الأمر بالصرف والدفع من طرف المحاسب العمومي.¹¹⁷
- كما هو موضح في ميزانية التسيير لسنة 2015 للمصالح اللامركزية للسكن في الملحق رقم 01.
- المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية التجهيز (البرامج القطاعية الغير مركزية).**
- نشر توزيع رخص البرنامج (واعتمادات الدفع) حسب القطاعات.

¹¹⁷ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

- الإعداد طبقا لبرنامج التجهيز السنوي المتمسك به من طرف الحكومة وتبليغ مقرر البرنامج من طرف وزير المالية إلى الوالي المعني، المؤسس حسب القطاعات الفرعية لمدونة الاستثمارات العمومية والذي يبين مبلغ رخصة البرنامج والكيان المادي.
 - تأسيس الوالي مقرر التسجيل (أو مقرر التفريد) باقتطاع من مقرر البرنامج لمبلغ العملية، وهذا بناء على قاعدة ملف النضج المقدم من طرف مسؤول المصلحة الغير ممرضة للدولة والذي يتمثل في:
 - بطاقة فنية تتضمن المحتوى المادي وكلفة المشروع وبرنامج الإنجاز
 - تقرير تقديري يبين عند الاقتضاء مختلف البدائل.
 - نتائج مناقصات هي تقويم الكلفة بالعملة الصعبة وكيفية تمويلها.
 - تبليغ مقرر التفريد من طرف الوالي إلى مسؤول المصلحة الغير ممرضة للدولة.¹¹⁸
 - إرسال لغايات التأشير بطاقة الأخذ في الحساب، تسجيل العملية على بطاقة المحاسبة وقيدها في سجل حفظ التأشير.
 - إرسال بطاقة الالتزام مرفقة بأوراق الإثبات (سند الطلب، الاتفاق، الصفقة، الملحق... إلخ) لغايات التأشير.
 - حصول المراقب المالي على التأشير (وضع الختم والإمضاء على بطاقة الالتزام، وضع الختم والإمضاء على الصفقات والملحقات ووضع الختم على أوراق الإثبات الأخرى).
 - محاسبية النفقة الإلزامية.
 - تسجيل عملية الالتزام في سجل حفظ التأشير.
 - التصفية وأمر النفقة من طرف الأمر بالصرف والدفع من طرف المحاسب العمومي.
- كما هو موضح في ميزانية التجهيز لسنة 2013 للمصالح اللامركزية للسكن في الملحق رقم 02.
- المطلب الثالث: أوراق إثبات وإجراءات مراقبة النفقات الإلزامية:**
- أوراق الإثبات هي وثائق بواسطتها يثبت الآمرون بالصرف مشروعية عملياتهم.

¹¹⁸ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

أوراق الإثبات هي التي ترفق مع بطاقة الالتزام، تتغير حسب طبيعة العملية، وهي التي تقضي بها القوانين والتنظيمات، فالمرقب المالي يقوم بمراجعة مشروعية أوراق الإثبات ولكن ليست له الصفة في تقدير ملاءمة التدابير التي تتعلق بهذه الأوراق.

في حال ما إذا كانت هذه الأوراق غير شرعية أو غير كافية أو ناقصة حينئذ يجب على المراب المالى أن يرفض قبول التأشير، هذا ويمكن وضع مسؤولية المراب المالى في الأسباب كحتمية إضافية.

وعليه، من خلال عبارات المادة 88 فقرة 7 من الأمر رقم 95-20 بتاريخ 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة " رفض التأشيرة غير المؤسس والإشكالات الموصوفة الموجهة لهيئات المراقبة المسبقة" تشكل مخالقات لقواعد النظام الميزاني والمالى تؤدي إلى غرامة تعلن من طرف مجلس المحاسبة، حتى يدفع المراب المالى مسؤوليته الشخصية عن إجراء الرفض الذي يرغب في اتخاذه، فإنه لا يمكنه تفادي هذا الاختيار إذا كانت الأوراق المزعوم نقصها تستوجبها القوانين والتنظيمات المعمول بها.¹¹⁹

1- قائمة الأجور الأصلية (كشف الأجور الأصلي):

هي وثيقة محاسبة تؤسس عند بداية كل سنة من طرف الأمر بالصراف، زيادة على تعبيرها عن الوضعية الاسمية للتعديلات البشرية، فهي تحتوي على الرواتب المناسبة مع الرقم الاستدلالي المتحصل عليه من طرف الأعوان الذين يشغلون وظائف وكذلك التعويضات الممنوحة لهم تطبيقا للنصوص التنظيمية المسيرة لهم.

أوراق الإثبات: يجب على المراب المالى أن يرفق مع بطاقة الالتزام كشف الرواتب الأصلي المكون من خمس ورقات:

- الورقة رقم 1 تشكل صفحة احتياط.
- الورقة رقم 2 تتكون من صف واحد أو أكثر من الفراغات بين الأسطر مخصصة لاستقبال تسجيل المستفيدين من الأجور والتعويضات تبعا للتوظيف أو الشغل أو الرتبة.
- الورقة رقم 3 معرفة حسب الأجير وحسب الرتبة أو التوظيف أو التعويضات المختلفة.
- الورقة رقم 4 توضح إضافة عن الألقاب والأسماء ووظائف الأجراء، تفصيل الخدمات ذات الطابع العائلي.
- الورقة رقم 5 حوصلة حسب كل سطر للأجور والتعويضات الممنوحة شهريا وسنوياً.

¹¹⁹ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

كشوف الأجور الأصلية يجب أن تعد (تؤسس) حسب نظام تنازلي للرتب.

ألقاب وأسماء ورتب الأعوان المذكورة على كشف الأجور يجب أن يخصص لكل رقم ترتيب ما يلائمه من المعلومات المذكورة في الكشف الاسمي.

إجراء الالتزام و/أو المراقبة: التأشير السابقة لقائمت الأجور الأصلية تكون تابعة لاستخراج الأمر بالصرف، عند قفل كل ميزانية سنوية للكشوف الاسمية، المؤسسة حسب أبواب الميزانية والمستخدمين الذين يشغلون مناصب ميزانية، والتي تتضمن الإشارة إلى اللقب والاسم والرتبة أو الوظيفة لكل عون وكذلك الرقم المرجعي وتاريخ تأشير المراقب المالي.

المراقبة السابقة للكشوف الأصلية للأجور تنجز بالرجوع إلى الكشف (القائمت) الاسمية لأجور المستخدمين الذين يشغلون مناصب ميزانية وبالرجوع إلى الأجور والتعويضات المذكورة في الكشف الأصلية (والمكملة والمعدلة) للميزانية السنوية السابقة.¹²⁰

على الأمرين بالصرف إجراء التزام حول كشف الأجور الأصلي طبقا للاعتمادات المفتوحة بعنوان كل باب ومادة موجهة.

كشوف الأجور الأصلية تؤسس لمدة اثني عشر (12) شهرا وذلك مهما كان مبلغ الاعتمادات المفتوحة. كلما كانت اعتمادات الميزانية تبدو غير كافية فإن كشف الأجر الأصلي يذكر على سبيل التنبيه، بالفرق بين الاعتمادات المفتوحة وبين الاعتمادات الضرورية لتغطية مجمل الميزانية السنوية. في هذا الحال بطاقات الالتزام تؤسس تبعا للاعتمادات المفتوحة.

فور وضع الاعتمادات الإضافية حيز العمل فإن الأمر بالصرف يعد بطاقات التزام مكتملة موجهة للأخذ في الحساب المفاضلة الناتجة عن الفرق بين المبالغ الملتزم بها في إطار كشف الأجور الأصلي وبين التي كانت محلا للالتزام مؤسس على بطاقات التزام سابقة.

2- كشف الأجور التكميلي (أو التعديلي):

هو وثيقة محاسبة تبين التغييرات المتدخلة أثناء السنة فيما يخص التعدادات والحالة الإدارية والمحاسبية للأعوان.

¹²⁰ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

أوراق الإثبات: يجب على الأمر بالصرف أن يرفق مع بطاقة الالتزام زيادة عن كشف الأجور التكميلي (أو التعديلي)، يحسب الأحوال، أوراق الإثبات التالية:

- المستند القانوني للتعين والتنقل والترقية في الدرجة والترقية في الرتبة وإعادة الإدماج والانتداب والاستقالة والتقاعد ... إلخ.

- عند اللزوم محضر التنصيب.

- الأوراق المثبتة للتعديلات الطارئة على تركيب أسرة المعني (عقد زواج، ميلاد... إلخ).

- عند اللزوم، المقرر، المؤسس من طرف الأمر بالصرف، المتضمن الحصول على التعويض.

إجراء الالتزام و/أو المراقبة: كشف الأجور التكميلية (أو المعدلة) تخضع لنفس التقديم ولنفس إجراء المراقبة مع كشف الأجور الأصلية.

3- المنح العائلية:

هي تعويضات نقدية تدفع شهريا من طرف الإدارة إلى العامل صاحب الأسرة.¹²¹

أوراق الإثبات: الأمر بالصرف يرسل إلى المراقب المالي دعما لبطاقة الالتزام:

- قائمة المستخدمين المستفيدين من المنحة، المؤسسة من طرف الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته.

- شهادة عدم أداء الزوجة لأي عمل مأجور.

عندما يقوم كل من الزوجين بعمل مأجور، على أحدهما أن يستخرج شهادة تنظيمية (قانونية) تثبت عدم تقاضيه (قبضة) للتعويض.

عندما ينفرد أحد الزوجين بحضانة الأطفال لحكم العدالة، يجب عليه أن يستخرج نسخة عن الحكم المهور بالصيغة التنفيذية للاستدلال بها.

إجراء الالتزام و/أو المراقبة: المنح العائلية يلتزم بها في كشف أجور تكميلي (أو تعديلي) وذلك عندما يكون تدخل دفع المنح لأول مرة.

المبحث الثالث: مشاريع مديرية السكن وإجراءات الرقابة عليها.

لقد أولى المشرع الجزائري أهمية خاصة للصفقات العمومية لما لها من أهمية كبرى في اقتصاد البلاد، ويبدو ذلك جليا من خلال النصوص القانونية التي صدرت في حقبة زمنية مختلفة وفي مراحل اقتصادية وسياسية

¹²¹ من إعداد الطالبتين، وبناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

مختلفة، فالصفقات العمومية تخضع لطرق إبرام خاصة ولإجراءات في غاية من التعقيد، كما أنها تخضع لأطر رقابية خاصة.

المطلب الأول: ماهية الصفقات العمومية:

تعد الصفقات العمومية صورة من صور العقود الإدارية لكن تطلق تسمية الصفقات العمومية على العقود ذات الأهمية ويبقى اصطلاح العقد الإداري وارد على تلك العقود المعتادة والتي ليست لها أهمية كبيرة وغطاء ماليًا يماثل ما هو معمول به في الصفقات العمومية.¹²²

أولا-التعريف التشريعي:

لقد عرف المشرع الجزائري عبر قوانين الصفقات المختلفة الصفقات العمومية. نعرض هذه التعريفات حسب التدرج الزمني.

1-قانون الصفقات الأول أمر 67-90:

عرفت المادة الأولى من الأمر 67-90 الصفقات العمومية كما يلي "إن الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة تبرمها الدولة أو العمالات أو البلديات أو المؤسسات والمكاتب العمومية قصد إنجاز أشغال أو توريدات أو خدمات ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون".

2-المرسوم المتعلق بصفقات المتعامل العمومي (82-245) :

عرفت المادة الرابعة من المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 أبريل 1982 المتعلق بالصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي الصفقات العمومية على أنها: "صفقات المتعامل العمومي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال أو اقتناء المواد والخدمات".

3-المرسوم التنفيذي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية لسنة 1991:

لم يتعد المرسوم التنفيذي رقم 91-343 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية عن سابقه كثيرا وقدمت المادة الثالثة منه تعريفا للصفقات العمومية بقولها: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب التشريع الساري على العقود ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال

¹²² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 293 .

واقْتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة".¹²³

4- المرسوم الرئاسي 02-250 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية:

قدمت المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي تعريفا للصفقات العمومية بقولها: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به. تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقْتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة".¹²⁴

ثانيا-التعريف القضائي:

رغم أن المشرع الجزائري عرف الصفقات العمومية في مختلف قوانين الصفقات، إلا أن القضاء الإداري الجزائري، حال فصله في بعض المنازعات قدم تعريفا للصفقات العمومية. فالقضاء الإداري وهو يفصل في بعض المنازعات، وإن كان ملزم بالتعريف الوارد في التشريع والمتعلق بالصفقات العمومية وألا يخرج عنه، غير أن الوظيفة الطبيعية للقضاء تفرض عليه إعطاء تفسير وتحليل لهذا التعريف إن كان ينطوي على مصطلحات ومفاهيم غامضة ومحاولة ربطه بالوقائع محل الدعوى. ومن هنا وجب علينا تتبع اجتهادات القضاء وإضافاته.

وقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في تعريفه للصفقات العمومية في قرار له غير منشور مؤرخ في 17 ديسمبر 2002 قضية رئيس المجلس الشعبي لبلدية ليوة بيسكرة ضد(ق.أ) تحت رقم 6215 فهرس 873 إلى القول: "...وحيث أنه تعرف الصفقة العمومية بأنها عقد يربط الدولة بالخواص حول مقابلة أو إنجاز مشروع أو أداء خدمات..."

يبدو من خلال هذا المقطع من تعريف الصفقات العمومية أن مجلس الدولة حصر مفهوم الصفقة العمومية على أنها رباط عقدي يجمع الدولة بأحد الخواص. في حين أن العقد الإداري أو الصفقة العمومية يمكن أن تجمع طرفا آخر غير الدولة ممثلا في الولاية أو البلدية أو المؤسسة الإدارية خاصة، كما أن التعريف أعلاه حصر الصفقة العمومية على أنها عقد يجمع بين الدولة وأحد الخواص في حين أن الصفقة العمومية قد تجمع بين هيئة عمومية وهيئة عمومية أخرى. ومع ذلك تظل تحتفظ بطابعها المميز كونها صفقة عمومية.

ولم يصرف التعريف القضائي أي أهمية لعنصر الشكل بأن أشار مثلا أن الصفقة العمومية تتم وفقا لأشكال وإجراءات محددة قانونا رغم تأكيد التشريع على هذا الجانب.

¹²³ عمار بوضياف، محاضرات في مادة القانون الإداري، المحور العقود الإدارية / الصفقات العمومية، ص 2.

¹²⁴ المادة 3 من المرسوم الرئاسي 02-250 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

ولا تفوتنا الإشارة أن التعريف أيضا يستعمل مصطلح مقاولة بقوله: "حول مقاولة أو إنجاز مشروع...". وكان حري بمجلس الدولة ألا يستعمل هذا المصطلح ذو المفهوم المدني. ويستعمل عوضا عنه عقد الأشغال العامة وهو عقد إداري تماشيا مع تنظيم الصفقات العمومية.¹²⁵

المطلب الثاني: مراحل إبرام الصفقات العمومية وكيفية مراقبتها:

إن إبرام الصفقات العمومية في مديرية السكن تفرض الاستجابة للأهداف المسطرة مسبقا والتي تدور أغلبها حول التسيير الجيد للأموال العمومية من خلال الرقابة المالية على المشاريع من أول مرحلة لإبرام الصفقة إلى آخر مرحلة ألا وهي نهاية الأشغال.

أولا-مراحل إبرام الصفقات العمومية:

1-المرحلة التحضيرية:

أ-التسجيل وتحديد الاحتياجات:

- تحديد الاحتياجات بدقة (الكمية، النوعية، القيمة) باستعمال مختلف الوسائل: بطاقات تقنية، كشوف كمية وتقييمية، دراسات....
- امكانية تقسيم الاحتياجات الى حصص (التجزئة) .
- اعداد مقررات التسجيل او التسجيل بالميزانية حسب طبيعة البرنامج (ميزانية البلدية، ميزانية الولاية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المخططات البلدية للتنمية، المخططات القطاعية...)

ب-اعداد دفتر الشروط:

- الاعداد المسبق لدفتر الشروط مع جميع البيانات الضرورية والمعلومات والوثائق المطلوبة.
- الوصف التقني للاحتياجات، ووضع الشروط ذات الطابع الاقتصادي والتقني.
- وصف اللغة الواجب استعمالها وكيفيات التسديد وشروط قابلية المشاركة.
- الاشارة الى بيانات الاعلان وتحديد أجل تحضير العروض وتاريخ ومكان ايداعها.
- الاشارة الى اجل صلاحية العروض وكيفية تقديمها.
- الاشارة الى كفالة التعهد وكيفية استردادها ونسبتها.
- الاشارة الى النقطة الدنيا للتأهيل التقني وبطلان العروض الغير مطابقة.

¹²⁵ محاضرات الأستاذ الدكتور عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 5.

- الاشارة الى معايير التقييم التقني والمالي والتنقيط وكيفياته والنص على التحصيل او التجزئة ان اقتضى الأمر.

- الاشارة الى المنح المؤقت وكيفية اشهاره وتحديد كيفية الطعن وآجاله.
- ارفاق نماذج رسالة التعهد والتصريح بالنزاهة والتصريح بالاكتتاب.
- ارفاق جدول الاسعار الوحدوية المفصل، والكشف الكمي والنوعي.
- الاشارة الى العقوبات المالية وكيفيات فرضها والاعفاء منها.

(ضرورة التأشير على دفتر الشروط من طرف لجنة الصفقات " دفتر الشروط العامة ودفتر التعليمات

المشتركة ودفتر التعليمات الخاصة).¹²⁶

2-مرحلة الإعلان وإيداع العروض:

1-الإعلان:

- تحرير الاعلان باللغة العربية ولغة اجنبية أخرى.
 - النشر في يوميتين وطنيتين.
 - النشر في BOMOP .
 - محتويات الاعلان:
 - عنوان وتسمية العملية.
 - نوع المنافسة : مناقصة، (محدودة، مفتوحة)، استشارة انتقائية...
 - تاريخ ومكان ايداع العروض.
 - كيفية تقديم الاظرفة.
 - مدة صلاحية العروض.
 - ثمن الوثائق.
 - الزامية الكفالة عند الاقتضاء.
- ### ب-سحب الوثائق وايداع العروض:
- مكان ومدة سحب دفاتر الشروط.

¹²⁶ بناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

- المصلحة المكلفة بعملية تسليم الوثائق ودفاتر الشروط واستلام العروض.
- استخراج دفاتر الشروط بعدد كاف، وارفاق وصل دفع ثمن الوثائق بعد التسديد.
- مكان وتاريخ وساعة ايداع العروض.
- تحضير سجل خاص مرقم ومؤشر تسجل فيه العروض المودعة¹²⁷.

3-مرحلة فتح الاظرفة والتقييم:

أ-فتح الاظرفة:

- لجنة فتح الاظرفة منشأة بمقرر، مع عدم تنافي العضوية مع اللجان الأخرى.
- الاجتماع في آخر يوم لإيداع العروض في الجلسة العلنية على الساعة المحددة.
- التأكد من صحة تسجيل العروض حسب ترتيب وصول الايداع على سجل ايداع العروض.
- فتح الاظرفة التقنية والمالية في جلسة علنية.
- اعداد قائمة العروض ووصف الوثائق الخاصة بكل عرض.
- اعداد المحضر وتدوينه في سجل المحاضر حسب الحالة (جدوى، عدم جدوى) مع ادراج اي تحفظ او اسباب عدم الجدوى.
- توقيع جميع الاعضاء الحاضرين على المحضر في السجل.

ب-تقييم العروض:

- لجنة تقييم العروض منشأة بمقرر، مع عدم تنافي العضوية مع اللجان الأخرى.
- التأكد من قدرات المتعهد باستعمال كافة الوسائل.
- فحص ومراقبة العروض التقنية مع استيعاد العروض غير المطابقة.
- تنقيط العروض التقنية حسب دفتر الشروط وترتيبها حسب النقاط المتحصل عليها.
- اقضاء المتعهدين الذين لم يتحصلوا على النقطة المرجعية المشار اليها في دفتر الشروط.
- تطبيق هامش الافضلية.
- دراسة العروض المالية للمتأهلين تقنيا .واختيار الأقل عرضا أو الأحسن عرضا حسب الشروط.

¹²⁷ بناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

- اعداد المحضر وتدوينه في سجل المحاضر حسب الحالة (جدوى، عدم جدوى) مع ادراج اي تحفظ او اسباب عدم الجدوى، والاشارة الى المنح
 - توقيع جميع الاعضاء الحاضرين على المحضر في السجل.
- كما هو موضح في الملحق رقم 03 الخاص بإعلان عن مناقصة وطنية محدودة.
- 4-انهاء اجراء ابرام صفقة:**

- نشر الرأي المتعلق بالحصول المؤقت على الصفقة وذلك عن طريق الصحافة.
- تحرير كفلا العروض للمرشحين غير المقبولين.
- فحص لجنة الصفقات الطعون المحتملة " ما قبل التعاقدات " المنبثقة عن المرشحين غير المقبولين.
- فحص مشروع الصفقة من طرف لجنة الصفقات.
- الحصول على التأشيرة من طرف لجنة الصفقات.
- اعداد مقرر التسجيل (أو التفريد) من طرف المسؤول المعني بالنظر إلى نتائج اعلان المناقصة وبناء على ملف النضج.
- المرافقة على الصفقة من طرف السلطة المختصة.
- تأشيرة مراقب النفقات الإلزامية (المراقب المالي).

5-العمليات التمهيديّة لانطلاق الأشغال:

- تبليغ نموذج عقد إلى المترشح المقبول.
- توقيع العقد من طرف صاحب النفقة.
- التسليم إلى صاحب الصفقة لنسخة خاصة من العقد موجهة على التخصيص عن طريق الرهن الحيازي.
- تأسيس كفالة لضمان التنفيذ الحسن، من طرف صاحب الصفقة.
- استرداد كفالة العرض من طرف صاحب الصفقة.¹²⁸

6-وضع الصفقة في حال سريان:

- تبليغ أمر المصلحة بانطلاق الاشغال من طرف المصلحة المتعاقدة.

¹²⁸ بناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

- تنصيب الورشة.
- موطن المقاول.
- الموافقة على رزنامة تنفيذ الأشغال من طرف المصلحة المتعاقدة.
- اكتتاب ضمان عن المسؤولية المدنية المهنية من طرف صاحب الصفقة.
- عند اللزوم، دفع التسيقات الجزافية بناء على تمويل صاحب الصفقة.
- تنفيذ الأشغال من طرف صاحب الصفقة، ومراقبة ومتابعة هذه الأشغال من طرف رئيس المشروع والمصلحة المتعاقدة.
- كشف دوري عن الأشغال المنفذة.
- تأسيس دوري للحسابات.
- سكب مدفوعات التسوية (أمر بالحوالات من طرف المصلحة المتعاقدة والدفع من طرف المحاسب العمومي).
- استخلاص احتمالي للملحقات.
- تسوية احتمالية للخصومات.

7-انتهاء الأشغال:

- استلام مؤقت للأشغال.
- سريان أجل الضمان وانطلاقه.
- تأسيس محاسبة عامة ونهائية.
- تسوية لرصيد مؤقت.
- تسليم صاحب الصفقة مخطط جرد للمصلحة المتعاقدة.
- استلام نهائي للأشغال.
- تسوية لرصيد نهائي.
- استرداد صاحب النفقة للكفالات والمقبوضات عن التنفيذ الحسن.
- اكتتاب من طرف صاحب الصفقة لعقد تأمين يمتد إلى عشر سنوات.
- تأسيس محضر تقييم المشروع من طرف المصلحة المتعاقدة مع ارساله إلى المسؤولين المعنيين.
- تأسيس مقرر ختم العملية.

ثانيا-عملية الرقابة على الصفقات العمومية:

عندما تتأكد الإدارة أن المتعاقد معها جاهز للتنفيذ تقدم الدفعة الأولى من المال لمساعدة المتعاقد على التنفيذ التي تكون شهرية بقدر ما تم انجازه من عمل حيث تمنح هذه الدفعة بشروط ولا يتم إيداعها إلا بتقسيم المتعاقد لخطاب الكفالة المصرفية من احد البنوك أما في ما يخص استرداد قيمة الدفعة يكون عندما ينجز المتعاقد نسبة معينة من الأعمال وبعد استرداد آخر قسط من الدفعة يتم إخراج خطاب الكفالة قبل نهاية مدة الصفقة بشهر على الأقل، وتأشيرة المراقب المالي دليل على صحة النفقة محل الصفقة العمومية والتي تصبح بعد وضع تأشيرة المراقب المالي قابلة للتنفيذ أو التحويل للمحاسب العمومي لصفه.

وتحدد أجال الرقابة بـ 10 أيام وتمدد الى 20 يوم بالنسبة للملفات المعقدة، وبالنظر للنظام القانوني للمراقب المالي هناك من يعتبره صمام أمان بالنسبة للأمر بالصرف ذلك كون أن أي خطأ يتم الوقوع فيه سوف تتم مراجعته داخليا فور وصوله إلى المراقب المالي، فيتأكد من مطابقة الصفقة وإجراءات إبرامها مع التشريع المعمول به. فالرقابة المالية أنشأت من أجل الحفاظ وترشيد الأموال العمومية وتكون على جانب النفقات منها، فتهتم أساسا بالتأشير قبل التسديد والالتزام بالصرف، وللمراقب المالي مدة يدرس فيها الملف تقدر بعشر أيام بالنسبة للصفقات المتعلقة بميزانية التسيير من خلالها يوافق أو يرفض، وعشرون يوما بالنسبة للصفقات المتعلقة بميزانية التجهيز، ففي حالة الرفض النهائي يمكن للمصلحة المتعاقدة دفع مقرر تجاوز إلى اللجنة الوطنية للصفقات واللجنة المعنية ومجلس المحاسبة، فالمصلحة المتعاقدة تحدد المقابل المالي بعد قيام المتعامل المتعاقد معها بتنفيذ الصفقة بشكل فعلي، و ذلك بعد معاينة و مراقبة لما تم انجازه ميدانيا. بالإضافة إلى تحريها على كل النفقات و المصاريف الحقيقية التي يتحملها المتعامل المتعاقد وكذا ربحه.

وهذه الآلية مطبقة أكثر في صفقات الأشغال لأن طبيعتها تتوافق مع هذا الأسلوب، إذ يمكن للمصلحة المتعاقدة معاينة الأشغال المنجزة فعليا وتقديرها نقدا وفقا للمعايير المحددة.¹²⁹

وبالتالي التحقق من الدين وضبط مبلغ النفقة اعتمادا على الوثائق بما في ذلك وثائق تفصيل الخدمة المنجزة من طرف المورد.

¹²⁹ بناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

وما يلاحظ في هذا المجال أن المشرع لم يكتفي فقط بالرقابة على نفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار وكل من شأنه أن يشكل صفقة عامة بمفهوم قانون الصفقات العمومية بل فرض رقابته على كل الالتزامات المرفقة ببطاقة الطلب أو فاتورة شكلية عندما لا تتعدى المبلغ العتبة المالية لإبرام الصفقة. كما هو موضح في الملحق رقم 04 الخاص ببطاقة التزام لسنة 2015 والملحق رقم 05 الخاص بحالة الدفع.¹³⁰

في خصوص مشاريع مديرية السكن، فإن أغلب الصفقات تم إبرامها باتباع اجراءات الصفقات والرقابة عليها حسب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

المطلب الثالث: المشاريع المنجزة خلال المخططين الخماسيين.

يهدف الاقتراب أكثر من مشاريع مديرية السكن وعلى أساس آخر تصريحات مديرها بخصوص المشاريع المنجزة في شتى الصيغ.

أولاً-الأشغال المنجزة لمديرية السكن خلال المخططين الخماسيين:

انتهت أشغال إنجاز 47.869 مسكن من مختلف الصيغ بولاية تيارت من مجموع 79.828 وحدة سكنية مبرمجة ضمن البرنامج الخماسيين الماضيين حسبما أفادت به اليوم الاثنيين مديرية السكن. وحسب الإحصائيات التي قدمتها المديرية بمناسبة فعاليات إحياء اليوم العالمي والعربي للسكن بدار الثقافة علي معاشي بحضور 130 عارضا من مؤسسات للإنجاز ومكاتب دراسات فقد تم الانتهاء من تجسيد 12.200 مسكن في شتى الصيغ من بين 42.730 وحدة سكنية تخص الخماسي 2010-2014. كما انتهت أشغال بناء 35.669 مسكن من أصل 37098 وحدة تدخل ضمن المشاريع المبرمجة في الخماسي 2005-2009.

وأشار مدير السكن لولاية تيارت محمد بوعبدلي الى أن عدد السكنات الاجتماعية المنتهية الانجاز يقدر ب 14.345 مسكن منها 2.494 تندرج ضمن مشاريع الخماسي 2010-2014. وفيما يتعلق بالسكن الريفي تم انجاز 29.510 وحدة فضلا عن بناء 80 مسكن ترقوي مدعم من مجموع 2.230 وحدة مبرمجة بالولاية.

¹³⁰ بناء على معطيات مديرية السكن لولاية تيارت، سنة 2016.

ومن جهته أبرز مدير التعمير والبناء محمد نايلي أن أغلب المشاريع السكنية تمت تهيئتها، من خلال شبكات الغاز والماء الشروب والصرف الصحي والكهرباء وينتظر الانتهاء من إنجاز الطرقات. وفيما يخص المشاريع الأخرى للتهيئة فتم ايداع دفاتر الشروط واختيار المقاولات عبر 35 موقعا وفق نفس المسؤل.

ثانيا- احصائيات حول مشاريع مديرية السكن:

1- حصة السكنات لولاية تيارت مقارنة مع ولايات من الجهات الأربع للوطن:

الجدول التالي: مقتطف من جدول اجمالي لتوزيع السكنات عبر الوطن سنوات (2007-2008-2009):

الجدول رقم (1-3): جدول توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن

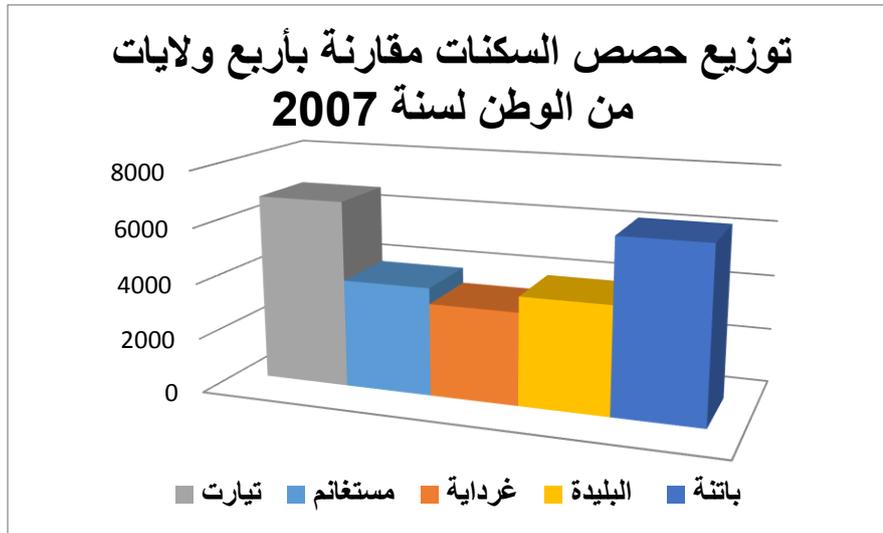
السنة الولاية	2007	2008	2009
مستغانم	3 935	4055	4 446
تيارت	6 773	7 108	4 533
باتنة	6 278	10 655	7 693
غرداية	1 431	1 846	2 695
البليدة	3 367	2 839	3 980

Source : Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

مقتطف من الجدول يمثل حصة ولاية تيارت مقارنة بأربع ولايات من الوطن (شمال، جنوب، شرق، غرب)

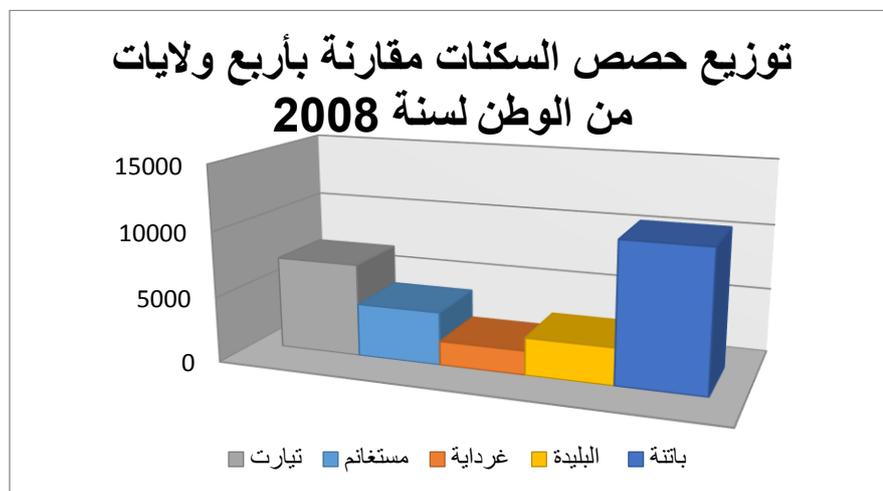
من خلال تحويله إلى الأشكال التالية:

الشكل رقم (2-3): توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن لسنة 2007.



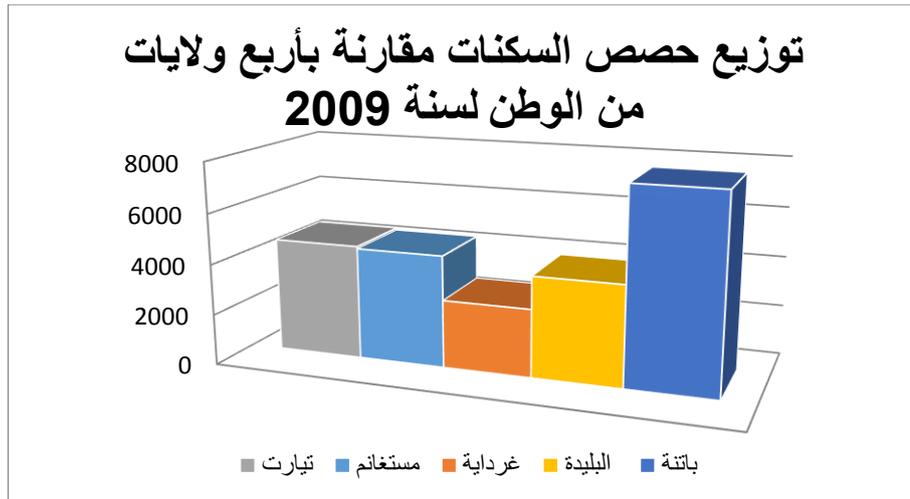
المصدر: من إعداد الطالبتين.

الشكل رقم (3-3): توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن لسنة 2008.



المصدر: من إعداد الطالبتين.

الشكل رقم (4-3): توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن لسنة 2009



المصدر: من إعداد الطالبتين.

يلاحظ من الأشكال (03-02)، (03-03)، (03-04)، استحواذ ولاية تيارت على حصة هامة من مختلف صيغ السكنات مما يؤدي إلى استهلاك ميزانيات سنوية ضخمة مرصودة لمديرية السكن وملحقاتها.

2- توزيع ميزانية البرنامج الخماسي 2010/2014 على أهم القطاعات الاقتصادية لولاية تيارت:

الجدول التالي: يمثل توزيع ميزانية البرنامج الخماسي 2010-2014 على أهم القطاعات الاقتصادية

لولاية تيارت:

الجدول رقم (2-3): جدول ميزانية ولاية تيارت للبرنامج الخماسي 2010/2014 موزعة على

أهم القطاعات.

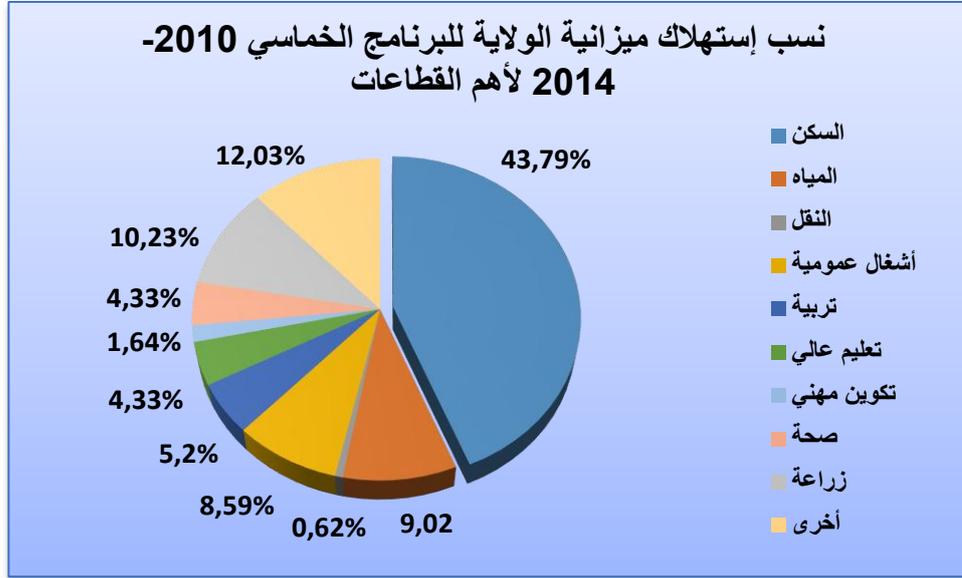
المبالغ م د ج	القطاعات الاقتصادية
81.094	السكن
17.044	المياه
1.153	النقل
15.921	أشغال عمومية
9.634	تربية
8.030	تعليم عالي
3.038	تكوين مهني
8.033	صحة
18.949	زراعة
22.284	أخرى
185.186	المجموع

Source: ANDI 2015

تم تحويل الجدول إلى الرسم البياني الموضح في الشكل التالي:

الشكل رقم (5-3): دائرة نسبية لاستهلاك ميزانية الولاية للبرنامج الخماسي 2010-2014

لأهم القطاعات



المصدر: من إعداد الطالبتين.

يلاحظ من خلال الرسم البياني استحواذ قطاع السكن على ما يقارب 44% من الميزانية المرصودة للولاية في البرنامج الخماسي المذكور أي ما يعادل 81 مليار دينار جزائري من مجمل الميزانية المقدرة بـ 185.18 مليار دينار.

3- نسبة استحواذ قطاع السكن لولاية تيارت على المشاريع ومدى مساهمته في خلق مناصب الشغل:

الجدول التالي يبين توزيع عدد المشاريع المرصودة لكل قطاع والمبالغ المخصصة ونسبة مساهمة كل قطاع:

الجدول رقم (3-3): جدول توزيع عدد المشاريع والمبالغ المرصودة ومناصب الشغل لقطاع

السكن لولاية تيارت مقارنة بالقطاعات الأخرى.

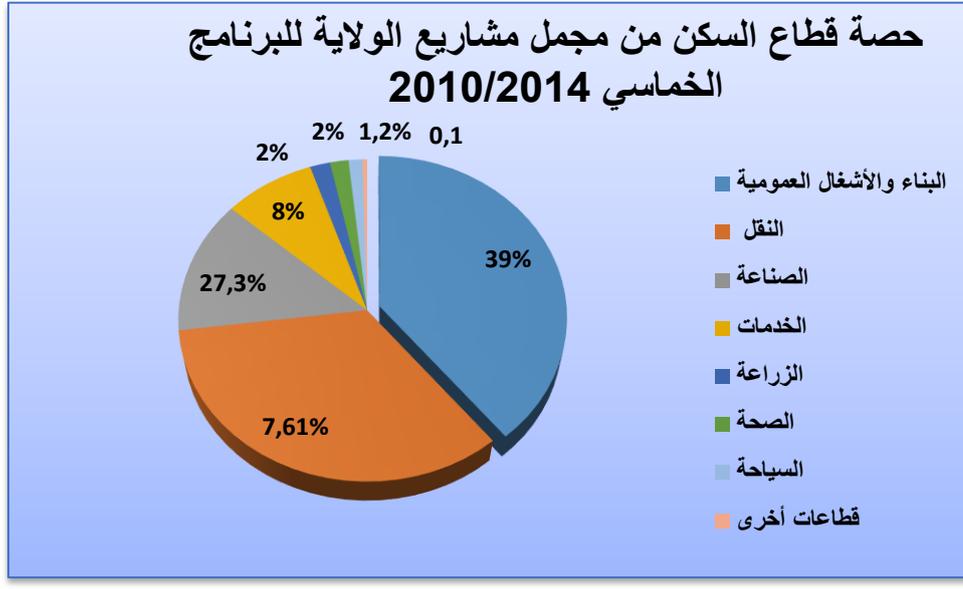
القطاعات الاقتصادية	عدد المشاريع	المبالغ م د ج	مناصب الشغل
البناء والأشغال العمومية	263	21.555	4285
النقل	240	7.152	1303
الصناعة	95	38.370	4678
الخدمات	59	7.046	522
الزراعة	13	3.553	5955
الصحة	12	763	154
السياحة	9	1.291	206
المجموع	694	79.730	17123

Source: Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI)-2015

تم تحويل الجدول إلى دوائر نسبية في الشكلين التاليين:

الشكل رقم (6-3): حصة قطاع السكن من مجمل مشاريع الولاية للبرنامج الخماسي

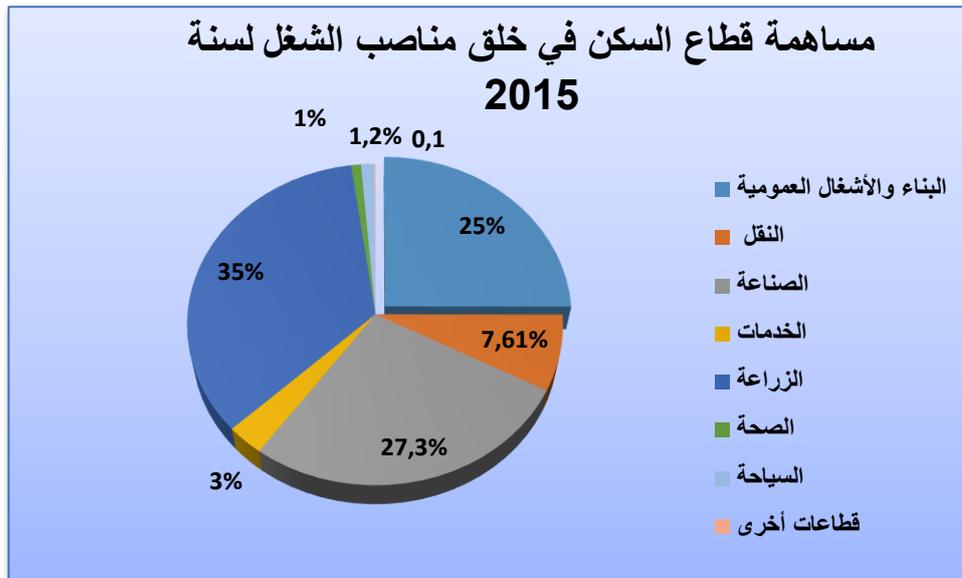
2014/2010



المصدر: من إعداد الطالبتين.

بالنسبة لحصة السكن من مجمل المشاريع يلاحظ استحواذ كبير لقطاع السكن على 40% من مشاريع الولاية للبرنامج الخماسي متجاوزا قطاعات استراتيجية كالخدمات، الصناعة والزراعة.

الشكل رقم (7-3): مساهمة قطاع السكن في خلق مناصب الشغل لسنة 2015



المصدر: من إعداد الطالبتين.

فيما يخص مساهمة قطاع السكن في خلق مناصب الشغل يلاحظ من خلال الشكل أن مساهمة قطاع السكن بنسبة 25% في خلق مناصب الشغل محتلا المركز الثالث بعد كل من الزراعة والصناعة رغم استحواذ قطاع السكن على مجمل المشاريع فان مساهمة في القضاء على البطالة تبقى ضعيفة مقارنة بقطاعات أخرى كالصناعة والفلاحة.

خلاصة:

ينص قانون تنظيم الصفقات العمومية 10-236 على كيفية إجراءات الرقابة منذ بداية الصفقة إلى نهايتها وكذلك توضيح مهام الهيئات المشرفة على عملية الرقابة ومختلف طرق تطبيق الرقابة عليها ومدى فعالية الأجهزة الرقابية في حماية المال العام.

ومن خلال الدراسة التطبيقية لمديرية السكن نكون قد أخذنا نظرة عن كيفية تنفيذ نفقات التسيير وتنفيذ نفقات التجهيز والأجهزة المخولة لتنفيذ هذه العمليات التي تم إقرارها في سبيل المحافظة على الأموال العمومية وحسن تسييرها.

كما تطرقنا إلى كيفية إبرام الصفقات العمومية لإنجاز مشاريع المخطط الخماسي الأول 2005-2009 والمخطط الخماسي الثاني 2010-2014 ورقابتها حسب القوانين والتنظيمات المعمول بها والتعرف على مدى نجاعة هذا المشروع خصوصا من حيث الآجال والنوعية، إلا أن هناك عراقيل واجهت هذه المشاريع أدت إلى توقيف البعض من طرف السلطات المعنية (مديرية السكن، ديوان الترقية والتسيير العقاري، الوالي، الوزارات) للأسباب التالية:

- عدم احترام المقاول للمعايير المتفق عليها في إنجاز مشاريع السكن.
- مشاكل سياسية واقتصادية مثل انهيار أسعار البترول.
- تعرض المقاول لحوادث.
- زيادة أسعار مواد البناء أو عدم توفر بعضها.
- سوء الأحوال الجوية.

خاتمة

خاتمة:

ختاما لهذه المذكرة حول كيفية الرقابة المالية على مستوى المؤسسات العمومية وأهم الأجهزة المكلفة بذلك يجب القول ان التحقق من مشروعية ونظامية العمليات المالية من المهام الأساسية للرقابة المالية العامة، والجزائر بلد سائر في طريق النمو يجب أن تستغل كل الإمكانيات والهيئات الرقابية الموجودة لديها. يظهر لنا جليا من خلال عرض آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، أنها أحد أهم الآليات الكفيلة بمكافحة الاختلالات المالية وذلك لما لها من دور فعال في كشف الانحرافات وتحديد أسبابها والعمل على اصلاحها ومنع تكرارها مستقبلا، بغية تحقيق أهداف الإدارة في أسرع وقت وبأحسن جودة وأقل تكلفة. ولتحقيق الاهداف وعدم التلاعب بالمال العام نلاحظ أن المشرع سعى جاهدا من أجل القضاء على الفساد سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وشدد الرقابة عليها من اعداد وتنفيذ، حيث عمل على كشف الأخطاء وسوء التسيير والاستغلال فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة في المجتمع. وبالعودة إلى الإطار التطبيقي والذي أجرينا فيه دراسة الحالة، فإذا أردنا التعبير عن الرقابة السابقة للنفقات العمومية فإننا نقول انها أمر ضروري جدا لمعرفة أن تنفيذ نفقات الميزانية يسير وفقا للإجازة التي أعطتها المجالس المنتخبة، سواء على مستوى البرلمان أو المجلس الشعبي الولائي، فنجاح هذه الرقابة، وبخاصة في القسم التجهيزي منها والذي كان يرافقه وعي ونزاهة وإخلاص، معناه استعمال اقتصادي أمثل وحيد للإنفاق والذي يعتبر من أهم وسائل تدخل الدولة من أجل النهوض بالتنمية الوطنية.

اختبار الفرضيات:

صحة الفرضية الأولى: النفقة العامة هي أحد ركائز المالية العامة وأداة من أدوات السياسة المالية التي تتبعها الدولة لتسيير مصالحها وتلبية متطلبات شعبها.

صحة الفرضية الثانية: تنفذ النفقة العامة من طرف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وتكون في مرحلتين، المرحلة الإدارية من اختصاص الأمر بالصرف، ومرحلة محاسبية من اختصاص المحاسب العمومي.

صحة الفرضية الثالثة: وجود الرقابة المالية من أجل اكتشاف الأخطاء وإيجاد الحلول وعدم تكرارها مستقبلا.

نفي الفرضية الرابعة: رغم كل الأجهزة الرقابية الموجودة إلا أنها غير فعالة ولا تلي الأهداف المرجوة منها رغم سن كل القوانين والتشريعات.

صحة الفرضية الخامسة: في حال عدم قيام المسؤولية من طرف المكلفين بتنفيذ الميزانية يصدر في حقهم أحكام قضائية وغرامات مالية ضد كل عون يرتكب خطأ في تنفيذ الميزانية وهو جهاز قضائي متمثل في جهاز المحاسبة.

النتائج:

- نستنتج مما سبق مع وجود من مجموعة من القوانين والتنظيمات التي تنظم الرقابة وأجهزتها ما زال هذا الجهاز يعاني النقص ولا يلي الأهداف المرجوة منه، يرجع ذلك إلى غياب التعاون الحقيقي بين مختلف مستويات الرقابة من أجل إعطاء فعالية لهذه المهام وتحسين طرق تسيير الأموال العمومية، مما يؤدي إلى انعدام رقابة صارمة على تنفيذ النفقات العمومية بدليل الفضائح المالية التي تجري في الجزائر خاصة في الآونة الأخيرة.
- إن للمراقبة المالية دور كبير في توجيه النفقة إلى ما خصصت له.
- بما أن هناك رقابة قبلية فهي لا تسمح بأي خطأ في التخصيص القانوني للنفقة.
- لكي تؤدي الرقابة المالية دورها على أكمل وجه، وتحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها وأولها ترشيد النفقات، لا بد لهذه الرقابة أن تكون في كل مراحل تنفيذ النفقة التي تراقبها عندما تكون مشروعة أي قبل بداية التنفيذ، ولأحكام الرقابة من الاجدر أن تراقبه بعد التنفيذ، للتأكد من أنها نفذت فعلا كما هو مخطط لها.
- في دراستنا لصور الرقابة المالية داخلية كانت أم خارجية، رأينا أن كمال الرقابتين لها دور في الحفاظ على المالية العمومية، لكن الرقابة الداخلية هي أقرب للمؤسسات العمومية ودورها وقائي، أما الرقابة الخارجية فإنها تأتي دائما في مرحلة لاحقة ودورها علاجي.
- يتعين على الرقابة التخلص من فكرة مطاردة النقائص بالردع والقمع والعمل على القضاء عليها نهائيا، وهذا ما لا يمكن أن يتحقق إلا إذا لعبت أجهزة الرقابة دورا توعويا وتربويا.
- تنفيذ النفقات العمومية يتطلب الكثير من المال والجهد وتجنيد عدد كبير من الموظفين المختصين.
- يصدر مجلس المحاسبة احكام قضائية وغرامات مالية ضد كل عون يرتكب خطأ في تنفيذ النفقة.
- كثرة وتنوع اساليب الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر.
- مجال صلاحيات الهيئات الرقابية واسع جدا وهذا ما يقتضي ضرورة تدعيمها بإمكانيات معتبرة وأساليب عمل مكيفة بشكل مناسب.
- استحواذ قطاع السكن على أكبر ميزانية من ميزانية الولاية.

- يساهم قطاع السكن في خلق مناصب الشغل.
- يمثل قطاع السكن من بين أهم المشاريع الكبرى في الولاية.

توصيات:

- 1- يجب مناقشة الرقابة المالية على أعلى المستويات لأن أثارها تشمل جميع ما يتعلق بالنفقات العمومية وبالمالية العمومية.
- 2- ضرورة وجود آليات للتنسيق والتعاون بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية.
- 3- فيما يتعلق بآليات الرقابة، فمن الضروري تخفيف الرقابة القبليّة مقابل دعم الرقابة البعدية وخاصة تلك التي يمارسها مجلس المحاسبة، هذا ما يعطي حرية أكبر لمتخذي القرارات حول الأموال العامة.
- 4- يجب إعادة النظر في الطبيعة الرقابية لمجلس المحاسبة، وهذا يعني أن على هذه الهيئة أن تصب اهتمامها على شروط استغلال الأموال العمومية من حيث فعاليتها، الكفاءة والاقتصاد.
- 5- منح المفتشية العامة للمالية صلاحيات واسعة واضفاء طابع قانوني صارم في مجال تدخلاتها الميدانية.
- 6- عقد دورات تدريبية لأعوان الرقابة المالية من أجل اطلاعهم على الأساليب الحديثة في مجال اختصاصهم.
- 7- وجوب اعتماد أنظمة رقابية يسهل فهمها وتطبيقها.
- 8- تحسين رواتب العمال ضمانا للعيش الهنيء والابتعاد عن اختلاس أموال الدولة.
- 9- لا بد من مراعاة مبدأ ترشيد الانفاق العام وذلك باتباع أسلوب الأولويات والبدائية تكون ضمن تخفيض نفقات التسيير.

آفاق البحث:

- رغم الجهد المبذول والسعي الحثيث للإلمام بكل جوانب الدراسة حول الرقابة المالية وآلياتها، إلا أنها لا تخلو من النقائص أو أغفال بعض النقاط التي لم يتم دراستها أو لم نوفيها حقها من الدراسة والتي يمكن أن تمثل محور إشكاليات لأبحاث مستقبلية:
- حصيلة أجهزة الرقابة المالية العليا في الجزائر منذ نشأتها.
 - الرقابة السابقة على المؤسسات العمومية (رقابة المراقب المالي، المحاسب العمومي) بين الفعالية وتعطيل الأداء.
 - ادخال التكنولوجيا وعصرنة الإدارة وتطوير طرق الرقابة المالية.

قائمة الجداول والأشكال

والملاحق

قائمة الجداول:

الصفحة	الجدول	الرقم
100	جدول توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن	3-1
102	جدول ميزانية ولاية تيارت للبرنامج الخماسي 2014/2010 موزعة على أهم القطاعات.	3-2
103	جدول توزيع عدد المشاريع والمبالغ المرصودة ومناصب الشغل لقطاع السكن لولاية تيارت مقارنة بالقطاعات الأخرى.	3-3

قائمة الأشكال:

الصفحة	الشكل	الرقم
15	أنواع الإيرادات العامة	1-1
83	الهيكل التنظيمي لمديرية السكن	3-1
101	توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن لسنة 2007.	3-2
101	توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن لسنة 2008.	3-3
102	توزيع حصص السكنات مقارنة بأربع ولايات من الوطن لسنة 2009	3-4
103	دائرة نسبية لاستهلاك ميزانية الولاية للبرنامج الخماسي 2010-2014 لأهم القطاعات	3-5
104	حصة قطاع السكن من مجمل مشاريع الولاية للبرنامج الخماسي 2010/2014	3-6
104	مساهمة قطاع السكن في خلق مناصب الشغل لسنة 2015	3-7

قائمة الملاحق:

الصفحة	الملحق	الرقم
130-123	ميزانية التسيير لسنة 2015.	01
131	بطاقة التزام لسنة 2013	02
133-132	اعلان عن مناقصة وطنية محدودة	03
134	بطاقة التزام لسنة 2015	04
135	حوالة الدفع	05

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً- باللغة العربية:

كتب:

- 01- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2000.
- 02- أعمر يجاوي، النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة، دار هومة الجزائر، 2003.
- 03- بعلي محمد الصغير، المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
- 04- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- 05- بوزيدة حميد، جباية المؤسسات، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007.
- 06- جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، ج2، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1955.
- 07- جمال العمارة، منهجية الميزانية في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 08- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، ط4، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2012.
- 09- زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
- 10- سليمان حمدي سحيمات القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط1، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1991.
- 11- سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الاسلامي، ط2، الدار العربية للعلوم ناشرون، لبنان، بيروت، 2010.
- 12- سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، ط1.
- 13- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1992.
- 14- عادل فليح علي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط1، دار الحامد، عمان -الاردن-، 2007.
- 15- عبد الفتاح الصحن، الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الكلي والجزئي، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية.
- 16- عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، سوريا.
- 17- عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، ط1، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 1996.
- 18- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.

- 19- علي بساعد، "المالية العامة"، مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية، القليعة، ديسمبر 1992.
- 20- عوف الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط2، مطبعة الأنصار، الإسكندرية، 1998.
- 21- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط1، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996.
- 22- محمد الشيخ، محمود الظاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، 1992.
- 23- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
- 24- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988.
- 25- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون الجزائر، 2003.
- 26- محمد عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الاسلام، ط1، مكتبة ومطبعة الاشهار، مصر، د.س.
- 27- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 28- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد، المالية والنظام المالي في الاسلام.
- 29- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- 30- منصور ميلاد يوسف، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، مصر، القاهرة.
- 31- يلس شاوش بشير، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 32- يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، 2009-2010.
- الرسائل والأطروحات الجامعية**
- 33- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، 2006-2007.
- 34- بن مرزوق عنتر، الرقابة الادارية ودورها في مكافحة الفساد الاداري في الادارة الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص ادارة الموارد البشرية، جامعة الجزائر، 2008.

- 35- حليمي منال، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012-2013.
- 36- حوفة زهرة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، 2007.
- 37- سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية دراسة حول المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، 2005-2006.
- 38- شويحي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
- 39- طيبي سعاد، الرقابة على ميزانيات الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة مالية، جامعة الجزائر، 2002.
- 40- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، 2014-2015.
- 41- عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة 2012/2013.
- 42- رضا شلاي، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق فرع ادارة ومالية، بن عكنون 2003.
- 43- زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2003 .
- 44- نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، بحث ماجستير كلية الحقوق، أحمد بوقرة، بومرداس، 2012
- المجلات:
- 45- أحمد السيد عوضين، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مجلة العلوم الادارية، مصر، العدد 01، السنة 1989.
- 46- الرأي التفسيري رقم 001 المؤرخ في 13 أبريل 1999، مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 01، 1999.

القوانين والمراسيم:

- 47-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990.
- 48-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 91-02 المؤرخ في 08 يناير 1991، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، الجريدة الرسمية، العدد 02، 1991.
- 49-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، الجريدة الرسمية العدد 28، 1984.
- 50-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، العدد 15.
- 51-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل والمتضمن قانون الولاية، العدد 15.
- 52-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 المؤرخ في 2011/07/03.
- 53-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، العدد 53، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، العدد 55.
- 54-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 93-96 المؤرخ في 06 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر.
- 55-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 ديسمبر 1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، العدد 43.
- 56-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجريدة الرسمية، العدد 73، 1992.
- 57-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 73-138 المؤرخ في 09 اوت 1973 المحدد لشروط تسيير الاعتمادات المخصصة للمجالس التنفيذية للولاية، الجريدة الرسمية، العدد 67، 1973.

58-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 87-94 المؤرخ في 28 أبريل 1987 المحدد لكيفيات إدارة الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف الولاية لتسيير مصالح الدولة غير المركزية، الجريدة الرسمية، العدد 18، 1987.

59-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 اوت 1973، الجريدة الرسمية، العدد 67، 1973.

60-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 92-419 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، 1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، العدد 67.

61-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82.

62-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، العدد 43.

63- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جويلية 1996، يحدد انتقاليات الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 6.

64-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد: 82 لسنة 1992

65-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، 1995.

66-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 15-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 1.

محاضرات:

67-الاستاذ عكوش السعيد، محاضرات في المحاسبة العمومية لطلبة السنة الثالثة اقتصاد ومالية، 2004، 2005.

68-عمار بوضياف، محاضرات في مادة القانون الإداري، المحور العقود الإدارية / الصفقات العمومية. ثانيا-باللغة الفرنسية:

- 69- Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI)-2015
- 70- Ali BISSAAD, droit de la comptabilité publique, éditions Houma, Alger, 2004.
- 71- ANDI 2015
- 72- Louis Trotabas et Jean Michel cotterert droit budgétaire et comptabilité publique 2^{ème} édition, Dalloz, Paris 1978.
- 73- Ministère des finance – DGB- guide de contrôle des dépenses engagées.
- 74- Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

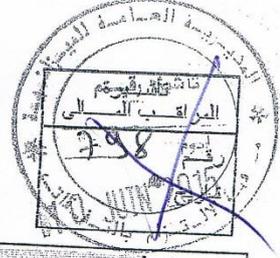
الملاحق

الملحق رقم 01: ميزانية التسيير لسنة 2015.

وزارة السكن والعمران والمدينة

الجزيرة

ميزانية التسيير لسنة 2015



المصالح اللامركزية للسكن لولاية تيارت

* القانون رقم 14-10 المؤرخ في 8 ربيع الاول عام 1436 الموافق ل 30 ديسمبر

سنة 2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015.

* المرسوم التنفيذي رقم 15-37 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1436 الموافق

لـ 01 فبراير 2015، المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لوزير السكن والعمران و

المدينة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2015.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة السكن والعمران
والمدينة

Ministère de l'Habitat de l'Urbanisme
Et de la ville

المصالح اللامركزية للسكن
ميزانية التسيير لسنة 2015

الفهرس

جدول المواد

رقم الصفحات	الفهرس:
02	* توزيع الإعتمادات من ميزانية التسيير حسب
	* توزيع المناصب المالية من ميزانية التسيير
05	* توزيع المناصب المالية حسب الاسلاك
12-10	* توزيع الاعتمادات من ميزانية التسيير حسب المواد

المصالح اللامركزية للسكن
توزيع الإعتمادات حسب الأقسام من ميزانية
التسيير لسنة 2015

الإعتمادات المخصصة (دج)	العناوين	الأقسام
	الفرع الجزئي الخامس المصالح اللامركزية للسكن <u>العنوان الثالث</u> <u>وسائل المصالح</u>	
102.194.000.00	الموظفون - مرتبات العمل	الأول
0.00	الموظفون - المعاشات و المنح	الثاني
23.258.500.00	الموظفون- التكاليف الاجتماعية	الثالث
981.000.00	الأدوات وتسيير المصالح	الرابع
0.00	أشغال الصيانة	الخامس
126.433.500.00	مجموع العنوان الثالث	
	مجموع الإعتمادات المخصصة للمصالح اللامركزية للسكن لولاية : تيارت	

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة السكن والعمران
والمدينة

Ministère de l'Habitat de l'Urbanisme
Et de la ville

المصالح اللامركزية للسكن

ميزانية التسيير لسنة 2015

توزيع الاعتمادات حسب الابواب

الأبواب	العناوين	لمناصب المالية
	العنوان الثالث : وسائل المصالح القسم الأول : الموظفون - مرتبات العمل	
11-31	المصالح اللامركزية للسكن - الراتب الرئيسي للنشاط	47.194.000.00
12-31	المصالح اللامركزية للسكن - التعويضات و المنح المختلفة	41.800.000.00
13-31	المصالح اللامركزية للسكن -المستخدمون المتعاقدون - الرواتب منح ذات طابع عائلي و اشتراكات الضمان الاجتماعي	13.200.000.00
	مجموع القسم الأول	102.194.000.00
	القسم الثاني الموظفون - المعاشات و المنح	
11-32	المصالح اللامركزية للسكن - ريع حوادث العمل	0.00
12-32	المصالح اللامركزية للسكن - معاش الخدمة والأضرار الجسدية.	0.00
	مجموع القسم الثاني	0.00
	القسم الثالث الموظفون - التكاليف الإجتماعية	
11-33	المصالح اللامركزية للسكن - المنح العائلية.....	1.010.000.00
12-33	المصالح اللامركزية للسكن - المنح الاختيارية.....	0.00
13-33	المصالح اللامركزية للسكن - الضمان الاجتماعي.....	22.248.500.00
14-33	المصالح اللامركزية للسكن - المساهمة في الخدمات الاجتماعية.	0.00
	مجموع القسم الثالث.	23.258.500.00
	القسم الرابع الأدوات و تسير المصالح:	
11-34	المصالح اللامركزية للسكن - تسديد النفقات	0.00
12-34	المصالح اللامركزية للسكن - الأدوات و الأثاث	500.000.00
13-34	المصالح اللامركزية للسكن - اللوازم.....	480.000.00
14-34	المصالح اللامركزية للسكن - التكاليف الملحقة.....	0.00
15-34	المصالح اللامركزية للسكن - الألبسة.....	0.00
91-34	المصالح اللامركزية للسكن -حظيرة السيارات	0.00
93-34	المصالح اللامركزية للسكن - الإيجار.....	0.00
98-34	المصالح اللامركزية للسكن -النفقات القضائية - نفقات الخبرة - التعويضات المترتبة على الدولة...	1000.00
	مجموع القسم الرابع	
	القسم الخامس اشغال الصيانة المصالح اللامركزية للسكن لصيانة المباني	
11-35		
	مجموع القسم الخامس	
	مجموع العنوان الثالث	
	مجموع الإعتمادات المخصصة للمصالح اللامركزية للسكن لولاية تيارت	

توزيع الاعتمادات حسب الأبواب والمواد

الأبواب	العناوين	المناصب المالية
11-31	المصالح اللامركزية للسكن توزيع المناصب المالية : الموظفين المرسمون و المتربصون الوظائف العليا	01
	مجموع الوظائف العليا	01
	الأسلاك الخاصة مستخدمي التصميم مستخدمي التطبيق مستخدمي التحكم	62 02 02
	مجموع الأسلاك الخاصة	66
	الأسلاك المشتركة مستخدمي التصميم مستخدمي التطبيق مستخدمي التحكم مستخدمي التنفيذ	09 03 01 03
	مجموع الأسلاك المشتركة	16

83	مجموع كلي : الموظفين المرسمون و المتربصون
----	---

الأبواب	العناوين	المناصب المالية
13-31	توزيع المناصب المالية : المستخدمين المتعاقدين عون الوقاية من المستوى الثاني عون الوقاية من المستوى الأول عامل مهني من المستوى الأول التوقيت الجزئي عامل مهني من المستوى الأول التوقيت الكامل سائق سيارة من المستوى الأول عون خدمة من المستوى الأول حارس	02 08 04 03 06 02 06
	مجموع المستخدمين المتعاقدين	31

114	مجموع كلي المناصب المالية المخصصة للمصالح اللامركزية للسكن
-----	--

ميزانية الدولة
التمويل

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

دليل الأمر بالصرف الأولي
125.200

مستخرج أمر بتفويض الإعتمادات

الملاحظة		مبلغ التفويض	السيب	تاريخ الإصدار	التمويل	رقم المستخرج	رقم الأمر	دليل الأمر بالصرف الثانوي	تعيين الأمر بالصرف الثانوي
التاريخ	رقم التاشيرة								
24/03/2015	84	47 194 000	31-11						
24/03/2015	85	41 800 000	31-12			14	01		
24/03/2015	86	13 200 000	31-13			14	02		
24/03/2015	87	1 010 000	33-11	16/03/2015	2015	14	03		السيد / مدير
24/03/2015	88	22 248 500	33-13			14	04	125.214	المسكن
24/03/2015	89	500 000	34-12			14	05		لولاية
24/03/2015	90	480 000	34-13			14	06		تيرات
24/03/2015	91	1 000	34-98			14	07		
						14	08		

126 433 500

مجموع الإعتمادات المفوضة

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ميزانية الدولة
التسيير

دليل الأمر بالصرف الأولي
125.200

مستخرج أمر بتفويض الإعتمادات

الملاحظة		مبلغ التفويض	الباب	تاريخ الإصدار	التسيير	رقم المستخرج	رقم الأمر	دليل الأمر بالصرف التانوي	تعيين الأمر بالصرف التانوي
تأشير المراقب المالي التاريخ	تأشير رقم								
-	-	-	11 - 31	-	-	-	-	-	-
-	-	-	12 - 31	-	-	-	-	-	-
-	-	-	13 - 31	-	-	-	-	-	السيد / مدير السكن لولاية:
-	-	-	11 - 33	-	-	-	-	-	-
-	-	-	11 - 33	-	-	-	-	-	-
-	-	-	13 - 33	-	-	-	-	-	-
-	-	-	14 - 33	-	-	-	-	-	-
2015 - 05 - 18	470	900 000	11 - 34	2015 - 05 - 18	2015	14	10	125.214	تيارت
-	-	-	12 - 34	-	-	-	-	-	-
-	-	-	13 - 34	-	-	-	-	-	-
2015 - 05 - 18	471	625 000	14 - 34	2015 - 05 - 18	-	14	11	-	-
2015 - 05 - 18	472	65 000	15 - 34	2015 - 05 - 18	-	14	12	-	-
2015 - 05 - 18	473	300 000	91 - 34	2015 - 05 - 18	-	14	13	-	-
2015 - 05 - 18	474	-	93 - 34	2015 - 05 - 18	-	-	14	-	-
-	-	-	98 - 34	-	-	-	-	-	-

1 890 000

مجموع الإعتمادات المشفوعة

الملحق رقم 02: بطاقة التزام لسنة 2013

BUDGET D'EQUIPEMENT

WILAYA DE TIARET
DIRECTION DU LOGEMENT

FICHE D'ENGAGEMENT

Gestionnaire
262.114

Numéro de l'opération						N° de Fiche		
NK5 /	853 /	2 /	262	114	10	02	2013	04
PROG	FIN	CHAP	ART	GESTIONNAIRES	N	ORD	GESTION	N°

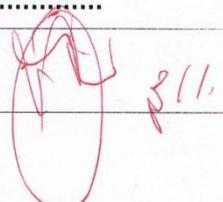
LIBELLE OPERATION : REALISATION D'UN TRIBUNAL A KSAR CHELLALA -P.C.C.E -

OBJET ENGAGEMENT : PRISE EN CHARGE DE LA DECISION DE RESTRUCTURATION N°10.14.02.322 DL 03/09/2013

RUBRIQUES	MONTANTS	OBSERVATION
01 Études.	5.800.000.00	
02 Bâtiment et génie civil	178.582.000.00	
03 Travaux publics		
04 Machines et équipements		
05 Matériel de transport		
06 AUTRES : PUB	2.000.000.00	
07 Montant non réparti	295.618.000.00	
Total	482.000.000.00	

RECAPITULATION

Soldes antérieurs	Engagement proposé	Nouveau Solde	Observations
339.519.855.91	P.M	339.519.855.91	

Visa N°.....
DU : 

À Tiaret le ;...

Le Gestionnaire

BUDGET D'EQUIPEMENT

Wilaya de Tiaret
DIRECTION DU LOGEMENT

FICHE D'ENGAGEMENT

Gestionnaire

262.114

Numéro de l'opération						N° de Fiche	
NF 5	722	2 262	114	07	01	2015	0003
PROG	FIN	CHAP	ART	GESTIONNAIRES	N	ORD	GESTION N°

LIBELLE OPERATION DE : ETUDE ET RALISATION DE 50 LOGEMENTS A TIARET-ENSEIGNMENT SUPERIEUR A TIARET-P.C.S.C

OBJET DE L'ENGAGEMENT PROPOSE : CONVENTION N°03/2015 DU 15/02/2015 DE RALISATION DU LOT N°05-02 LOGEMENTS TYPE F4 (REST REALISE) ENT :TAHOUA NZA.B

RUBRIQUES	MONTANTS	OBSERVATION
1. Études.		
2. Bâtiment	3.237.783.62	
3. Travaux publics		
4. Machines et équipements		
5. Matériel de transport		
6. Formation		
7. Prestations de services exter		
8. Autres		
Total	3.237.783.62	

RECAPITULATION

Soldes antérieurs	Engagement proposé	Nouveau Solde	Observations
74.849.457.31	3.237.783.62	71.611.673.69	

Visa N°.....

DU :

À Tiaret

le :.....

Le Gestionnaire

