



جامعة آكلي محند والحاج - البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الإطار القانوني لميزانية المؤسسة العمومية

ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون

تخصص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذ :

د/ لعشاش محمد

إعداد الطالبين:

- تواتي حسان

- والي سمير

لجنة المناقشة

الأستاذ : نبي محمد رئيسا

الأستاذ : لعشاش محمد مشرفا ومقرا

الأستاذ : مزهود حكيم ممتحنا

تاريخ المناقشة

2019/07/11

إهداء

الطالب تواتي حسان

أهدي هذا العمل إلى أمي الكريمة التي ربنتي و علمتني.

الطالب والي سمير

إلى روح والدتي رحمة الله عليها وأسكنها فسيح جنانه .

إلى أحق الناس بصحبتني ومن أعطاني بدون سؤال أبي الغالي حفظه الله وشفاه وأطال الله عمره في كل خير .

إلى سندي في الحياة زوجتي وإلى كل أفراد عائلتها الكريمة أطال الله في عمرها وحفظها في كل خير .

إلى قرة عيني وسبب سعادتي أبنائي جواد و قصي، أسأل الله أن يرعاهما وينبتهما نباتا حسنا .

إلى إخوتي الكرام وأختي العزيزة على قلبي خديجة وأبنائها وزوجها حفظهم الله جميعا .

كلمة شكر وتقدير

نتقدم بجزيل شكرنا إلى إدارة جامعة البويرة وكل الأساتذة الذين قاموا بتدريسنا خلال مسارنا العلمي.

كما نتقدم بشكر خاص إلى الأستاذ لعشاش محمد لقبوله الإشراف على هذا العمل وعلى كل ما بذله من مجهود من أجل إنجاحه.

قائمة المختصرات

1- باللغة العربية :

- ب.د.ن. : بدون دار نشر
- ب.س.ن. : بدون سنة نشر
- ب. ر. ص. : بدون رقم صفحة
- ج.ر. : جريدة رسمية
- ج. : الجزء
- ص : صفحة
- ص ص : من الصفحةإلى الفحة
- ط : طبعة

2 - باللغة الفرنسية

- Op.cit. : ouvrage précité
- P. : page

مقدمة

مقدمة

تعتبر المفاهيم القانونية إنعكاسا للأوضاع الاقتصادية و الإجتماعية في الدولة، وقد عرفت الفترات الأولى لنشأة الدولة تركيزا للسلطة في يد شخص واحد تحت تبريرات مختلفة دينية أو قبلية، وشيئا فشيئا إصطدمت السلطة المركزية بإتساع رقعة الدولة وتعدد إتشغالات الرعية، فكان على هذه الأخيرة أن تفوض البعض من سلطاتها إلى وكلاء عنها لمساعدتها على ضمان بسط سلطتها من جهة، ومعرفة وتحقيق حاجيات من هم تحت تلك السلطة من جهة أخرى. وتطورت الأمور إلى أن وصلت إلى ما هي عليه في الوقت الحالي، حيث يعرف النظام الإداري والدستوري نوعين من السلطات، سلطات مركزية تكون بعاصمة الدولة في العادة، وسلطات لامركزية منتشرة في كامل تراب الدولة تكون في علاقة تبعية بالسلطة المركزية، والسلطات اللامركزية على صنفين منها ما هو إقليمي مثل البلدية والولاية، ومنها ما هو مصلي أو تقني مثل المؤسسة العمومية، هذه الأخيرة التي تعرف إنتشارا واسعا جاء ذكرها في كثير من النصوص القانونية في الجزائر على غرار القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹. وشيئا فشيئا تطور هذا النوع من المؤسسات إستجابة لدواعي التخصص و إنقسم إلى أصناف أخرى من المؤسسات لعل أهمها وأكثرها شيوعا وعددا المؤسسات

¹- مرسوم تنفيذي رقم 01-88 مؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02 صادر بتاريخ 13 يناير 1988

العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة، و أول نص قانوني ذكر صراحة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة موضوع دراستنا والتي تعد كمظهر من مظاهر النظام اللامركزي في الجزائر هو المرسوم التنفيذي رقم 89-198 المؤرخ في 07/11/1989 الذي يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة¹.

غير أن تفويض الدولة لبعض صلاحياتها لهذا النوع من المؤسسات من أجل تقديم خدمات للجمهور يكلف ميزانيتها العامة ضخ أموال معتبرة في ميزانية كل واحدة من هذه المؤسسات، ولهذا السبب كانت الحاجة إلى تحديد العلاقة بين أموال الدولة وأموال هذه المؤسسات، وضبط كفاءات وأوجه إستهلاك هذه المؤسسات للأموال المخصصة لها، وهذا بواسطة وسائل تقنية وأخرى قانونية محددة، إلا أننا كقانونيين ما يهمنا هو الوسائل القانونية، التي ستعكف هذه الدراسة على توضيحه والتفصيل فيه.

ويتمثل الهدف الأساسي من هذه الدراسة في معرفة أهم النصوص القانونية التي تحكم التسيير المالي والمحاسبي لميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 89-198 مؤرخ في 07 نوفمبر 1989 يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، ج ر عدد 47 صادر بتاريخ 08 نوفمبر 1989.

وتبرز أهمية دراسة موضوع ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة من ناحيتين، فمن الناحية العلمية تساعد هذه الدراسة على التعرف على أهم المفاهيم القانونية المتعلقة بالموضوع، مثل المؤسسة العمومية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة، الميزانية العمومية، النفقات العمومية، الأمر بالصرف، المحاسب العمومي والعلاقة الموجودة بين هذه المفاهيم القانونية. ومن الناحية العملية تتضح أهمية الدراسة في التعرف على واقع التسيير المالي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة وفقا للنصوص القانونية السارية المفعول.

و السبب في إختيار هذا الموضوع هو أن الطالبان اللذان قاما بإختيار الموضوع يمارسان في حياتهما المهنية مهام مرتبطة بالتسيير المالي والمحاسبي للميزانية العمومية، ولهذا كان عليهما التعرف أكثر على أهم المحاور الأساسية لموضوع الدراسة .

أما عن إشكالة الموضوع فهي كالتالي :

تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة أحد مظاهر النظام اللامركزي في الجزائر بالإضافة إلى مرافق عمومية أخرى تعمل كلها على تحقيق هدف واحد هو النفع العام، وتستفيد جميعها من إعانات مالية من طرف الدولة ولكن هذه الإستفادة لا يمكن أن تصورها بدون وجود إطار قانوني يحكمها وينظمها، حيث

خص المشرع الجزائري ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بنصوص قانونية معينة وعليه :

ماهي الوسائل القانونية التي نظم بها المشرع الجزائري ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة؟

ولإجابة على هذه الإشكالية إعتدنا على المنهج الوصفي في مجال عرض المفاهيم النظرية وتقديم الإطار القانوني والتنظيمي، في حين تم إستعمال المنهج التحليلي لشرح وتدقيق كيفية إسقاط المفاهيم النظرية على واقع تسيير ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة .

ولمعالجة مختلف جوانب الإشكالية إرتأينا إنتهاج الخطة التالية :

الفصل الأول تحت عنوان مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة، وقسمناه إلى مبحثين، المبحث الأول بعنوان المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية، أما المبحث الثاني فعنوانه النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة . أما الفصل الثاني فعنوانه مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العامة للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة، وعنوان المبحث الأول منه تبعية ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة للميزانية العمومية، أما عنوان المبحث الثاني فعنوانه خضوع نفقات المؤسسة ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة لمبادئ النفقات العامة .

وأنهينا هذا البحث بخاتمة نبين فيها النتائج التي توصلنا إليها .

الفصل الأول:

مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع

الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية

المشتركة

إن مفهوم المؤسسة العمومية أو المؤسسة العامة قد إعتراه الكثير من الغموض والإختلاف الراجع إلى الأيديولوجيات التي تتبناها الدول لتحقيق أهداف سياساتها المختلفة، كما أن الفقه من جانبه قد عرف إنقساماً في تحديد معنى المؤسسة العمومية، خاصة وأن مفهومها مرتبط بتطور فكرة المرفق العام الذي يهدف هو الآخر إلى تحقيق النفع العام. ومع إمتداد وظائف الدولة في المجال الصناعي والتجاري وظهور المرافق العامة الإقتصادية والمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية التي تستعير ما يلائمها من قواعد القانون الخاص، جعل المفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية يصاب بأزمة وكان منشأ التعقيد في النظام القانوني القابل للتطبيق على كل من المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية والمؤسسات العمومية الإدارية. وبعد تجاوز هذه الأزمة فقد عرفت المؤسسات الإدارية هي الأخرى إنقساماً داخلها كان السبب فيه هو مبدأ التخصص الذي فرض أنظمة خاصة لكل مجال إداري، إلى أن وصل الأمر في الجزائر إلى التفريق بين أربع أنواع من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وإنفصلت المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري كمفهوم مستقل لوحده في آخر المطاف.

ومن أجل التوصل إلى مفهوم هذا النوع من المؤسسات تناولنا المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية (مبحث أول)، ثم النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة (مبحث ثان).

المبحث الأول: المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية

لم يكن يوجد في الأصل إلا فئة واحدة للمؤسسة العامة التي كانت تتميز عن المؤسسة الخاصة أو الشركة الخاصة، ولم يطرح هذا التمييز أية صعوبة لأن المؤسستين كان لهما أهداف مختلفة ونظم قانونية متميزة.¹ والمؤسسات العمومية أو العامة إستعملت في بادئ الأمر لتسيير بعض المرافق ذات النفع العام خدمة للأشخاص المعوزة (مستشفيات، ملاجئ... إلخ). وتوسعت لتشمل النشاطات الفكرية والتي كان يجب منحها نوعا من الحرية لأسباب علمية (الجامعة، البحث... إلخ)، وسبب إستخدام هذا النوع من التسيير هو محاولة التخفيض من مهام ووظائف الإدارات المركزية، وذلك بإعفاءها من التسيير المباشر لبعض المرافق التقنية والتي أثبتت التجربة فشل الدولة كمسير جيد لها خاصة وأنها غير متخصصة، لذلك سميت باللامركزية التقنية أو المرفقية. ورغم أنها تخضع للوصاية إلا أنها رقابة لاحقة وأبسط من الرقابة الرئاسية التي يتمتع بها الوزير في حالة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة.²

وسنتناول تعريف المؤسسة العمومية (مطلب أول) ثم خصائصها (مطلب ثان)، ونميز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة (مطلب ثالث).

¹ - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 444.

² - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، ب س ن، ص 69.

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية

يشوب فكرة المؤسسات العامة غموض شديد من حيث معناها وتعريفها وتحديدها تحديدا جامعا مانعا وذلك نظرا لشدة إختلاف الفقهاء وعدم إتفاقهم حول معنى المؤسسة العامة وحول عدد أركانها ومقوماتها، ولشدة سرعة وعمق التطور والتغير الذي أصاب فكرة المؤسسات العامة التقليدية بفعل ضغط المفهوم الحديث لدور ووظيفة الدولة رأسمالية كانت أم إشتراكية أم نائية. كما زاد من شدة غموض فكرة المؤسسات العامة كثرة التجارب والتطبيقات والتسميات لفكرة المؤسسات العامة في النظم القانونية و الإدارية المقارنة بإختلاف الأسس والفلسفات والأهداف والتطبيقات والنظم التي تسند وتحتوي فكرة المؤسسات العامة في كل بلد وفي كل تطبيق في العالم.¹

ورغم ذلك سنقوم بتعريف المؤسسة العمومية لغة(فرع أول) ثم نستعرض مختلف التعاريف الفقهية لها(فرع ثان).

الفرع الأول : المؤسسة العمومية لغة

يقصد بالمؤسسة لغة جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو إقتصادية، يقال مؤسسة علمية، مؤسسة صناعية. أما كلمة عمومية فهي من فعل عم، عموماً، يقال عم المطر الأرض أي شملها، وعم القوم بالعطية أي شملهم، وعم ضد

¹ - عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب س ن، ص 304-305.

خصص والعام خلاف الخاص. يقال " جاء القوم عامة"، أي جميعا والعم هو الكثرة و الإجتمع، إسم جمع للعامه وهي خلاف الخاصة.

الفرع الثاني : المحاولات الفقهية لتعريف المؤسسة العمومية

تكاد تجمع التعاريف التقليدية للمؤسسة العمومية على أنها " شخص إداري عام تنشئه الدولة لإدارة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية، وتتبع في إدارته أساليب القانون العام".

إن مجمل التعاريف التقليدية فقدت قيمتها النظرية والعملية، نظرا لإتساع وتطور وظائف الدولة في النشاط الإقتصادي، المسير بواسطة مؤسسات عمومية، ولفقدان الترابط بين فكرة المرفق العام وفكرة المؤسسة العمومية سواء على صعيد التشريع أو على صعيد الأحكام القضائية، وعدم وجود التلازم بين الشكل التنظيمي الذي يتولى إدارة نشاط الدولة والقانون الواجب التطبيق، لذلك عدل الفقه عن تلك التعاريف وظهرت في هذا الشأن محاولات فقهية تهدف إلى صياغة تعريف موحد للمؤسسة العمومية، ويمكن تقسيم هذه المحاولات إلى تيارين أساسيين، أحدهما يعرف المؤسسة العمومية إستنادا لفكرة المرفق العام، والثاني يفرض التلازم بين تعريف المؤسسة العمومية وفكرة المرفق العام.¹ كما سبق وأن ذكرنا فإنه توجد عدة تعريفات للمؤسسة العمومية من بينها أنها: "شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عام".²

¹ غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الادارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسيةن جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي، السنة الجامعية 2010/2011، ب ص
² - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 68.

و عرفها الأستاذ ناصر لباد بأنها "شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية".¹ وقد عرفها الأستاذ عوابدي عمار كما يلي "وحدة إدارية أو جهاز إداري من منظمات القطاع العام مستقلة بذاتها بشخصية معنوية، ولها نوع من الإستقلال المالي والإداري لتمارس عملا من أعمال الدولة... يتم إنشاؤها بقانون يحدد أعمالها وواجباتها وحقوقها، وتخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الإداري".² كما أشار في نفس السياق إلى أن المؤسسات العامة بإعتبارها منظمات عامة أو مشروعات عامة أو مرافق عامة تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية العامة والإستقلال المالي والإداري مع إرتباطها بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والرقابة الوصائية، وهي الصورة والنوع الثاني من أنواع اللامركزية الإدارية، حيث تشكل فكرة المؤسسات العمومية اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية أو المادية الفنية. فهي تحوز وتتمتع بمقومات و أركان النظام الإداري اللامركزي وخصائصه على أسس موضوعية ومادية وفنية وليس على أسس إقليمية وجغرافية كما هو الحال في اللامركزية الإدارية الإقليمية.³

¹ - قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2014/2015، ص 44.

² - عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 306-308.

³ - عوابدي عمار، المرجع نفسه، ص 303.

ويعرفها الأستاذ سليمان الطماوي بأنها (مرفق عام يدار عن طريق المؤسسة العمومية يتمتع بالشخصية المعنوية)¹ ويضيف أن (المؤسسة العمومية تنشأ لتحقيق أغراض محددة وتقديم منفعة محددة).²

وفي فرنسا مهد القانون الإداري لم يتعرض المشرع الفرنسي إلى تعريف المؤسسة العمومية تاركاً ذلك إلى الفقه والإجتهد ومن هنا تعددت التعاريف، فالعميد DUGUIT يعرف المؤسسة العمومية على أنها مرفق يتمتع بذمة مالية مستقلة، و Hauriou يعرفها بأنها مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية، ويعرفها DE LAMBADERE بأنها منظمة عامة لا مركزية متمتعة بالشخصية المعنوية فهي إحدى طرق إدارة المرافق العامة.³

المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية

من خلال ما سبق من تعاريف يتضح لنا أن للمؤسسة العمومية مجموعة من الخصائص حيث ركز كل تعريف على خاصية أو خاصيتين، غير أنه يمكن حصر تلك الخصائص في الشخصية المعنوية (فرع أول)، الإستقلالية الإدارية والمالية (فرع ثان)، الخضوع لنظام الوصاية (فرع ثالث) التخصص (فرع رابع).

¹ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 68.

² - ضريفي نادية، المرجع نفسه، ص 73.

³ - جوامع اسماعيل، فائزة بركات، حوكمة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،... رؤية محاسبية، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، مخبر مالية، بنوك وإدارة الأعمال، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012، ص 4.

الفرع الأول : الشخصية المعنوية

إن الفرق بين أسلوب الإدارة المباشرة والمؤسسة العمومية يكمن في أن الإدارة المباشرة للمرفق تكون من قبل الشخص العام بينما المؤسسة العامة تعني ذلك المرفق العام الذي يمنح الشخصية المعنوية، ومن جهة أخرى بما أنها من أشخاص القانون العام فهي شخصية معنوية عامة.¹ إن منح الشخصية المعنوية لمرفق عام (مؤسسة عمومية) هدفه إعطاء قدر أكبر من الإستقلالية التي تجعل له هامشا من الحرية يمكنه من تحقيق أهدافه بأكثر فعالية، ومن نتائج تحمله على الشخصية المعنوية :

- تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة أو الجماعة المحلية المنشئة لها، فهي مستقلة في تحصيل إيراداتها وفي الإنفاق.
- حق تلقي الهبات والوصايا.
- لها حق التقاضي ورفع الدعاوى.
- تحمل المسؤولية عن أفعالها الضارة.
- يعتبر موظفوها موظفين عامين (خاصة في المؤسسات العمومية الإدارية أما التجارية والصناعية فيكونون غير خاضعين لقانون الوظيف العمومي).
- كما أن لها أملاكا خاصة، تتحمل الحقوق والواجبات، إبرام العقود، إصدار القرارات الإدارية، لها ميزانية خاصة بها ولها إمتيازات السلطة العامة.²

¹- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 71.

²- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 72.

الفرع الثاني : الإستقلالية القانونية والمالية

تتمتع المؤسسة العمومية بإستقلال قانوني نسبي يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي بوجود أجهزة إدارة خاصة . ويعتبر هذا مطلب من مطالب الإستقلال الذي يكمن هدفه في تأمين بعض حرية العمل وتجنب أغلال المركزية والتسلسل الإداري، وتتكون الأجهزة الخاصة مبدئياً من جهاز تداول يتمثل في مجلس الإدارة أو لجنة إدارية، وجهاز تنفيذي يتمثل في المدير أو المدير العام. إن أسلوب تشكيل هذه الأجهزة هو التعيين بصورة عامة، الأمر الذي يؤدي إلى إستقلال عضوي محدود جداً، نظراً لأن أسلوب الإنتخاب لا وجود له ولأن المنتفعين من المرفق العام مستبعدين عن التسيير.¹

كما تتمتع المؤسسة العمومية بإستقلال مالي، أي أنه يكون لها ميزانية خاصة تعدها السلطات التي تدير المرفق، وتغذى هذه الميزانية عادة بواسطة المصادر الخاصة المخصصة لنفقات المؤسسة، إلا أن هذا الإستقلال قابل للتدرج، وقد يحصل بالواقع أن تخضع المؤسسة الإدارية بشكل وثيق لمساعدات الدولة أو المجموعة المحلية التي ترتبط بها.²

الفرع الثالث : الخضوع لنظام الوصاية

رغم تمتع المؤسسات العمومية بالشخصية المعنوية والإستقلال عن السلطة المركزية إلا أنها تبقى مرتبطة بالسلطات المركزية بحيث ربيع يعرف بالوصاية الإدارية، فمن حق السلطة

¹ - محيو أحمد ، المرجع السابق، ص 245-246.

² - محيو أحمد ، المرجع نفسه، ص 246.

المركزية أن تمارس عليها نوعا من الرقابة والإشراف في حدود القوانين وذلك للتأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها بقانون إنشائها.

وتكون الوصاية إما وصاية مالية كمصادقة السلطة العامة المركزية على حسابات المرافق العامة أو مشروع موازنة المرفق، وقد تكون الوصاية على الأشخاص فتتملك سلطة الوصاية حق تعيين أعضاء مجلس الإدارة وحق تتحيتهم وتأديبهم وعزلهم، وقد تكون الوصاية كذلك على مجلس إدارة المؤسسات والمنظمات المستقلة فيكون للسلطة العامة الحق في الحل والترخيص بإصدار القرارات والتصديق عليها والحق في إلغائها.¹

و عليه نقول أنه ترتبط المؤسسة العمومية دائما بمجموعة إقليمية تمارس رقابة على أجهزتها وأعمالها.²

ومن بين أهداف الرقابة الإدارية الوصائية على المؤسسات العمومية هدف ضمان وحدة وتناسق وتكامل وفاعلية إنجاز وتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة.³

كما أن هدفها ضمان وحماية شرعية أعمال المؤسسات العمومية إيديولوجيا وإجتماعيا وإقتصاديا وسياسيا وقانونيا وفنيا وتنظيميا عن طريق إلزام المؤسسات العمومية بواسطة الرقابة الإدارية الوصائية على إحترام الموائيق والسياسات والبرامج والمخططات الوطنية العامة وقوانين الدولة وتنظيمها وأهدافها ومبادئها المختلفة.

¹ - قليل حسناء، المرجع نفسه، ص 48.

² - محيو أحمد ، المرجع السابق، ص 447.

³ - عوايدي عمار ، المرجع السابق، ص 314.

كما تستهدف عملية الرقابة الإدارية الوصائية على المؤسسات العمومية تحقيق فاعلية إنتاجية للمؤسسات العمومية و إنتظام حسن سيرها وتنسيق أعمالها مع أعمال بقية المؤسسات والمنظمات العامة الأخرى في الدولة، وكذا العمل على الكشف عن أخطائها و إنحرافاتهما بهدف التعرف عليها والعمل على منع تكرارها حماية للمصلحة العامة.¹

الفرع الرابع : التخصص

معنى ذلك أن المؤسسة العمومية أنشأت من أجل إدارة وتسيير مرفق عام معين بالذات فليس لها أن تخرج عليه، فهي مقيدة بعدم الخروج عن الغرض الذي أنشأت من أجله.²

فعلينا الإحترام الصارم لمجال تدخلها، فلا يمكنها تجاوز مجال نشاطها أو إستعمال ذمتها لمهام أخرى. و في البدء كان ينظر إلى مبدأ التخصص بطريقة صارمة لكنه بمرور الوقت أخذ نوعا من المرونة. و المؤسسة العمومية ما هي إلا شخص معنوي عام متخصص مرتبط بشخص معنوي عام أي الدولة أو الجماعات المحلية.

فالقانون أو التنظيم يحدد بدقة مجالات التدخل وقد تكون هناك مجالات أساسية أي نشاط رئيسي ومجالات ثانوية وجودها يعلل بالبحث عن الفعالية الإضافية وقد تكون هذه النشاطات الثانوية مكملة للنشاط الرئيسي ومساعدة له ولا يجوز أن تكون منفصلة عنه تماما.

¹ - عوايدي عمار ، المرجع نفسه، ص 314.

² - قليل حسناء، المرجع السابق، ص 47.

المطلب الثالث : التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة

بالإضافة إلى فكرة المؤسسة العمومية توجد هناك مفاهيم أخرى إستدعت الحاجة إلى الإستعانة بها لضبط التنظيم الإداري وضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق الهدف المشترك المتمثل في المصلحة العامة. وفيم يلي سنبميز بين المؤسسة العمومية والجمعية(فرع أول)، ثم المرفق العام(فرع ثان)، ثم الشركة(فرع ثالث)، وفي الأخير نميز المؤسسة العمومية عن المنظمة المهنية(فرع رابع).

الفرع الأول : التمييز بين المؤسسة العمومية والجمعية

تنشأ الجمعية بإتفاق جماعة من الأشخاص الراشدين على تحقيق هدف غير مادي قد يكون هدفا خيريا أو ثقافيا أو علميا أو رياضيا، وموارد الجمعية تتكون من :

- إشتراكات أعضائها .

- العائدات المرتبطة بأنشطتها.

- الهبات والوصايا .

- الإعانات المحتملة التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية.

ويحدد غرض الجمعية بمقتضى سند إنشائها، وكذا إختصاصاتها، ولا يجوز للجمعية تجاوز

الهدف الذي أنشأت من أجله، وبالتالي تختلف الجمعية عن المؤسسة العمومية فيم يلي :

أولا : أن الجمعية هي جماعة من الأشخاص: فالجمعية تقوم على الإعتبار الشخصي حيث

تتكون من أشخاص طبيعية أو معنوية، فالجمعية شخص معنوي من النوع التجمعي أما

المؤسسات العمومية فهي مجموعة أموال أي شخص معنوي من النوع التأسيسي.

ثانيا : عدم الحصول على الربح المادي: وهو عنصر يميز الجمعية عن المؤسسات العمومية الإقتصادية.

ثالثا: الجمعيات تقبل المجهود والنقود من الدولة وأفراد المجتمع: حيث بإمكان الأفراد المشاركة بجهودهم والعمل تطوعا في حين أن المؤسسات العمومية لا تقبل العمل التطوعي المجاني¹.

الفرع الثاني : تمييز المؤسسة العمومية عن المرفق العام

المؤسسة العمومية هي منظمة عامة لها الشخصية القانونية التي تجعلها قابلة لإكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات وتتمتع بأجهزة إدارية مستقلة (الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي) ولها ذمة مالية مستقلة. أما المرفق العام ففي مفهومه المادي يعبر عن نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة، وإذا كانت بعض المؤسسات العمومية تدير نشاطا مرفقيا فإن البعض من المؤسسات لا يدير أي نشاط مرفقي بل أن الفقه الإشتراكي يرفض التلازم بين فكرة المؤسسة العمومية والمرفق العام.

الفرع الثالث : التمييز بين المؤسسة العمومية والشركة

يوجد الكثير من التشابه بين المؤسسات العمومية والشركات بل إن المؤسسات العمومية الإقتصادية تأخذ شكل الشركات التجارية، إلا أن المؤسسات العمومية التي تدير

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ب. ر. ص.

مرفقا عاما تبقى خاضعة لأحكام القانون العام من حيث تنظيمها وسيرها ولعل أبرز الفروق بينها وبين الشركة تتمثل في :

أولا - عناصر الجهاز الإداري : في الشركة يتكون الجهاز الإداري من الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمدير التنفيذي للشركة، في حين عناصر الجهاز الإداري في المؤسسات العمومية يضم مجلس الإدارة والمدير العام.

ثانيا - رأس المال : رأس مال الشركة ملك للشركاء في حين رأس مال المؤسسة العمومية ملك للدولة .

ثالثا - الهدف : والهدف في الشركات منفعة الملاك الذين هم المؤسسون لها في حين أن هدف المؤسسات العمومية النفع العام.

الفرع الرابع : التمييز بين المؤسسة العمومية والمنظمة المهنية

المنظمات المهنية وتسمى أيضا بالنقابات المهنية وتسمى أيضا بالمرافق العمومية لتنظيم الانضباط المهني¹.

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية، وهو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، والسمة البارزة في المنظمات المهنية أن إنضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا إختياريا و إنما هو أمر إجباري مما يجعلها نوعا من

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ب.ر. ص.

الجماعات الجبرية، وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلس منتخب.

وتعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام فهي تتمتع بالشخصية المعنوية دون أن تعد بذلك مؤسسات عمومية، فهي كما قال مجلس الدولة الفرنسي في حكم BOUGUEN الصادر في 02 أبريل 1943 أشخاص معنوية مكلفة بإدارة مرفق عام دون أن تعتبر مؤسسات عمومية.

ويرى الأستاذ عمار بوضياف أن المشرع الجزائري قد أخضع بعض المرافق المهنية كالمنظمة الوطنية للمحامين فيما يتعلق بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري سواء فيما يشمل المنازعات الناتجة عن التسجيل في المهنة أو أي منازعة أخرى تطبيقاً للمادة 20 من قانون المحاماة¹

إلا أن أغلبية الفقهاء قد أجمعوا بأنه يجب التفريق بين ناحيتين في نشاط كل منظمة مهنية، نشاطها الخارجي وتنظيمها الداخلي .

أولاً- بالنسبة لنشاطها الخارجي : أي تمثيل المهنة لدى السلطات الإدارية العمومية يحكمه القانون العام، فقرارات مجلس المنظمة المهنية الصادرة بقيد الأعضاء في الجدول أو رفض قيدهم فيه وقراراته وهو يضع القواعد الخاصة بواجبات المهنة وآدابها والتي يجب على الأعضاء مراعاتها ، وكذا قرارات المنظمات المهنية وهي تزاوّل السلطة التأديبية، ففي هذه

¹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، 2015 ، الجزائر ، ص 433

الحالات تعتبر سلطة إدارية، وبالتالي فقراراتها تخضع لرقابة القاضي المختص في دعوى تجاوز السلطة وهذا ما نصت عليه المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله¹.

ثانياً-بالنسبة لتنظيم المهنة : أي نشاطها الداخلي يحكمه القانون الخاص، عقودها تعتبر عقود مدنية، أموالها تعتبر أموالاً خاصة كما تمول المنظمة أساساً من الإشتراكات المالية لأعضائها .

تتمتع المنظمات بالشخصية المعنوية حيث تمارس نشاطها في إطار مدونة المنظمة لممارسة المهنة التي يتم وضعها والمصادقة عليها من طرف أعضائها .

إلا أنه بالرغم من تمتع هذه المنظمات المهنية ببعض إمتيازات السلطة العامة، وخضوع بعض نشاطها للقانون الإداري وإختصاص القضاء الإداري، إلا أن المشرع الجزائري على غرار الوضع في فرنسا ومصر لم يعتبرها من المؤسسات العمومية رغم جمعها لبعض مقومات المؤسسات العمومية مثل إدارة مرفق عام والتمتع بالشخصية المعنوية وإمتيازات السلطة العامة.

كما أنه لم يحدد طبيعة الشخصية المعنوية لهذه المنظمات، هل هي من أشخاص القانون العام ، كما في فرنسا ومصر أم هي من أشخاص القانون الخاص².

¹- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو 1998 يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، ج ر عدد 37 صادر بتاريخ أول يوليو 1998

² - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ب.ر. ص.

المبحث الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

بعد أن تعرفنا على المؤسسة العمومية وخصائصها وما تتميز به عن باقي المرافق العمومية المشابهة، يمكننا الآن أن نتطرق إلى مفاهيم أقرب إلى موضوع دراستنا، بحيث ستساعدنا على فهمه والإلمام به .

و يحكم تنظيم وسير المؤسسات العمومية والرقابة عليها مجموعة من القواعد والأحكام والأساليب القانونية المختلفة التي تشكل في مجموعها ما يصطلح عليه بالنظام القانوني للمؤسسات العمومية، والنظام القانوني يعني في حقيقة الأمر الكيفية التي تنشأ بها المؤسسات العمومية و التي تلغى بها (مطلب أول) من جهة، ومن جهة أخرى التنظيم الإداري لها(مطلب ثان)، وسنتقرب أكثر من موضوع دراستنا ونتناول خصوصية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري(مطلب ثالث)، ثم سنعرف كيف تم تكريس المفاهيم النظرية في النصوص القانونية المنظمة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة(مطلب رابع) .

المطلب الأول : إنشاء المؤسسة العمومية و إلغاؤها

هناك نوعان من المؤسسات العمومية وطنية ومحلية، وتختلف طريقة إنشاء المؤسسات ذات الطابع الوطني التابعة لوزارة من الوزارات على المؤسسات ذات الطابع المحلي التي تكون تابعة للولاية أو البلدية، وكذلك الأمر بالنسبة لإلغائها، وعليه سنتناول إنشاء المؤسسة

العمومية الوطنية (فرع أول) ثم إنشاء المؤسسة العمومية المحلية(فرع ثان) على أن نستعرض بعد ذلك إلغاء المؤسسة العمومية (فرع ثالث) .

الفرع الأول : إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية

إن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية يخضع لمعيار توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية (البرلمان) والهيئة التنفيذية (الحكومة)، وهذا يختلف حسب طبيعة كل دولة. وعرفت الجزائر خمس محطات مهمة بخصوص إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية.

أولاً - مرحلة الأولى قبل 1965: تتميز هذه المرحلة بتباين وسائل وأدوات إنشاء المؤسسات العامة الوطنية حيث تم إنشاء بعضها بموجب عمل تشريعي (قانون) وبعضها الآخر بموجب عمل إداري (مرسوم).¹

ثانياً - المرحلة الثانية: صدور الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31/12/1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 : وبموجب المادة 05 مكرر منه، فإن إنشاء أي مؤسسة عمومية لا يتم إلا عن طريق نص له قيمة تشريعية أي أمر في هذه المرحلة، لكن تنشأ مؤسسات ضمن فئة منصوص عليها بأمر بمجرد مرسوم، ومثال ذلك الأمر رقم 69-106 المؤرخ في 29/12/1969 المتضمن إنشاء المعاهد التكنولوجية، حيث تنص المادة 03 منه على أنه تنشأ المعاهد التكنولوجية بموجب مرسوم.

¹ - قليل حسناء، المرجع السابق، ص 53

ثالثا - المرحلة الثالثة: صدور دستور 1976 : لم تنص المادة 151 من هذا الدستور

التي تحدد المجال التشريعي على إنشاء المؤسسات العمومية، وبالتالي فإنها تتخلى عن هذا

الإختصاص للمجال التنظيمي أي يكون إنشاؤها بموجب مرسوم.¹

وعلى سبيل المثال المرسوم رقم 77-07 المؤرخ في 23/01/1977 المتضمن إنشاء

المدرسة الوطنية للأشغال العمومية.²

رابعا - المرحلة الرابعة: صدور دستور 1989: وفي هذه المرحلة أيضا فإن السلطة

المختصة بعملية التنظيم وإحداث المؤسسات العمومية في الجزائر هي من إختصاص

السلطة التنفيذية، فالمادة 115 من دستور 1989 التي تحدد المجال التشريعي لا تتضمن

موضوع إنشاء المرافق العامة، إذن هي تدخل في إطار المجال التنظيمي، لكن في ظل هذا

الدستور يملك السلطة التنظيمية كل من رئيس الجمهورية (مرسوم رئاسي) ورئيس الحكومة

(مرسوم تنفيذي) وبذلك فإحداث المرافق العمومية يكون إما عن طريق مرسوم رئاسي مثل

المرسوم الرئاسي رقم 99-86 المؤرخ في 15/04/1999 المتضمن إنشاء مراكز البحث

النووي،³ أو عن طريق مرسوم تنفيذي .

خامسا - المرحلة الخامسة: صدور دستور 1996 : بناء على دستور 1996 فإن إنشاء

المؤسسات العامة الوطنية يعود لإختصاص القانون حيث للبرلمان أن يشرع بموجب الفقرة

¹ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 77.

² - مرسوم رقم 77-07 مؤرخ في 23 يناير 1977، يتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية ، ج ر عدد 11 صادر بتاريخ 06 فبراير 1977 .

³ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 78-79.

29 من المادة 122 من الدستور في مجال "فئات المؤسسات"¹، ولكن كما يقول الأستاذ محمد بوسماح فإن فئة المؤسسة هو مفهوم غامض ومحل نقاش، وهو ما ذهب إليه عدة فقهاء فرنسيين لأن محتوى المادة 122 من الدستور المذكور أعلاه هو نفسه محتوى المادة 34 من الدستور الفرنسي والتي تنص على أن البرلمان يختص بإنشاء فئات المؤسسات العمومية.

و المعنى من المادة المذكورة أعلاه من الدستور أن إنشاء المؤسسات العامة الوطنية يبقى أصلاً من إختصاص التنظيم ما عدا فئات المؤسسات الذي يعود لإختصاص القانون، ويعقب الأستاذ محمد بوسماح على هذه المادة بالقول : إذ أنه لا يمكن إنشاء مؤسسة عمومية عن طريق التنظيم إلا إذا توافر شرط ارتباطها بصنف موجود من قبل (ثانويات، مستشفيات...إلخ)، أما عن الأصناف الجديدة للمؤسسات العمومية فقد أصبحت من إختصاص المشرع².

الفرع الثاني : إنشاء المؤسسة العمومية المحلية

يعطي كل من قانون البلدية والولاية، للمجالس المحلية الإختصاص لإحداث وتنظيم مؤسسات عمومية، وفي هذا الصدد نصت المادة 146 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية على ما يلي (يمكن للمجلس الشعبي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي قصد تسيير المصالح

¹ - قليل حسناء، المرجع السابق، ص 55.

² - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 79

العمومية)¹، كما نصت المادة 153 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية على ما يلي (يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها)²، كما نص القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية في المادة 48 على ما يلي (في إطار القواعد المحددة في المواد من 43 إلى 47 من هذا القانون، يمكن للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به)³.

وينظم إنشاء المؤسسات العامة المحلية كل من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها،⁴ والمرسوم 85-117 المؤرخ في 07/05/1985 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها.⁵

¹ - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 صادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

² - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 صادر بتاريخ 03 يوليو 2011.

³ - قانون رقم 88-01، المرجع السابق

- مرسوم رقم 83-200 مؤرخ في 19 مارس 1983 يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 12 صادر بتاريخ 22 مارس 1983.

⁵ - مرسوم رقم 85-117 مؤرخ 07 مايو 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 21 صادر بتاريخ 15 مايو 1985.

الفرع الثالث : إلغاء المؤسسة العمومية

إن إلغاء المؤسسات العمومية والمرافق العمومية بصفة عامة هو وضع حد لنشاطها، وهو إقرار السلطات العمومية بأنها لم تعد هناك حاجة لإستمرارها، وطريقة الإلغاء هي مبدئياً طريقة الإنشاء، بمعنى يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال، أي من يملك الإنشاء يملك الإلغاء، لذلك نستنتج أن الإلغاء يكون بنفس الوسيلة القانونية التي أنشئ بها المرفق العام أو بأداة قانونية أعلى.

ونذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 92-102 المؤرخ في 03/03/1992

يتضمن حل دار الطفولة المسعفة في مدينة برج بوعرييج¹.

أما المؤسسات العمومية المحلية، فإن حل هذه الأخيرة يكون بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره، ويكون ذلك بقرار من السلطة الوصية كما جاء في نص المادة 27 من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 المذكور سابقاً،² وتنص المادة 26 الفقرة الأولى من المرسوم 83-200 أيضاً على أنه (تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها وتحل قانوناً بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى تسييره)³ هذا بخصوص المؤسسة العمومية الإدارية، و تنص المادة 26 الفقرة الثانية (على أنه فيما يتعلق بالمؤسسة

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 92-102 مؤرخ في 3 مارس 1992، يتضمن حل دار الطفولة المسعفة في مدينة برج بوعرييج وتحويل ممتلكاتها و إحدات مدرسة لصغار الصم في برج بوعرييج، ج ر عدد 18 صادر بتاريخ 08 مارس 1992 .

² - مرسوم رقم 83-200، المرجع السابق.

³ - مرسوم رقم 83-200، المرجع نفسه.

الإقتصادية، فإنه عندما يبرر إستعمالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية، يمكن سحب الترخيص بالإستغلال)¹

و قد تكون نهاية المؤسسة العمومية عن طريق سحب الشخصية المعنية منها وهنا تصبح المؤسسة العمومية مرفقا عاديا كأبي مرفق عام آخر من المرافق التي لا تتمتع بالشخصية المعنية، كما قد تكون نهاية المؤسسة العمومية عن طريق دمجها بمؤسسة عامة أخرى.²

المطلب الثاني : تنظيم المؤسسة العمومية

نظرا لإعتبار الاستقلالية من أهم مميزات المؤسسات العمومية لأنها شخص معنوي مكلف بإدارة مرفق عام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فهي تتوفر على أجهزة إدارية تسهر على سيرها بإنظام و إستمرارية في إطار الشروط التي ينص عليها القانون أو التنظيم المنشئ لها، وتتكون الأجهزة الخاصة مبدئيا من جهاز التداول يتمثل في مجلس إدارة أو لجنة إدارية(فرع أول)، وجهاز تنفيذي يتمثل في مدير أو مدير عام³(فرع ثان).

الفرع الأول : هيئة المداولة

وتسمى غالبا بمجلس الإدارة، وفي أغلب المؤسسات العمومية هي مكونة من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال، معينة من قبل الوصاية، وهي المسؤولة عن إختيار الإستراتيجيات وتحديد برنامج النشاط وكذا إتخاذ كافة القرارات.

¹ - المرسوم 83-200، المرجع نفسه.

² - قليل حسناء، المرجع السابق، ص 57.

³ - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 446.

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية

ويمثلها المدير وقد يساعده معاونون، ويكون معيناً بمرسوم رئاسي طبقاً للمرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.¹ إلا أن الملاحظ أن مديري المؤسسات العمومية يعينون أيضاً عن طريق مقرر تعيين صادر عن الوزير الوصي، أما بالنسبة لمديري المؤسسات المحلية فيتم تعيينهم من طرف السلطة الوصية حسب ما جاء في نص المادة 18 من المرسوم رقم 83-200² والمادة 18 أيضاً من المرسوم رقم 85-117 المذكورين سالفاً،³ ويعد المدير هو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ويمارس السلطة السلمية على الموظفين وهو كذلك الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية، ويظهر واقعياً وعملياً أنه أهم شخص في المؤسسة العمومية.⁴

المطلب الثالث: خصوصية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

بعد تطرقنا لطرق إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية والمحلية و طرق إلغائها ونظامها القانوني وهو نفسه المعمول به في جل أنواع المؤسسات العمومية سندرس الآن أقرب أنواع المؤسسات العمومية لموضوع دراستنا ألا وهي المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري التي كانت الأسبق في الظهور على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام

¹ -مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76 صادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

² - مرسوم رقم 83-200، المرجع السابق.

³ - مرسوم رقم 85-117، المرجع السابق.

⁴ - ضريفي نادية، المرجع السابق ص 82

الأساسية المشتركة بل وتعتبر هذه الأخيرة فرعا من فروعها. وسنتطرق إلى تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري (فرع أول) ثم إلى النظام القانوني لوسائلها (فرع ثان).

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري و أنواعها

لا بد أن تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري يختلف عن تعريف المؤسسة العمومية ويتشابه معه في بعض النقاط، كما أن هذا النوع من المؤسسات قد تفرع عنه مؤسسات أخرى مع الوقت تحت ضغط مطالب التخصص.

أولا : تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسة الإدارية هي كل مؤسسة غير صناعية وتجارية، وهي التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو إنعدام مصلحتهم فيه،¹ والأصل في عملها هو مبدأ المجانية إلا ما إستثنى بنص². لكن يمكن للمؤسسات العمومية أن تزاول نشاطا لا يدخل في مجال تخصصها، لكن بصفة ثانوية يمكن أن يدر عليها أرباحا، مثل المدرسة الوطنية للإدارة تنظم ملتقيات دولية وأيام تكوينية.

وتمثل المؤسسات العمومية الإدارية أكثر الأنواع إستعمالا، فهي تمثل 90% من مجموع المؤسسات العمومية، ويمكن القول أنها مجرد فروع للدولة.³

¹ - إسماعيل جوامع، فايزة بركات، المرجع السابق، ص 05.

² - قليل حسناء، المرجع السابق، ص 49.

³ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 83، 84

تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أحد الأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري، فهي أجهزة أو هيئات تتمتع بمقومات وأسس النظام الإداري اللامركزي يتجسد فيها أسلوب اللامركزية الإدارية، والهدف الأساسي من إنشاء هذه المؤسسات هو تقديم الخدمات المختلفة واللازمة للمجتمع.

ويعرفها الفقيه DE LAMBADERE بأنها (تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية) أما بالنسبة للدكتور فؤاد مهنا فعرّفها بأنها (المرافق التي يكون نشاطها إداريا وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام ويجب أن يلحق نشاط هذه المؤسسات بالدولة، حيث تدعمه ماليا¹)، كما يعرفها الأستاذ سليمان الطماري بأنها (هي مؤسسات تتناول نشاطا يختلف عما يزاوله الأفراد عادة)². ويمكننا أن نعرفها على أنها مؤسسة إدارية عمومية، تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية وكذلك بالإستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني³. وتخضع من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالا عامة وتصرفاتها أعمالا إدارية

¹ - سلوقي هشام ، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة نهاية التبرص، تخصص إقتصاد ومالية، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الدراسية 2015/2016، ب.ر.ص.

² - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 83.

³ - الحواطي فطوم، بورزيق سعاد، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال الإستراتيجية، قسم علوم التسيير، معهد العلوم الاقتصادية، التجارية، وعلوم التسيير، جامعة العقيد أكلي محند أولحاج، السنة الجامعية 2011/2012، ص 48.

وقراراتها قرارات إدارية وعقودها عقود إدارية، وبمعنى آخر تتمتع المؤسسات العمومية الإدارية بإستخدام إمتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها، إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان لأحكام القانون الخاص.¹

ثانيا : أنواع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

ينبغي أن نشير قبل الخوض في أنواع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أنه قد تعددت التقسيمات الخاصة بها في المراجع المختلفة، إلا أننا إرتأينا أن نتناول التقسيم الذي يتوافق مع موضوع دراستنا، وهو التقسيم الذي يركز على معيار الخضوع إلى قواعد الميزانية العامة للدولة والمحاسبة العمومية، والذي جاء في كتاب مراقبة النفقات الملتمزم بها (manuel de contrôle des dépenses engagées) والصادر عن المديرية العامة للميزانية لوزراء المالية الجزائرية، حيث جاء في الصفحة 76 الأنواع التالية:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري غير الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري العلمي، الثقافي والمهني (الجامعة).
- مؤسسات الصحة العمومية.²

¹ - جوامع اسماعيل، بركات فايزة، المرجع السابق، ص 04.

² - ministère de finance ; direction générale de budget ,manuel de contrôle des dépenses engagées, année 2007 , page 76

1- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وهذا النوع هو موضوع دراستنا .

جاء ذكر هذا النوع من المؤسسات في المرسوم التنفيذي رقم 89-198 المؤرخ في 1989/11/07 المحدد لشروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة المذكور سابقا، حيث جاء في المادة الثانية منه ما يلي (لا تطبق الأحكام المنصوص عليها في المادة الأولى أعلاه إلا عندما يفوق عدد المؤسسات خمس (5))¹، وعليه نستنتج أن هذا النوع من المؤسسات يتمثل في عدد معين من المؤسسات الإدارية التي يفوق عددها خمس (5) والتي تكون تابعة لقطاع معين ومكلفة بتسيير مرفق معين و تخضع في إنشائها وسيرها لنص قانوني واحد مشترك أي مرسوم تنفيذي.

وكمثال عن هذا النوع من المؤسسات نذكر مؤسسات التربية والتعليم المتخصصة للأطفال المعوقين التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-05 المؤرخ في 2012/01/04.²

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 89-198، المرجع السابق .

- مرسوم تنفيذي رقم 12-05 مؤرخ 04 يناير 2012 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمؤسسات التربية والتعليم المتخصصة للأطفال المعوقين، ج ر عدد 05 صادر بتاريخ 29 يناير 2012.²

2- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري غير الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وتختلف عن النوع الأول كون هذا النوع من المؤسسات يقل عدده عن خمس (5)

مؤسسات كلها خاضعة لنفس النص القانوني الذي ينشؤها وينظمها.

3- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري العلمي، الثقافي والمهني (الجامعة).

4- مؤسسات الصحة العمومية.

الفرع الثاني: النظام القانوني لوسائل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

تحتاج المؤسسة العمومية لممارسة نشاطاتها إلى وسائل بشرية تتمثل في العمال

والموظفين، وإلى وسائل مادية تتمثل في الآلات والأموال والأموال.

كما أنها تحتاج أيضا إلى القيام بتصرفات قانونية مختلفة خاصة حقها في التعاقد.

إن تنوع وتعدد أشكال المؤسسة العمومية واختلاف نشاطاتها يؤدي بالضرورة إلى

إختلاف النظام القانوني الذي يحكم كل وسيلة من الوسائل السالفة الذكر.

أولا : النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

لقد مر النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا

بعدة تطورات تبعا لما أحاط به من معطيات سياسية واقتصادية إلى أن وصل في الوقت

الحالي إلى إزدواجية عالم الشغل، بوجود قانون للعمل مقابل قانون للوظيفة العمومية.

حيث مر النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية بعدة مراحل، يطلق على

المرحلة الأولى بالمرحلة الإنتقالية من 1962 إلى غاية جوان 1966 التي عرفت الإستمرار

بالعمل بالتشريع الفرنسي إلا ما تنافى مع السيادة الوطنية حيث إستمر العمل بمقتضى قانون الوظيفة العامة وقانون العمل والتمييز بين الموظفين والأجراء¹

أما المرحلة الثانية فهي مرحلة صدور الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث جاء هذا الامر ليحد من ظاهرة عدم التجانس والتباين المحسوس بين عمال القطاع الإقتصادي والقطاع الإداري .

ثم تأتي مرحلة التسيير الإشتراكي للمؤسسات التي تبدأ سنة 1971 والتي تجسدت عبر الطرح الذي جاء به قانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 1971/11/16 والذي بمقتضاه أصبح العامل منتجا ومسيرا، وفي ظله بدأ يترسخ مفهوم موحد للعامل بغض النظر عن القطاع الذي يوجد فيه، إلا أن هذا الأمر ذكر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي وأهمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وبمعنى آخر الرجوع إلى فكرة التمييز بين الموظف والأجير .

بعد ذلك جاءت مرحلة القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978، وصدور القانون رقم 78-12 المؤرخ في 1978/08/05، فبالرغم من مسعى توحيد الوظيف العمومي والقطاع الإقتصادي إلا أنه لم يتخلص من النظرة التقليدية القائمة أساسا على الدمج بين القطاعين حيث لم يتم إلغام أحكام القوانين السابقة عنه.

¹- غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 157

وفي المرحلة ما قبل الأخيرة التي عرفت صدور المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والذي إقتصر سريانه على المؤسسات العمومية الإدارية، أما المؤسسات العمومية الإقتصادية ظلت تعيش وضعا ونظاما متميزا خاصة في مجال الأجور بسبب خضوع علاقة العمل في هذا القطاع إلى الإتفاقيات الجماعية للعمل.

وما يلاحظ أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أي الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 1966/06/02 ميز بين ثلاث فئات من الأعوان العموميين :

-الموظفين وتربطهم بالإدارة علاقة قانونية وتنظيمية.

-الأعوان المتعاقدين وهم يخضعون للقانون العام .

-الأعوان المؤقتين وهم تابعون للقانون الخاص.

وقد أخذ المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 1985/03/23 بنفس التمييز مع محاولة تكييف

مصطلحاته مع القانون الأساسي العام للعامل أي مع القانون رقم 78-12 المؤرخ في

1978/08/05.

حيث يعتبر موظفا في إطار هذين النصين كل شخص عين في منصب دائم ورسم

في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات

المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابعة لها. وقد أدرج المرسوم رقم 85-59 المؤرخ

في 1985/03/23 السالف الذكر في نطاق تطبيقه أعوان مجلس المحاسبة والأعوان

الإداريين للمجلس الشعبي الوطني و أعوان الهيئات الجماهيرية لحزب جبهة التحرير الوطني¹.

وفي المرحلة الاخيرة التي تبدأ بصدور الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهو الأمر الذي إستبعد عمال المؤسسات العمومية الإقتصادية والصناعية والتجارية التي يبقى مستخدموها يخضعون لقانون العمل، حيث يخص فقط الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

ثانيا : النظام القانوني لأموال المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

إن من أبرز نتائج تمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي هو تخصيص ذمة مالية مستقلة للمؤسسة تتكون من أموال منقولة وعقارية، أي أنها من الأملاك العمومية. حيث يرى بعض الفقهاء الفرنسيون أن الأملاك العمومية هي كل مال تابع للأملك الوطنية يكون بالضرورة تابع لشخص عمومي.

وبالنسبة للمؤسسات العمومية فإن هذا الحل لم يعترف به بالنسبة إليها إلا في وقت متأخر، ولم يكن ذلك إلا في سنة 1984 أين إعترف القاضي الإداري بوجود ملكية عمومية للأملك التي تمتلكها المؤسسة العمومية². وقد عرفت المادة 688 من القانون المدني المال العام على أنه (تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو

¹ - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الاجنبية، ط 3، دار هومة ،

الجزائر، 2013، ص 97-98

² - PATRICE CHRETIEN. NICOLAS CHIFFLOT. MAXIME TOURBE, Droit Administratif , Tome II, Edition DALLOZ, France, 2016, P 463

بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري¹. كما نصت المادة 12 من القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم على مايلي (تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام...)².

وإختلفت تعاريف الفقهاء للمال العام إلى عدة إتجاهات، فمنهم من عرفه على أنه المال المخصص بطبيعته للإستعمال المباشر للجمهور، ومنهم من عرفه على أنه يكون المال عاما حينما يكون مخصصا لخدمة مرفق عام، حيث يؤخذ على هذين التعريفين أنهما يضيفان من نطاق الأموال العامة ، وذهب إتجاه آخر في الفقه إلى أن الأموال العامة هي الأموال المخصصة للنفع العام أي التخصيص للإستعمال المباشر للجمهور والتخصيص للمرفق العام . ومنه يمكن تعريف المال العام على أنه المال المخصص لإستعمال الجمهور مباشرة أو بواسطة مرفق عام³.

و يوجد خلاف حول تحديد المالك القانوني لأموال المؤسسة العمومية ، فهناك إتجاه يرى بأن المالك الحقيقي لأموال هذه الأخيرة هو الدولة بإعتبارها الممثل القانوني للأمة أو

¹ - أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 صادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

² - قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52 صادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990. المعدل والمتمم.

³ - سلطان عبد العظيم، تسيير وإدارة الاملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر

الشعب وأن حق المؤسسة على هذه الأموال هو حق الإدارة والإنتفاع فقط ولا يصل إلى حق الملكية. ويذهب أصحاب الرأي الثاني إلى أن الملكية تعود للمؤسسة العمومية التي تملك الأموال المخصصة لها ملكية حقيقية وتامة.

ولكن الثابت أن أموال المؤسسات العمومية تنقسم إلى أملاك مملوكة لها وهي التي تقتنيها أو تتجزها بأموالها الخاصة ، وأملاك مخصصة لها قصد القيام بالمهام المنوطة بها وهي أملاك مملوكة للدولة أو أحد الجماعات الإقليمية .

وأولى المشرع أهمية كبيرة لحماية أموال المؤسسات العمومية بحيث تكون غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز .

حيث تتمتع هذه الأملاك بحماية قانونية مدنية حسب القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم والخاص بالأملاك الوطنية وذلك في المادة 4 الفقرة 2 منه، وحماية جنائية والتي تقوم على تجريم الإعتداءات التي تقع على أموال المؤسسة العمومية وخاصة بعد صدور القانون 01-06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وهو ما يتجلى أساسا في قمع جرائم الرشوة، الإمتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الإختلاس، و إساءة إستغلال الوظيفة¹.

¹- قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 صادر بتاريخ 08 مارس 2006

ثالثا : النظام القانوني لعقود المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

تلجأ المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في ممارسة نشاطاتها إلى القيام بتصرفات قانونية سواء بصورة إنفرادية في شكل قرارات إدارية أو بصورة إتفاقية في صورة عقود تتضمن بنودا غير مألوفة في القانون الخاص. والعقود الإدارية تختلف عن العقود المدنية في أمور ومبادئ كثيرة تجعل للعقود الإدارية هذه طبيعتها الخاصة والذاتية المستمرة عن عقود القانون الخاص بطابع خاص مناطه إمتيازات ومظاهر السلطة العامة ومقتضيات مبادئ المرفق العام¹. وأهم نوع من هذه العقود هي الصفقات العمومية، حيث أن أبرز مظهر تتميز به الصفقات العمومية عن غيرها من العقود وخاصة المدنية والتجارية أن الصفة العمومية تخول جهة الإدارة ممارسة جملة من السلطات تتمثل في سلطة الإشراف والرقابة وسلطة التعديل وتوقيع الجزاءات وسلطة إنهاء الصفة². إن هذه العقود التي تعتبر عقود خاضعة للقانون العام تسمى عقودا إدارية كما ذكرنا، والعقد الإداري يمكن تعريفه على أنه ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه ، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمن العقد شروطا إستثنائية

¹ - عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 2 النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 186-

187

² -بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر دراسات تشريعية وقضائية وفقية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،

2007، ص 141

وغير مألوفة في القانون الخاص أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الإشتراك مباشرة في تسيير
الرفق العام¹.

كما يمكن للإدارة العمومية إبرام عقودا تشبه العقود التي يبرمها الخواص وهي عقود القانون
الخاص مثل عقود بيع السكنات وإيجارها مثلا .

المطلب الرابع : تكريس المفاهيم النظرية في النصوص القانونية المنظمة

للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

بعد أن تعرفنا على أهم المفاهيم النظرية المتعلقة بفكرة المؤسسة العمومية ذات
الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة سنستعرض مثلا تطبيقيا لنوع معين
من المؤسسات ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة ونطبق عليها تلك
المفاهيم النظرية، ويتعلق الأمر بمؤسسات التربية والتعليم المتخصصة للأطفال المعوقين،
وهي تشمل مدارس الأطفال المعوقين بصريا، ومدارس الأطفال المعوقين سمعيا، والمراكز
النفسية البيداغوجية للأطفال المعوقين حركيا والمراكز النفسية البيداغوجية للأطفال المعوقين
ذهنيا. حيث نتناول خصائص هذا النوع من المؤسسات (فرع أول) ثم نظامها القانوني (فرع
ثان) ثم تنظيمها (فرع ثالث).

الفرع الأول : بالنسبة للخصائص

نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-12 المؤرخ في 2012/01/04

المتضمن القانون الأساسي النموذجي لمؤسسات التربية والتعليم المتخصصة للأطفال

¹ - عوابدي عمار، القانون الإداري ، ج 2، النشاط الإداري، ص 192

المعوقين¹ على أن هذا النوع من المؤسسات هي مؤسسات ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي.

ومن جهة أخرى فقد نصت المادة 3 على أنه توضع هذه المؤسسات تحت وصاية الوزير المكلف بالتضامن الوطني.

وبالنسبة للتخصص، فقد جاء في المادة 6 أنه تتمثل مهام هذا النوع من المؤسسات في ضمان التربية والتعليم المتخصصين للأطفال والمراهقين المعوقين البالغين ثلاث (3) سنوات إلى نهاية مسارهم التربوي في الوسط المؤسساتي المتخصص و/أو الوسط العادي وكذا السهر على صحتهم وسلامتهم ورفاهيتهم وتتميتهم.

الفرع الثاني : بالنسبة للنظام القانوني

نصت المادة 4 من المرسوم رقم 05-12 المذكور سابقا بأن مؤسسات التربية والتعليم المتخصص للأطفال المعوقين تنشأ بموجب مرسوم، ويحدد هذا المرسوم تسمية المؤسسة ومقرها.

وبخصوص الإلغاء فإنه يكون عن طريق حل المؤسسة صراحة كما كان الأمر بالنسبة للمركز الطبي التربوي للأطفال المعوقين عقليا في حمام الدباغ ولاية قالمة الذي تم حله بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-105 المؤرخ في 03/03/1992 المتضمن حل المركز الطبي التربوي للأطفال المعوقين عقليا في حمام الدباغ ولاية قالمة وتحويل ممتلكاته وإحداث

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 05-12 ، المرجع السابق

دار للأشخاص المسنين أو المعوقين¹. وقد يكون الحل ضمناً كما حدث مع مدرسة الأطفال المعوقين بصريا لسور الغزلان حيث تم تحويلها إلى مركز نفسي بيداغوجي للأطفال المعوقين ذهنياً بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-301 المؤرخ في 18/10/2017².

الفرع الثالث : بالنسبة للتنظيم

جاء في الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 12-05 تحت عنوان التنظيم والسير وفي المادة 15 بالضبط أن مؤسسات التربية والتعليم المتخصص للأطفال المعوقين يتم تسييرها بمجلس إدارة ويديرها مدير.

حيث نصت المادة 19 على أن مجلس الإدارة يتكون تحت رئاسة الوالي من الأعضاء

التاليين:

- ممثل مديرية التربية.
- ممثل عن مديرية الصحة والسكان للولاية.
- ممثل عن مديرية التكوين والتعليم المهنيين للولاية.
- ممثل عن مديرية الشباب والرياضة للولاية.
- ممثل عن مديرية الشؤون الدينية والأوقاف للولاية.
- ممثل عن مستخدمي التعليم للمؤسسة ينتخبه نظراؤه.

¹مرسوم تنفيذي رقم 92-105 مؤرخ في 03 مارس 1992 يتضمن حل المركز الطبي التربوي للأطفال المعوقين عقليا في حمام الدباغ(ولاية قالمة) وتحويل ممتلكاته، وإحداث دار الأشخاص المسنين أو المعوقين، ج ر عدد 18 لسنة 1992

²مرسوم تنفيذي رقم 17-301 مؤرخ في 18 أكتوبر 2017 يتضمن تحويل مدرسة الأطفال المعوقين بصريا إلى مركز نفسي بيداغوجي للأطفال المعوقين ذهنياً، ج ر عدد 62 صادر بتاريخ 25 أكتوبر 2017.

- ممثل عن المستخدمين الإداريين للمؤسسة ينتخبه نظراؤه.
 - ممثلين (2) عن جمعية أولياء الأطفال العاملة في نفس مجال نشاطات المؤسسة يعينهما مدير النشاط الإجتماعي والتضامن للولاية.
 - ممثلين (2) عن الجمعية العاملة في نفس نشاطات المؤسسة يعينهما مدير النشاط الإجتماعي والتضامن للولاية.
- ويمكن لمجلس الإدارة أن يستعين بكل شخص كفاء يمكنه أن يساعد في أشغاله.
- يحضر مدير المؤسسة إجتماعات مجلس الإدارة بصوت إستشاري ويتولى أمانته.
- وحسب المادة 20 فإن الوالي هو من يقوم بتعيين أعضاء مجلس الإدارة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويكون ذلك بواسطة قرار.
- ويتداول مجلس الإدارة في القضايا المتعلقة بالنظام الداخلي للمؤسسة وبرنامج نشاطاتها، مشروع ميزانية المؤسسة وحساباتها، الصفقات والعقود والإتفاقيات، إقتناء الأملاك المنقولة والعقارية والتصرف فيها، قبول الهبات والوصايا، مشاريع تهيئة وتوسيع المؤسسة، التقرير السنوي عن نشاطات المؤسسة الذي يعده المدير، كل المسائل المتعلقة بمهام المؤسسة وتنظيمها وسيرها.
- تصح مداورات المجلس بحضور نصف أعضائه وتكون نافذة بعد أجل 30 يوما من إرسالها إلى السلطة الوصية إلا في حالة إعتراض صريح مبلغ في غضون هذا الأجل.

أما بخصوص الهيئة التنفيذية فهي تتمثل في المدير حيث نصت المادة 26 على أنه يعين بقرار من الوزير المكلف بالتضامن الوطني وتنتهى مهامه بنفس الأشكال. ويتمثل دور المدير في تنفيذ مداورات مجلس الإدارة، تمثيل المؤسسة أمام العدالة، إعداد مشروع ميزانية المؤسسة وحساباتها وتقديمها لمجلس الإدارة للتداول فيها، إبرام كل صفقة أو عقد أو إتفاق أو إتفاقية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، تعيين المستخدمين الذين لم يتقرر بشأنهم نمط تعيين آخر، ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي المؤسسة طبقاً للتنظيم المعمول به، وإعداد تقرير عن نشاطات المؤسسة.

خلاصة الفصل الأول

يبدو أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة هي مفهوم قانوني ظهر بشكل متأخر وتم الإعتماد عليه بدواعي محاسبية محضة. كما أن هذا المفهوم لا يمكن الإلمام به إلا بعد إستعراض مفهومين أساسيين هما المؤسسة العمومية بشكل عام و المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بشكل خاص، فهناك علاقة وثيقة تربط بين جميع تلك المفاهيم، كما أن هناك تداخل فيما بينها.

الفصل الثاني:

مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العامة
للدولة على المؤسسة العمومية ذات
الطابع الإداري الخاضعة للأحكام
الأساسية المشتركة

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

ترجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688، ثم إنتشر نظام الميزانية في العالم ومن بينها وفرنسا. ولعل الإهتمام بفكرة الموازنة نشأ أولاً لدى الملوك والأمراء، وخاصة بالنسبة للضرائب التي يفرضونها على الشعب كمورد رئيسي لتمويل الموازنة، ثم إنتقل هذا الإهتمام إلى الشعب نتيجة الإجحاف المستمر في فرض الضرائب من جانب السلطة الحاكمة.

ففي القرون الوسطى، في إنجلترا كان الملك حراً في الإنفاق كيفما يشاء، عندما كان يغطي نفقات المملكة من عائدات أملاك التاج الخاصة، كما كان يحق له أن يفرض على الشعب ضرائب إستثنائية تزول بزوال الحاجة إليها بعد موافقة ممثلي الأمة على ذلك، ونتيجة لتضخم نفقات الدولة وزيادة أعباء الأموال على أفراد الشعب بسبب تزايد الحاجة للأموال وخاصة في أوقات الحروب وبفعل الإسراف في الإنفاق، إضطر الملك إلى الإستعانة بالضرائب أكثر من ذي قبل، وحاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة، فرد عليه البرلمان بتقرير عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقة، وكان أن نتج عن ذلك إصدار الملك شارل الأول ولأول مرة في سنة 1628 "وثيقة إعلان الحقوق" حيث قرر فيها ضرورة موافقة ممثلي الشعب على ما يفرض من ضرائب، وقد أخذت البرلمانات المتعاقبة ترفع من درجة معارضتها لإطلاق حرية الملك في الإنفاق والجبابة بغية تحديد سلطاتها، مما إضطر الملك وليام الثالث إلى إصدار "دستور الحقوق" في عام 1688، حيث تقرر المبدأ

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الشهير " لا ضرائب بغير تمثيل " أي عدم قانونية أي جباية تحصل دون موافقة البرلمان الذي يحدد مقدارها ومواعيدها وكيفية تحصيلها، وبهذا تؤكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب.

في فرنسا فقد مرت الموازنة العامة بنفس المراحل التي مر بها نشوء الموازنة في إنجلترا، حيث ظهرت الموازنة بشكلها الواضح على إثر الثورة الفرنسية، ففي سنة 1789 أصدرت الجمعية الوطنية التأسيسية قراراتها من خلال "وثيقة حقوق الإنسان" التي جاء فيها "إن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها بملء الحرية ويراقب تطبيقها، ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها".

و تلا ذلك دستور 1793 الذي نص على أنه "لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا في فرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها ". وبهذا تؤكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب، ولم يلبث هذا الحق أن شمل بقية الإيرادات الأخرى، وانتقل من إنجلترا وفرنسا إلى غيرهما من الدول¹ بما فيها الجزائر.

سنتناول في هذا الفصل تبعية ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة للميزانية العامة (مبحث أول) ثم خضوع نفقاتها لمبادئ النفقات العامة (مبحث ثان).

لعمارة جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، تصدر عن جامعة محمد خيضر
ليبسكرة. العدد الأول نوفمبر 2001، ص ص 103-104

المبحث الأول: تبعية ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة للميزانية العمومية للدولة

تختلف الميزانية العمومية من دولة إلى أخرى سواء من حيث مضمونها وطرق إعدادها ويختلف الأمر فيم إذا كانت الدولة متطورة أو متخلفة، غنية بالموارد أم فقيرة، كما أن الموقع الجغرافي للدولة ودخولها في تكتلات إقتصادية مع دول أخرى يؤثر لا محالة في ميزانيتها، وتتأثر ميزانية الوحدات الإقليمية والمصلحية للدولة بالميزانية العمومية التي تضعها الدولة سلبيا وإيجابيا.

سنتناول في هذا المبحث تعريف الميزانية العمومية (مطلب أول)، ثم مبادئها (فرع ثان) ومراحل إعدادها (فرع ثالث) ثم مراحل إعداد ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة (فرع رابع).

المطلب الأول: تعريف الميزانية العمومية

نظرا للأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية العمومية في حياة الدول فقد كانت منذ القدم محل إهتمام من طرف العلماء في سائر التخصصات بل ويتطلب الأمر عند إعدادها ومناقشتها في الدول التي تحترم نفسها إجتماع أكثر من تخصص علمي حتى يعطي كل واحد رأيه من زاوية معينة حتى تعم الفائدة .

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

ورغم تعدد التعاريف الممنوحة للميزانية في المجال القانوني إلا أننا يمكن أن نحصرها في التعريف الإصطلاحي (فرع اول)، التعريف التشريعي (فرع ثان)، التعريف الفقهي (فرع ثالث).

الفرع الأول: التعريف الاصطلاحي للميزانية العمومية

إن إصطلاح الميزانية يعني حقيبة النقود أو محفظة النقود العامة، التي إستخدمت كوعاء لإيرادات ونفقات الدولة، وقد أطلق هذا المصطلح في بريطانيا على الحقيبة الجلية التي يحمل فيها وزير الخزانة إلى البرلمان الوثائق التي تتضمن إحتياجات الحكومة من النفقات ومصادر تمويلها، وحديثاً أصبح المصطلح يطلق على الوثائق التي تحتويها الحقيبة أو الخطط التي تتضمن النفقات الحكومية وتمويلها، والتي تقدم إلى السلطة التشريعية لإقرارها.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للميزانية العمومية

عرفها القانون الفرنسي للموازنة العامة بأنها (الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها، ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الإقتصادية والمالية)، وعرفها القانون الأمريكي للموازنة العامة بأنها (صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، وإقتراح الجباية المبسطة فيها)، ويعرف القانون المصري الموازنة العامة بأنها (البرنامج المالي للخطة عن

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة).¹

وأما في الجزائر فقد تأخر إهتمام المشرع الجزائري بوضع قانون إطار شامل يوضح مختلف جوانب ومراحل الموازنة العامة ويمثل أداة أساسية لإعدادها وتنفيذها ومراقبتها، إلا أنه حاول في عدة مناسبات تحديد مفهوم الموازنة العامة من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالمحاسبة الحكومية ومنها:² تعريف القانون رقم 84-17 الذي يعتبر أن الموازنة العامة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموازنة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.³ وهناك تعريف القانون رقم 90-21 الذي يعتبر أن الموازنة العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها.⁴

¹ - لعمارة جمال، المرجع السابق، ص112.

² - لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 113.

³ - قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28 صادر بتاريخ 10 يوليو 1984

⁴ - قانون رقم 90-21 مؤرخ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر العدد رقم 35 صادر بتاريخ 1990/08/15، المادة 03 .

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الفرع الثالث: التعريف الفقهي للميزانية العمومية

هناك من عرفها على أنها نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة.¹ كما أن هناك من عرفها على أنها توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة في مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة.²

المطلب الثاني : مبادئ الميزانية العمومية

رغم أن التعاريف السابقة قد اختلفت فيما بينها، ورغم أن الدول تختلف في نظرتها إلى فكرة الميزانية العمومية حسب النظام الإقتصادي والسياسي لكل دولة، إلا أن هناك نوع من التوافق بين جميع الدول حول بعض المبادئ ذات الطابع العالمي، والتي يجب مراعاتها بمناسبة إعداد الميزانية . إذ لا يمكن تصور خطة مالية لدولة من الدول لا تقوم على مبادئ تدعمها وتضمن إستقرارها بعيدا عن التقلبات السياسية .

ومن الثابت أن للميزانية العمومية مبادئ أساسية تتمثل في السنوية(فرع أول) الوحدة(فرع ثان) و التوازن (فرع ثالث) .

الفرع الأول : مبدأ السنوية

وتعني الحياة المالية للدولة (أي مدة سنة) وهي تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار إحترام قاعدة السنوية.

¹ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، ب س ن، ص 273.

² بعلي محمد الصغير ، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ب س ن، ص 87.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وبلاحظ أن فترة التنفيذ المالي للميزانية بفرنسا تبدأ مع بداية العام الميلادي أو جانفي ونفس الأمر في ألمانيا وإيطاليا ولوكسمبورغ... إلخ.¹ وكذلك الأمر في الجزائر حيث تنص المادة 3 من القانون رقم 84-17 المتعلق المالية بقوانين المالية على ما يلي (يقرر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية).

ومبدأ سنوية الميزانية ليس مطلقا حيث ترد عليه بعض الإستثناءات مثل نظام الميزانية الإثنى عشرية في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية، إذ ترخص الإدارة العامة بفتح إتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة، كما يعتبر إستثناء على مبدأ السنوية الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الإقتصادية والإجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات.² فإذا كان المبدأ العام لسنوية الميزانية القائم على أن مدة تنفيذ الإيرادات والنفقات المفتوحة في الميزانية تحدد بسنة واحدة، فما هو العمل في حال ما إذا انتهت السنة المالية ولم تصرف كل النفقات أو لم تحصل كل الإيرادات المقررة في الميزانية؟ . إن الجواب على هذا السؤال لا يمكن أن يخرج عن

¹ - بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلا، المرجع السابق ، ص 87.

- منصورى الزين، دروس في المحاسبة العمومية، أقيت على طلبة العلوم الإقتصادية، جامعة سعد دحلب البليدة، ب.ر.²ص.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الحالتين التاليتين وهي إما الأخذ بمبدأ أو أسلوب التسيير (le système de gestion) وإما بأسلوب الممارسة المالية (le système d'exercice).

الفرع الثاني : مبدأ وحدة الميزانية العمومية

نادى بهذا المبدأ الفقيه "ساي" حيث قال "أنه من الضروري حصر الميزانية ضمن بنود تسمح من خلالها التعرف على أهم ملامح الميزانية". ومبدأ وحدة الميزانية يعني وضع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة وهذا الأمر يمكن تفسيره على أساس: أولاً -زاوية مادية: وتعني أن جميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان.

ثانياً - زاوية شكلية: وتعني خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية.¹ ويحقق الإلتزام بقاعدة وحدة الميزانية مزايا عديدة منها:

1-الميزانية غير العادية أو المتغيرة: ويوجد هذا النوع من الميزانيات في الكثير من الدول منها ألمانيا وفرنسا والولايات المتحدة. وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النوع بالنسبة لفيضانات الجنوب وكارثة الأصنام الشلف سنة 1980 والجزائر وعين تيموشنت وغيرها من الميزانيات غير العادية.²

¹ - بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 92-93.

² - زغدود علي، المالية العامة، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب س ن، ص ص 88-91

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

2- الميزانية العامة الملحقة: الميزانية الملحقة لها إيراد خاص من بعض الإيرادات العامة ذات الطبيعة التجارية والثقافية والاجتماعية التي تتمتع بالشخصية المالية دون أن تكون لها شخصية معنوية منفصلة عن شخصية الدولة ولكن ميزانيتها تلحق بميزانية الدولة فتعرض على المجلس الشعبي الوطني ضمن قانون المالية كما هو الحال بالنسبة للميزانية الملحقة الخاصة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وكذلك كالميزانية الملحقة الخاصة بالري والميزانية الملحقة الخاصة بمياه الشرب والمياه الخاصة بالصناعة، وكرس هذا الإستثناء من وحدة الميزانية القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984.

الفرع الثالث : مبدأ توازن الميزانية العمومية

يقصد بمبدأ توازن الميزانية أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وتأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة، فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، وفي هذا الإتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور حينما نصت على ما يلي (لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها) وهناك إستثناء على هذه القاعدة يتمثل في نظرية العجز المنتظم ويستخلص من هذه النظرية ما يلي:

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

أولاً - أن نظرية العجز المنتظم وإن كانت تبدو بصورة سطحية مخالفة لمبدأ توازن الميزانية، هي في حقيقة الأمر خطوة سابقة للوصول إلى التوازن في الميزانية، إذ أن التضحية بصورة مؤقتة بهذا التوازن يهدف إلى إخراج الإقتصاد القومي من حالة الكساد التي يعاني منها. ثانياً - أن العجز في الميزانية هو عجز مؤقت وليس دائم، وينتهي بمجرد وصول الإقتصاد إلى حالة التوازن الإقتصادي وتحقيق العمالة الكاملة.

ثالثاً - يجب على الدولة أن تتيقظ بشأن الكف عن الإصدار النقدي، وهو الأداة التي تستخدمها الدولة للوصول إلى مرحلة التوازن عندما يصل الإقتصاد القومي إلى مرحلة العمالة الكاملة إذ أن الإستمرار فيه من شأنه أن يؤدي إلى إرتفاع الأسعار وإنهيار قيمة النقود بدلا من زيادة الإنتاج لمواجهة الزيادة في الطلب على السلع والخدمات، ويرجع ذلك إلى أن الجهاز الإنتاجي يعمل بكل طاقته دون وجود أي طاقة معطلة.

المطلب الثالث: مراحل إعداد الميزانية العمومية

نتناول في هذا المطلب كيفية إعداد الميزانية العمومية والإجراءات الفنية المتبعة بصدد تحضيرها، حيث أنه كي تأتي الميزانية العامة معبرة عن مجمل نشاطات الدولة من سياسية وإقتصادية واجتماعية، وجب إشترك كل أصحاب المسؤولية في عملية تحضيرها، وهذا ما تحاول معظم بلدان العالم تطبيقه، إذ تبدأ عملية تحضير الميزانية في الوحدات التابعة لكل إدارة في إدارتها المركزية، فالوزير المختص، فوزير المالية، فمجلس الوزراء، وعلى هذا

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الأساس فإن عملية التحضير تجتاز من بدئها حتى تاريخ إحالة مشروع الميزانية على البرلمان عدة مراحل .

حيث سنتناول في هذا المطلب السلطة المختصة بتحضير الميزانية العمومية وتحديد اهدافها(الفرع الأول) ثم إعداد الإطار العام لمشروع الميزانية(فرع ثان) ثم تحضير مشروع الميزانية العمومية لدى الوزراء(فرع ثالث) ونعالج بعدها عرض مشروع الميزانية العمومية على مجلس الوزراء(فرع رابع) لنصل إلى آخر مرحلة وهي مناقشة الميزانية العمومية والتصويت عليها من طرف البرلمان(فرع خامس).

الفرع الأول: السلطة المختصة بتحضير الميزانية العمومية وتحديد أهدافها

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات عديدة تتمثل في أن الميزانية العمومية تعد تعبيراً عن البرامج والخطط الحكومية في مجالات مختلفة، حيث أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تطلبه هذه الإدارة من النفقات. كما أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد.

والسلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الإجتماعية لعدم خضوعها للإعتبارات المحلية والإقليمية التي

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.¹ ومن ثم فإنه يتم تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية العمومية على نحو ملائم للظروف الإقتصادية التي تمر بها كل الدول، ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية. وأخيراً فإن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة، ولذا فإنه يجب أن يطبع الإنسجام والتوافق بين أجزاء وبنود وتقسيمات الميزانية المختلفة. ومن المتوقع أن تطالب السلطة التشريعية السلطة التنفيذية مراعاة بعض الإعتبارات في عملية إعداد الميزانية، كأن تلزمها بإحترام الخطة الإقتصادية العامة للدولة التي سبق لها الإقتراح عليها بالموافقة، وهي في هذا الصدد يتوقف دورها عند التوجهات العامة، دون الدخول في تفاصيل الإعداد والتحضير.²

الفرع الثاني: إعداد الإطار العام لمشروع الميزانية العمومية

على ضوء قرارات مجلس الوزراء وما تحدده من السياسة المالية الواجب إتباعها، تبدأ وزارة المالية بوضع الإطار العام لمشروع الميزانية للسنة المالية المقبلة، مركزة في الوقت نفسه على الأولويات والخدمات العامة التي تنوي تقديمها وحجم القروض عند اللجوء إلى

¹ - لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية دراسة حالة : مصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص إقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات، شعبة العلوم الإقتصادية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، السنة الجامعية 2015/2014، ص 14.

² محبوب محمد الطاهر، أجهزة الرقابة على تنفيذ الميزانية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2017/2016، ص 19.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الإيرادات الإستثنائية لتغطية نفقات المشاريع الأساسية وضبط النفقات والتوسع في بعضها الآخر.

الفرع الثالث: تحضير مشروع الميزانية العمومية لدى الوزراء

في الأشهر الأولى من كل سنة مالية يبدأ تحضير مشروع الميزانية لدى الوزارات، فتقوم كل وحدة إدارية في الوزارة وإستنادا إلى نفقاتها في العام السابق بإعداد جدول نفقاتها ونفقات المصالح التابعة لها للسنة المقبلة على ضوء السياسة المالية العامة المحددة كالأخذ بعين الإعتبار مثلا: حالة الخزينة، الخطة الإقتصادية والإنمائية...إلخ. وبعد أن ترفق هذه الجداول بالمستندات والوثائق اللازمة، تودع لدى مصالح الوزير المختص، حيث يتم توحيدها وعرضها على الوزير، وبعد أن يدرس كل وزير ميزانية وزارته وهذا طبقا لمتطلبات سياسته المقبلة يمكنه إعادة النظر فيها بالزيادة أو النقصان، أو تفضيل مشروع على آخر أو تعديلها، ثم يرسلها ضمن المهلة القانونية إلى إدارة الميزانية لدى وزارة المالية مرفقة بالمستندات والإيضاحات التي تبرر الإعتمادات المطلوبة والفروق الحاصلة بينها وبين الميزانية الجارية والأسباب الموجبة لها.¹

¹ منصورى الزين، المرجع السابق، ب.ر.ص.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الفرع الرابع: عرض مشروع الميزانية العمومية على مجلس الوزراء

تلعب وزارة المالية دورا هاما في تحضير الميزانية مما يعطي لوزير المالية سلطة واسعة بالنسبة لغيره من الوزراء ويتجلى هذا الأمر من خلال الإطار القانوني الذي خول وزير المالية القيام بالمهام الموكلة له حسب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية:

أولاً- يقوم بإعداد نفقات وزارية، شأنه في ذلك شأن الوزارات الأخرى ثم يودعها لاحقا لدى إدارة الميزانية.

ثانيا- يختص بتحضير تقديرات الإيرادات العائدة للسنة التالية، وهو الأمر الذي يميزه عن سائر الوزراء الذين يكتفون بتقدير النفقات فقط.

ثالثا- يجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة إليه من مختلف الوزارات مضيفا إليها مشروع نفقات وزارته.

رابعا- يتحمل وحده مسؤولية تأمين التعادل بين إيرادات الميزانية ونفقاتها، فإنه يكون حريصا على دراسة وتدقيق جميع طلبات الإعتمادات المالية والأسباب الموجبة لها والمستندات والوثائق التي تبررها مع إضطراره في غالب الأحيان إلى مناقشة الإدارات المختصة في صحة بعض النفقات وضرورتها.

خامسا- وأخيرا يعد مشروع الميزانية في صيغته النهائية ويعرضه على مجلس الوزراء تمهيدا لإحالاته على السلطة التشريعية، ويرافق ذلك خطاب الميزانية أو التقرير التفسيري، وهذا ما

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

دفع معظم التشريعات المالية على جعل أمر تحضير الميزانية لوزير المالية على أن يتبعها فيما بعد رفع المشروع وعرضه على مجلس الوزراء ضمن المهل القانونية والدستورية لتتمكن الحكومة من دراسته وإنجازه وإحالته على البرلمان ضمن المهلة المحددة.

الفرع الخامس: مناقشة الميزانية العمومية والتصويت عليها من طرف البرلمان

بعد إعداده من طرف السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)، بغرض إعداده تطبيقاً لقاعدة " أسبقية الإعتداد على التنفيذ " وذلك وفق المراحل التالية:

أولاً- المناقشة: تلجأ معظم المجالس النيابية إلى إنشاء هيئات خاصة من بين أعضائها يطلق عليها في أغلب الأحيان لجنة الميزانية أو اللجنة المالية أو لجنة المالية والميزانية، وتكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الميزانية وإبداء جميع ملاحظاتها عليه، ولتسهيل دراستها لمشروع الميزانية يحق لهذه اللجنة أن تطلب من وزير المالية كل البيانات والوثائق والشروح المتعلقة بإعتداد الميزانية المقترحة. ولها أيضاً أن تطلب من وزير المالية ومن كل وزير صاحب علاقة بإعتمادات الميزانية أن يحضر جلساتها وأن يشارك في المناقشات الخاصة بميزانية وزارته لتبرير الإعتمادات المطلوبة. وتنتهي أعمال هذه اللجنة بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها وإقتراحاتها وتودع هذا التقرير لدى مكتب رئيس البرلمان الذي يبادر إلى طبعه وتوزيعه على النواب لتمكينهم من الإطلاع عليه ومناقشة مشروع الميزانية على

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

أساسه، ويتم عرض هذا التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، وتكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من مختلف القطاعات والوزارات، حيث يفتح المناقشة عادة وزير المالية بخطاب حول الميزانية العامة، يوضح فيه السياسة المالية للحكومة والأسباب التي حملته على وضع مشروع الميزانية في الشكل المعروض، ثم يليه بعد ذلك المقرر العام للجنة المالية والميزانية أو رئيس هذه اللجنة ويعلل أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة، ثم يشرع النواب في المناقشة العامة، وبعد إنتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت.¹

ثانيا- التعديل: تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد إلى آخر، ففي فرنسا مثلا يقيد دستورها لعام 1958 من حق البرلمان في تعديل مشروع الميزانية الذي تقدمه الحكومة لأن ذلك من شأنه الإنقاص من الإيرادات وزيادة النفقات، ذلك أن الميزانية تمثل كلا متجانسا، وأن إطلاق التعديلات قد يضر بالمصلحة العامة. وفي الجزائر يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم بإقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص: " لا

¹ منصورى الزين، المرجع السابق، ب.ر.ص.

يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو توفير مبالغ مالية في

فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ."

ويمكن للحكومة الإعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل

سياسية ودستورية.¹

ثالثا- التصويت: تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني

حق التصويت على ميزانية الدولة، كما يقوم مجلس الأمة لاحقا بالمناقشة والمصادقة على

قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور .و خلافا لبعض الأنظمة التي تخول

للبرلمان التصويت على الميزانية بابا بابا، فإن المادة 70 من القانون 84-17 المتعلق

بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات

الإدارات المحلية التي يصوت عليها بابا بابا، وفصلا فصلا ومادة مادة، والقاعدة أن

يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة إحتراما لمبدأ

السوية. كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على

قانون المالية حينما نص في الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 120 من الدستور على ما

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الموافق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، المنشور بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر عدد 25 صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، و القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 صادر في 07 مارس 2016 .

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

يلي: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ ايداعه طبقا للفقرات السابقة، في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"¹.

كما ينص القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية إلى حالة عدم تمكن البرلمان لإعتبارات معينة من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة، حينما نص في المادة 69 على ما يلي: " في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة :

1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية للميزانيات السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

ت- بالنسبة لإعتمادات الإستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

¹- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المرجع السابق

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخرينة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.¹

المطلب الرابع : مراحل إعداد ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

بعد أن إستعرضنا لمفهوم الميزانية العمومية ومراحل إعدادها، سنتناول بالتفصيل المراحل التي تمر بها ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة في هذا المطلب.

ورغم أنها تختلف عن مراحل الميزانية العمومية غير أنها تتركس تبعية مطلقة لها لأنها مرتبطة بها إرتباطاً وثيقاً من حيث الإجراءات والزمن. ويندرج تحت هذا المطلب تقدير الإحتياجات المتوقعة ومناقشتها مع السلطة الوصائية على المستوى المحلي(فرع أول) و إعداد مشروع الميزانية التوقعية(فرع ثان) و العلاقة بين المصادقة على قانون المالية و المصادقة على ميزانية المؤسسة العمومية الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة(فرع ثالث).

¹ قانون رقم 84-17، المرجع السابق

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الفرع الأول: تقدير الإحتياجات المتوقعة ومناقشتها مع السلطة الوصائية على المستوى المحلي

تبدأ عملية التحضير لإعداد ميزانية هذا النوع من المؤسسات في أول الأمر بتقدير الإحتياجات المتوقعة خلال السنة القادمة، ويتم الإعتماد من أجل ذلك على تعليمة للسلطة الوصائية، حيث يتم الأخذ في الحسبان مايلي :

- الوضعية العددية الحقيقية للموظفين الشاغلين للمناصب. -برنامج النشاط المرتقب تطبيقه في السنة القادمة
- الفارق المالي المحتمل الذي تسببه الزيادة المحتملة في الأسعار.
- إن عملية التقدير هذه المتعلقة بالنفقات الإجبارية(ماء، كهرباء، غاز،...) ونفقات التسيير، يجب أن تحترم تعليمة السلطة الوصائية¹.
- بالنسبة لنفقات المستخدمين والتي يتضمنها الفرع ا، ويتم تقديرها على أساس ما تحتاجه المؤسسة بالنسبة للرواتب والتكاليف الإجتماعية، وتتعلق بمايلي :
- عدد المستخدمين الفعليين عند تاريخ 31 ديسمبر من السنة السابقة.
- الأعران الذين تتواجد ملفات توظيفهم أو ملفات مخلفات ترقيةهم قيد التسوية.
- المناصب المالية الجديدة المرقبة حسب برنامج النشاط.

¹ - Institut de formation et d'enseignement professionnel de Birkhadem, La comptabilité publique des établissements à caractère administratif, p20

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

- وضعية المنح وفي بعض المؤسسات وضعية شبه الرواتب عند تاريخ 31 ديسمبر.
 - وضعية مختلف الإشتراكات، أيضا بالنسبة لبعض أنواع المؤسسات وليس جميعها.
- كل هذه النفقات يجب أن يتم تغطيتها ماليا عند وضع الميزانية القادمة ويدخل في ذلك أيضا التعويضات المتعلقة بكل منصب والمخلفات المتأتية من التوظيف الأولي في المناصب، الترقيات في الدرجة، والترسيم والترقية إلى الرتب الجديدة.
- وبالنسبة لنفقات التسيير، فكل باب من هذا الفرع II يجب أن يتم منحه الأموال التي تغطي الإحتياجات المعبر عنها من طرف المؤسسة، ويأخذ بعين الإعتبار ما تم إستهلاكه في سبيل تحقيق النشاط المخطط له في السنة السابقة والزيادة المحتملة في الأسعار.
- وبالنسبة لإيرادات المؤسسات فيتم تقديرها بتطبيق أحكام قوانين المالية، حيث أن كل إيراد يتأتى من النشاطات التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة يمكن أن تؤخذ بعين الإعتبار عند فتح النفقات المرتبط بتلك النشاطات.
- غير أن تحديد النشاطات التابعة لهذه المؤسسات وكيفيات إستعمال إيراداتها تحدد بموجب التنظيم .

ثم يتم مناقشة الإحتياجات التي عبرت عنها كل مؤسسة لمعرفة مدى معقوليتها،

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وفي الأخير فإن تحديد شكل الوثيقة النهائية لمدونة ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة من طرف الوزارة يكون موضوع عملية تلخيص ميزانياتي ينتج عنه مايلي :

- مجموع الإيرادات والنفقات، مع تحديد مبلغ إعانات الدولة.
- توزيع النفقات المحتملة حسب الفروع والأبواب والمواد الميزانية¹.

الفرع الثاني : إعداد مشروع الميزانية التوقعية

فبعد تقييم الإحتياجات وتعدادها بالنسبة للمؤسسات بالإستعانة ببرنامج النشاطات يتم إعداد مشروع الميزانية والمصادقة عليها حسب المرسوم رقم 89-198 المؤرخ في 1989/11/07 المذكور سابقا. وفي هذا الإطار فإنه من الواجب إحترام ماجاء في التعليمات المذكورة أعلاه والتي تتعلق خصوصا بمايلي :

- الآجال المحددة لإرسال مشاريع ميزانيات المؤسسات من المديرية الولائية الوصية إلى الإدارة المركزية(الوزارة الوصية).
- عدد الميزانيات المصادق عليها من طرف المديرية الولائية الوصية.
- مذكرة تقديم الميزانية.
- وضعية المستخدمين حسب الجدول النموذجي.
- وضعية إستهلاك نفقات السنة السابقة مع تحديد البواقي .

¹ -Institut de formation et d'enseignement professionnel de Birkhadem,Op.Cit, p 21

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

- وضعية حظيرة السيارات مصادق عليها .
 - مصفوفة الأجور الإبتدائية والإضافية للسنة السابقة.
 - الوضعية العددية للمتكونين بالنسبة لمؤسسات التكوين، والحالة العددية للأشخاص المتكفل بهم بالنسبة للمؤسسات التي تتكفل بفئات معينة من المجتمع مثل مؤسسات المعوقين أو دور العجزة.
 - الوضعية المالية لفروع الميزانية، الفرع I الخاص بالأجور، والفرع II الخاص بنفقات تسيير المصالح، الحقيقية والمتوقعة.
 - وضعية الإيرادات التي سيتم تحقيقها (حسب الطبيعة).
 - وضعية أشغال التهيئة المتوقعة مرفقة بالكشوفات التقديرية (devis estimatifs)
 - وضعية الأعوان المتعاقدين
 - وضعية التعويضات المتعلقة بالرواتب المتوقعة حسب التنظيم المعمول به.
 - وضعية المخلفات المالية المترتبة عن تسوية الوضعيات الخاصة بكل صنف من الأعوان.
 - الوضعية المتعلقة بفصل التغذية¹.
- جميع هذه الوثائق المنجزة في نموذجين ومصادق عليها من طرف الأمر بالصرف تمثل الوثائق التبريرية التي تدعم الإحتياجات المعبر عنها للمؤسسة.

¹ -Institut de formation et d'enseignement professionnel de Birkhadem, Op.Cit, p 22

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وبعد إعداد الميزانية التوقعية من طرف المديرية الوصية بالنسبة لجميع المؤسسات التابعة لها تقوم بإرسالها إلى المديرية المركزية المختصة في الوزارة والتي تتكفل بإعداد مشروع ميزانية القطاع وإرساله للوزارة المكلفة بالمالية في الآجال القانونية.

وفي هذا الإطار فإن الأشغال المتعلقة بالميزانية تتم بشكل عام حسب الجدول الزمني

التالي :

- إرسال مشروع ميزانية المؤسسات للإدارة المركزية بالوزارة الوصية قبل 28 فيفري من السنة السابقة عن السنة المعتمدة.
- القيام بعملية تلخيص ميزانيات المؤسسات من طرف الإدارة المركزية وإرسال مشروع ميزانية القطاع ككل إلى وزارة المالية قبل 30 أفريل .
- مناقشة الوزارة الوصية لميزانية القطاع مع وزارة المالية في شهر ماي أو جوان .
- تقديم مشروع الميزانية إلى الحكومة في شهر جوان .
- إيداع مشروع الميزانية العامة للدولة لكل القطاعات على مستوى البرلمان.
- إمضاء قانون المالية والمراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الإعتمادات المخصصة لكل وزارة في 31 ديسمبر .

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الفرع الثالث: العلاقة بين المصادقة على قانون المالية و المصادقة على ميزانية

المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وحتى نستطيع أن نفهم العلاقة الموجودة بين قانون المالية وميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة سنتعرف في هذه الدراسة على بعض النصوص القانونية التي تحكم هذه العلاقة والتي ستساعدنا على فهمها، ولذلك إرتأينا أن نأخذ كمثال تطبيقي قانون المالية لسنة 2017 وميزانية مؤسسة متخصصة تابعة لقطاع التضامن الوطني.

صدر قانون المالية لسنة 2017 بموجب القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28/12/2016¹ حيث حدد في الصفحة 66 منه توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2017 حسب كل دائرة وزارية، حيث منح على سبيل المثال لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة إعتقاد مالي قدره : 70.904.217.000 دج، وقامت على إثر ذلك وزيرة التضامن بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 17-47 المؤرخ في 19/01/2017 المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة من ميزانية التسيير

¹- قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77 صادر بتاريخ 29 ديسمبر 2016

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

بموجب قانون المالية لسنة 2017¹ حيث حددت من خلاله في الجدول الملحق الإعانات المخصصة للمؤسسات المتخصصة للقطاع بـ : 14.946.000.000 دج.

وقصد وضع حيز التنفيذ إعمادات السنة المعتبرة التي تم رصدها، فقد صدر قرار مشترك من وزير المالية والوزير المعني حسب ماجاء في نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 89-198 المرخ في 07/11/1989².

حيث صدر القرار الوزاري المشترك رقم 7397 المؤرخ في 27/12/2016 المتضمن توزيع الإيرادات والنفقات وتعداد المناصب المالية للمؤسسات المتخصصة لسنة 2017³.

والمعمول به هو أنه بعد صدور هذا القرار الوزاري المشترك تجتمع مجالس إدارة كل المؤسسات المتخصصة لقطاع التضامن والبالغ عددها 382 مؤسسة سنة 2017 وتصادق على مشاريع الميزانية ، وبعد ذلك تحال مشاريع ميزانيات هذه المؤسسات على المراقب المالي ثم يرسل إلى الوالي للمصادقة عليها كما هو مذكور في المادة 4 من المرسوم

¹- مرسوم تنفيذي رقم 17-47 مؤرخ في 19 يناير 2017 يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 08 صادر بتاريخ 09 فبراير 2007.

²- مرسوم تنفيذي رقم 89-198 ، المرجع السابق.

³- قرار وزاري مشترك رقم 7397 مؤرخ في 27 ديسمبر يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات وتعداد المناصب المالية للمؤسسات المتخصصة لقطاع التضامن الوطني لسنة 2017.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

التنفيذي رقم 89-198¹ في أجل أقصاه شهر واحد من إمضاء القرار الوزاري المشترك، وبعد مصادقة الوالي ترسل نسخة من هذه الميزانيات إلى وزير المالية والوزير المعني.

وفي حالة وجود تعديلات في الميزانية المصادق عليها فإن ذلك يتم بالشكل التالي :

- بقرار مشترك بين وزير المالية والوزير المعني عندما يتعلق الأمر بحركة إتمادات بين المؤسسات.

- بمقرر وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المعني عندما يتعلق الأمر بحركات إتمادات تمس أبواب مختلفة عن بعضها داخل نفس المؤسسة.

- بمقرر من الوالي المعني عندما يتعلق الأمر بحركات إتمادات ذات طبيعة واحدة.

- بمقرر من مدير المؤسسة عندما يتعلق الأمر بحركات إتمادات من مادة إلى أخرى داخل نفس الباب، وهذه هي الحالة المتكررة في جل المؤسسات. (المادة 6).

المبحث الثاني: خضوع نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة لمبادئ النفقات العامة

إن الميزانية العمومية تبنى على أساس شقين، الإيرادات العامة والنفقات العامة، إلا أنه مادامت ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

¹- مرسوم تنفيذي رقم 89-198 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

تبنى أساسا على النفقات كما سيأتي بيانه لاحقا فإننا سنتناول بشيء من التفصيل النفقات العامة للدولة وللدولة وسنتجاهل الإيرادات العامة .

وستكون لدينا من خلال هذا المبحث صورة واضحة عن ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وسنتمكن من معرفة الحقيقة القانونية والمحاسبية لهذا النوع من الميزانيات التي يجد الكثير الصعوبة في التعامل معها ومعرفة العلاقة الموجودة بينها كأداة تقنية لإستهلاك المال العام وبين القانون .

وسنتناول في هذا المبحث المقصود بالنفقات العامة (مطلب أول) ثم مراحل صرف النفقات العامة (مطلب ثاني) ثم نتناول (الأعوان المكلفون بصرف النفقات العامة) (مطلب ثالث) وفي الأخير سنتعرف على كيفية صرف نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة والأعوان المكلفون بها (مطلب رابع).

المطلب الأول: المقصود بالنفقات العامة

حتى تضمن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة تقديم خدماتها للمواطنين فهي في حاجة مستمرة للأموال التي تمنحها إياها سنويا الدولة في شكل إعانات مالية كون هذه المؤسسات ضئيلة الموارد ومنها من تكون منعدمة الموارد لأنها لاتستهدف تحقيق الربح عكس المؤسسات الإقتصادية أو التجارية والصناعية. وإعانات الدولة تعتبر بمثابة نفقات للدولة على هذه المؤسسات تقتضي إحترام شروط معينة هي نفسها الشروط الخاصة بنفقات تلك المؤسسات .

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

سنتناول في هذا المطلب تعريف النفقات العامة (فرع أول) ثم خصائصها (فرع ثان) ثم آثارها (فرع ثالث) كما سنتناول ظاهرة تزايد النفقات (فرع رابع) وتقسيماتها (فرع خامس) ثم نتناول في الأخير تقسيمات نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة (فرع سادس).

الفرع الأول: تعريف النفقات العامة

لم تحض النفقات العمومية بالاهتمام اللازم من قبل الباحثين والدارسين رغم أهميتها الكبيرة، فكانوا ينظرون إليها من زاوية قانونية فقط واهتموا بطريقة تحديدها ، وإجراءات صرفها والرقابة المالية والإدارية عليها.

ويمكن تعريفها بأنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة¹ ومن هذا التعريف يمكن أن نستخلص أهم عناصر النفقات العامة.

الفرع الثاني : خصائص النفقات العامة

مثلها مثل أي ظاهرة إقتصادية وقانونية فإن للنفقات العامة خصائص معينة يمكن معرفتها بها وتمييزها عن باقي المفاهيم المشابهة لها ، وأغلب الفقهاء يجمعون على أن للنفقات العامة ثلاث شروط أساسية، وهي :

¹ - سباش ليندة، محاضرات في المالية العامة، القيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس ل م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، سنة 2016/2017، ص 17.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

أولاً- مبلغ نقدي: يتطلب قيام الدولة بنشاطها المالي الذي يستهدف إشباع الحاجات العامة والتي يحددها كل من طبيعة النظام الإقتصادي والإجتماعي والسياسي وخصائص مرحلة التطور الذي يمر به المجتمع أن توفر بعض الأموال الإقتصادية اللازمة وتخصيصها لهذا الغرض، فقد كانت الدولة تحصل على كل أو بعض السلع التي تحتاجها بطرق مختلفة كالإستيلاء الإجباري على السلع والأموال لتلبية إحتياجاتها وذلك بدون مقابل، ومع التطور الحاصل لم يكن مقبولاً أن تدفع الدولة مقابلاً عينياً مقابل الحصول على السلع والخدمات حيث أدى هذا إلى الإنتقال لإقتصاد المقايضة أي من الإقتصاد العيني إلى الإقتصاد النقدي حيث شاع إستخدام النقود كوسيلة للتبادل وإعتمادها من قبل المجتمع للحصول على السلع والخدمات، حيث أصبحت النفقات العامة تتم في الغالب بشكل نقدي وكل نفقة لا تتم بالشكل النقدي لا تعتبر من النفقات العامة وذلك من أجل تحقيق المساواة في توزيع الأعباء وإمكانية الرقابة عليها.¹

ثانياً- الإنفاق من شخص عام: تصدر النفقة من إحدى الهيئات الإدارية مثل الدولة والهيئات المحلية والمصالح الحكومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، فإذا إعتبرنا شخص ما قام ببناء جامعة وقام بإهدائها للدولة فإن إنفاقه لا يعتبر نفقة عامة وذلك لأن الأموال المنفقة لم تخرج من ذمة شخص عام، وتوجد هناك خلافات عديدة حول طبيعة

¹- محبوب محمد الطاهر، المرجع السابق ، ص 30.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

المبالغ التي تنفقها المشروعات الإقتصادية العامة التي تمارس نشاطا يطابق أو يشابه الأنشطة الخاصة، فهناك من يعتبرها نفقة عامة لأنها هدفت لتحقيق نفع عام إلا أنها تعتمد على أساليب ووسائل الهيئات الخاصة من تعاقد وتبادل.

ثالثا- الإنفاق لتحقيق نفع عام أو إشباع حاجات عامة: ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة وتبرير هذا العنصر يرجع إلى مبدأ العدالة والمساوات بين جميع الأفراد. إن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب، ومن ثم يجب أن يكونوا متساوين في الإنتفاع من النفقات العامة، ويعتبر مفهوم الحاجة العامة أمرا نسبيا يختلف من مجتمع لآخر حسب التطور الحضاري والإجتماعي والثقافي في كل مجتمع.¹

الفرع الثالث: آثار النفقات العامة

لمعرفة آثار النفقات العامة أي الآثار التي تنتج عن نفقة عامة معينة يصبح من الممكن توجيه النفقات العامة لتحقيق أهداف معينة بسهولة ويسر.² وتتضح آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني، الإستهلاك، الدخل الوطني والأسعار.

¹- بوشنطر سليمة، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة دراسة حالة (إقامة جامعية)، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، فرع محاسبة وتدقيق، قسم العلوم التجارية، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2010/2011، ص 12.

²- محبوب محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 39.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

أولاً: أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني: تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والعمالة من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، وتؤدي النفقات العامة إلى زيادة الإنتاج القومي، وذلك بطريقة مباشرة وذلك مثل النفقات الإستثمارية أو تكاليف إنشاء المصانع، وقد تؤدي النفقات العامة إلى زيادة الإنتاج القومي بطريقة غير مباشرة حينما تؤدي هذه النفقات إلى زيادة قدرة الأفراد على الإدخار وذلك مثل نفقات التعليم والصحة، حيث يؤدي الصرف على هذه المرافق إلى زيادة كفاية المرافق وقدرتها على تقديم أفضل الخدمات للأفراد. كما قد يؤدي زيادة الإنفاق العام إلى نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع لآخر من فروع الإنتاج،

ثانياً: أثر النفقات العامة على الإستهلاك : يظهر أثر النفقات العامة على الإستهلاك من خلال شراء الدولة للسلع والخدمات، وتوزيع الدخل على الشعب، ففي الحالة الأولى تشتري الدولة هذه السلع والخدمات وتقدمها للمجتمع مثل وجبات الطلبة والتوسع في الخدمات الصحية والتعليمية، أما في الحالة الثانية فيحدد حجم الإستهلاك بما تدفعه الدولة من أجور ومرتببات لعمالها، لكن الإستهلاك يظل منخفضاً إذا إقتصر على الفئات المنتجة، لذلك تتفق الدولة في إطار النفقات الإجتماعية أموالاً كثيرة لزيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات من قبل الطبقات الفقيرة مما يزيد في حجم الإستهلاك. كما يظهر في قيام الدول بشراء الخدمات الإستهلاكية (الصحية والطبية والعلمية والدفاعية والأمنية وخدمات العدالة)، ويسمى

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

هذا بالإستهلاك العام، ويلاحظ أن هذه النفقات العامة وهي تؤدي الخدمات العامة تسهم في زيادة الناتج القومي. ويظهر ذلك أيضا عند قيام الحكومة بشراء سلع لتمويل بعض الفئات (بعد تنازل هذه الفئات عن جزء من دخلهم للدولة)، مثل أفراد القوات المسلحة بغرض توزيعها بالمجان على الفئات محدودة الدخل أو طلاب المدارس، أو بغرض تخزينها لتوزيعها على الجمهور في حالات الحروب أو الحالات الإستثنائية. كما يكون ذلك عند قيام الحكومة بتوزيع دخول تخصص للإستهلاك (إعانات البطالة والعجز والشيخوخة والطفولة) وتسمى هذه التوزيعات بالتحويلات النقدية، وكذلك تؤدي الإعانات التي تمنح لمنتجي السلع إلى زيادة إستهلاك هذه السلع.¹

ثالثا: أثر النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل الوطني : تتدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل الوطني بين المواطنين بوسائل متعددة، فهي تمارس عن طريق إصدار القرارات الإدارية المباشرة التي تحدد الأثمان لعوامل الإنتاج، وإلى جانب هذه الوسيلة الإدارية، فإن الدولة يمكنها عن طريق الأدوات المالية تحقيق هذا الهدف فيمكنها إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق الإيرادات العامة، كما يمكنها تحقيق ذلك أيضا عن طريق النفقات العامة، ويهمننا أن نبين أن الأدوات المالية كلها بما فيها النفقات العامة تؤثر بدهاءة على الدخل

¹ - محبوب محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 41.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

حتى في ظل السياسة المحلية، إذ تقتطع الإيرادات العامة كالضرائب من هذه الدخول نسبا معينة، ثم تحول الحصيلة إلى منافع عن طريق الإنفاق العام.

رابعاً: أثر النفقات العامة على الأسعار: ويكون ذلك في حالة الإنفاق العام الذي يتم تمويله من قبل الدولة عن طريق خلق عجز في ميزانيتها تقابله الدولة بالإقتراض من البنك وخاصة البنك المركزي الأمر الذي يؤدي إلى زيادة كمية النقود الموجودة في التداول، فإذا زادت كمية النقود بمعدل يزيد عن معدل زيادة الكمية المعروضة من السلع والخدمات، وخاصة السلع الإستهلاكية أدى ذلك إلى ارتفاع الأثمان إرتفاعاً قد يصل إلى حد التضخم نتيجة لزيادة الطلب بمعدل أكبر من معدل زيادة العرض.¹

الفرع الرابع: ظاهرة تزايد النفقات العامة

إذا تتبعنا أرقام النفقات العامة لأية دولة من الدول في سنوات متتالية لوجدنا أنها تزداد باستمرار، ونشاهد هذه الظاهرة في جميع الدول على إختلاف نظمها وأحوالها. وقد جذبت هذه الظاهرة أنظار علماء المالية وهم يطلقون عليها "قانون فانجر" نسبة إلى الاقتصادي الألماني فانجر (wanger).²

ويمكن إرجاع ظاهرة إزدياد النفقات العامة إلى أسباب وعوامل عديدة ظاهرة وحقيقية.

¹ - سوزي عدلى ناشد، المرجع السابق، ص 77.

² - بعلي محمد الصغير ، يسرى أبو العلى، المرجع السابق، ص 44.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

أولاً: الأسباب الظاهرية: وتتمثل أساساً فيم يلي:

1- تدهور قيمة النقود: حيث ينجم عن ذلك إنخفاض قيمة العملة الوطنية وهبوط قيمتها الشرائية، ومن ثم إرتفاع أثمان مشتريات الدولة ومرتببات الموظفين يترتب عنه تزايد في النفقات العامة ظاهرياً، إذ لا تقابله زيادة في نوع و كميات الخدمات المقدمة.

2- التغير في أساليب وآليات وضع الميزانيات: كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية فلا تسجل النفقات في الميزانية إلا صافي الحساب، أي إستنزال حصيلة الإيرادات العامة من النفقات العامة، أما الآن فإن الميزانيات العامة تعد وتحضر طبقاً لمبدأ الناتج الإجمالي الذي تدرج بموجبه نفقات مرافق الدولة وإيراداتها دون إجراء أي مقاصة أو إستنزال بين النفقات والإيرادات، وأدى ذلك بطبيعة الحال إلى تضخم عددي أو رقمي في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية وليس إلى زيادة حقيقية في حجم الإنفاق العام.

3- التغيرات على مستوى سكان الدولة أو إقليمها: يؤدي تغيير أحد أركان الدولة وخاصة ركن السكان أو الإقليم إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة، حيث يؤدي إزدياد عدد السكان كماً إلى إرتفاع النفقات العامة تبعاً لذلك وهو يمثل زيادة ظاهرية مادامت الزيادة موجهة إلى سد حاجات السكان الجدد وليس لتحسين مستوى المعيشة، كما أن إتساع إقليم الدولة بفعل عملية الإتحاد (ألمانيا، اليمن..) يؤدي إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة للدولة الجديدة.¹

¹ - بعلي محمد الصغير ، يسرى أبو العلي، المرجع السابق، ص 46.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

ثانيا: الأسباب الحقيقية : وهي تلك المعطيات التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية، ويمكن أن تكون أسباب سياسية أو إقتصادية أو إدارية أو مالية.

1- الأسباب السياسية: فإنتشار المبادئ الديمقراطية يجعل الحكومات تميل إلى الإسراف في الإنفاق كما أن نمو دور الدولة ومسئولياتها وتحولها من دولة غير مسؤولة إلى دولة مسؤولة يزيد من الحالات التي تلزم فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تسببها لهم أعمال وتصرفات الإدارة العامة وغيرها من الكوارث الطبيعية، وقد إزدادت القوانين التي تقرر مسؤولية الدولة في المجالات الإدارية والقضائية حيث تنص المادة 49 من الدستور على أنه (يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة ويحدد القانون شروط التعويض وكيفياته).¹

كما يؤثر سوء الأخلاق ونقص الشعور بالمسؤولية لدى القائمين على الجهاز الإداري على زيادة النفقات العامة بفعل إتساع دائرة التبذير والإختلاس وسوء إستعمال الأملاك العامة.

2- الأسباب الاقتصادية: تأخذ الأسباب الإقتصادية مظاهر عديدة نذكر منها زيادة الثروة بما يترتب عنه زيادة إيرادات الضرائب خاصة مما يفسح المجال للإنفاق العام، يضاف لذلك التوسع في إنشاء المشروعات العامة بما ينتج عنه صرف مبالغ معتبرة . أيضا المنافسة

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الإقتصادية من حيث الدعم المالي لبعض الصناعات الوطنية للتمكن من منافسة السلع الأجنبية.

3- الأسباب المالية: وتتمثل في سهولة لجوء الدولة إلى القروض خاصة الداخلية بما لها من إمتيازات السلطة العامة، والخروج على بعض القواعد التقليدية للمالية العامة مثل: قاعدة وحدة الميزانية.

الأسباب الإدارية: وتنتج أساسا عن تضخم الجهاز الإداري نتيجة لتطور دور الدولة وزيادة الموظفين التابعين لها وزيادة التكاليف الموجهة لإقامة المؤسسات والإدارات العمومية الجديدة. كما يزيد من الانفاق العام وإرتفاع معدلاته سوء التنظيم الإداري والبطالة المقنعة.¹

الفرع الخامس: تقسيمات النفقات العامة

هناك عدة تقسيمات للنفقات العامة نابعة من تشعب النفقات العامة وإن كل دولة تأخذ بالتقسيم الذي يتلاءم وظروفها ودرجة تطورها الإقتصادي والإجتماعي،² ونجد تقسيمات نظرية تقسم النفقات العمومية إلى عادية وغير عادية ونفقات حقيقية وأخرى تحويلية ونفقات إدارية وأخرى إستثمارية ونفقات الخدمات وأخرى تحويلية .

¹- بعلي محمد الصغير ، يسرى أبو العلى، المرجع السابق، ص 49.

²- بوشنطر سليمة، المرجع السابق، ص 14.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

إلا أن المشرع الجزائري وإستنادا إلى القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 الخاص بقوانين المالية المعدل والمتمم، المذكور سابقا قسم النفقات العمومية إلى نوعين: نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

أولاً: نفقات التسيير: تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة، أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب توجد أبواب تتكون من سبع فقرات وكل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلا وعدد المواد التي يشملها الفصل غير محددة، ويمكن أن يقسم البند إلى فروع نفقات الباب الأول والثاني المتمثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية.¹

كما أن نفقات التسيير هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهام الجارية، وبصفة عامة فهي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، أي أن مهمتها تتضمن إستمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل نفقات المستخدمين ونفقات المعدات. حسب المادة 24 من القانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية فإن نفقات التسيير تنقسم إلى أربعة أبواب.

1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات: يشتمل هذا الباب على الإعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من

¹ - لطفي فاروق زلاسي، المرجع السابق، ص 26.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الإيرادات، ويشتمل هذا النوع خمسة أجزاء هي : دين قابل للإستهلاك (إقراض الدولة)- الدين الداخلي، ديون عائمة (فوائد سندات الخزينة)- الدين الخارجي - ضمانات من أجل القروض والتسيبقات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات العمومية- نفقات محسومة من الإيرادات (تعويض على منتوجات مختلفة).

2- **تخصيصات السلطة العمومية:** تمثل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري،... إلخ، وهذه النفقات مشتركة بين الوزارات.

3- **النفقات الخاصة بوسائل المصالح:** وتشمل كل الإعتمادات التي توفر لجميع المصالح ووسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات، ويضم ما يلي: معدات تسيير المصالح - أشغال الصيانة- إعانة التسيير - نفقات مختلفة.¹

4- **التدخلات العمومية:** تتعلق بنفقات التحويل التي هي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي، الإجتماعي، الإقتصادي وعمليات التضامن وتضم: التدخلات العمومية والإدارية (إعانات للجماعات المحلية) - النشاط الدولي (مساهمات في الهيئات الدولية)- النشاط الثقافي والتربوي (منح دراسية)- النشاط الإقتصادي (إعانات اقتصادية)- إسهامات اقتصادية (إعانات للمصالح العمومية

¹ - معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة، أقيمت على طلبة السنة الثالثة ل م د، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة قسنطينة 1، ص 15.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

والاقتصادية)- النشاط الإجتماعي (المساعدات والتضامن) -إسهامات إجتماعية(مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات...إلخ).

ثانيا: نفقات التجهيز: هي تلك النفقات التي لها طابع الإستثمار الذي يتولد عن إزدياد الناتج الوطني الإجمالي (PND) وبالتالي إزدياد ثروة البلاد وتكون هذه النفقات من الإستثمارات الهيكلية الإقتصادية و الإجتماعية والإدارية، والتي تعتبر مباشرة إستثمارات منتجة، ويضاف لهذه الإستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية، وبصفة عامة تخصص ميزانية التجهيز للقطاعات الإقتصادية (القطاع الصناعي، الفلاحي،...إلخ) من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن وهي تمثل المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في قانون كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الإقتصادية، حيث أن هذه النفقات توزع على شكل مشاريع إقتصادية توزع على كافة القطاعات. وتمويلها يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض وتسبيقات الخزينة أو من البنك أي خلال رخص التمويل.

وتنقسم نفقات التجهيز إلى عدة أقسام كما يلي :

1-التقسيم الوارد في القانون رقم 84-17 : حسب المادة 35 من القانون رقم 84-17

المتعلق بقوانين المالية تقسم نفقات التجهيز إلى ثلاث أبواب وهي: الإستثمارات المنفذة من

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

طرف الدولة وتتمثل في النفقات التي تستند إما إلى أملاك الدولة أو إلى المنظمات العمومية- إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة - النفقات الأخرى برأس المال. هذا التقسيم يكون حسب العناوين.

2-التقسيم حسب القطاعات: تجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات (عشرة قطاعات) هي: المحروقات، الصناعات التحويلية، الطاقة والمناجم، الفلاحة والري، الخدمات المنتجة، المنشآت الأساسية الإقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت الأساسية الإجتماعية والثقافية، المباني ووسائل التجهيز، المخططات البلدية للتنمية، مع الإشارة إلى أن القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات.

3-التقسيم حسب الفصول والموارد: تقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد حيث تصور بطريقة أكثر وضوح ودقة وذلك حسب مختلف النشاطات الإقتصادية التي تمثل هدف برنامج الإستثمار، حيث أن كل عملية مركبة من قطاع وقطاع فرعي وفصل ومادة، كأن نقول مثلا العملية رقم 2423 فهي تشمل على: القطاع 2.....الصناعات التحويلية - القطاع الفرعي24.....التجهيزات - الفصل 242.....الصلب- المادة 2423.....التحويلات الأولية للمواد.¹

¹- معلم يوسف، المرجع السابق، ص 16.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الفرع السادس : تقسيمات نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

تكون ميزانية هذا النوع من المؤسسات في شكل مدونة تسمى بمدونة الميزانية وهي عبارة عن وثيقة تتضمن مجموعة من الجداول، وتكون مقسمة حسب عنوانين رئيسيين هما الإيرادات والنفقات. إلا أنه وكما ذكرنا سابقاً فإن ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة هي ميزانية نفقات بالدرجة الأولى ولا تلعب الإيرادات فيها دوراً مهماً، حيث أنها ليست ذات طابع ربحي ونشاطها يستهدف إشباع حاجات الجمهور مجاناً بشكل عام وفي بعض الحالات بمقابل رمزي. كما أن جل العمليات المحاسبية لهذه الفئة من المؤسسات تتعلق بصرف النفقات. ويتضمن العنوان الخاص بالإيرادات فرع وحيد مقسم إلى أبواب، وإذا أخذنا كمثال مدونة ميزانية التسيير للمؤسسات المتخصصة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة لسنة 2017 نجدها تتضمن الأبواب التالية : إعانة التسيير الممنوحة من طرف الدولة-الهبات والوصايا-إيرادات محصلة من تسيير المطعم - المنح العائلية والمنح المختلفة الخاصة بالقصر - موارد مختلفة مرتبطة بنشاط المؤسسة - إيرادات أخرى - الرصيد التقديري المؤقت المتبقي إلى غاية 31

.2016/12/

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

أما العنوان II والخاص بالنفقات فينقسم إلى فرعين كما يلي :

1-الفرع الأول : نفقات المستخدمين : وتنقسم إلى الأبواب التالية :الراتب الرئيسي للنشاط

- المستخدمون المتعاقدون - الرواتب - منح ذات طابع عائلي وإشتراكات الضمان الإجتماعي -تعويضات ومنح مختلفة- معاش الخدمة والأضرار الجسدية - التكاليف الإجتماعية -المساهمة في الخدمات الإجتماعية.

2-الفرع الثاني : نفقات تسيير المصالح : وتنقسم هي الأخرى إلى الأبواب التالية : تسديد

النفقات- الأدوات والاثاث- اللوازم - التكاليف الملحقة- الألبسة- التغذية- حظيرة السيارات- أشغال صيانة المباني - النشاطات التربوية والرياضية والثقافية - الأدوات الطبية والمواد الصيدلانية - مصارف مختلفة.

طبعا يقسم كل فرع من الفروع المذكورة أعلاه إلى مواد يختلف عددها من فرع إلى آخر، كما أن الأرصدة التي تخصصها المؤسسات لكل مادة تختلف من مؤسسة إلى أخرى حسب إحتياجاتها.

المطلب الثاني: مراحل صرف النفقات العامة

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقى مبالغ محتملة ومتوقعة، فإن قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الإعتمادات المالية المقررة، وذلك تطبيقا لنص المادة 75 من القانون 84-17 التي نصت على ما يلي:

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

(لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك).¹ و تحكم صرف النفقات العامة قاعدة "تخصيص الإعتمادات" ، مما يترتب عنه عدم تحويل إعتماد من باب أو مجال إلى آخر على أن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية يتضمن المرونة تتعلق بنقل الاعتمادات (Transfert de crédits) وتحويلها (virement de crédits).²

ونتناول في هذا المطلب الإلتزام بالنفقة(فرع أول) وتصفيته (فرع ثان) والأمر بدفعها(فرع ثالث) ودفعها(فرع رابع).

الفرع الأول: الإلتزام بالنفقة

عرفته المادة 19 من القانون رقم 90-21 على أنه (الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين) ومعناه أنه المستند الذي يجعل الإدارة مدينة والذي يترجم بالضرورة في التجسيد المحاسبي بخروج الموارد العامة، وهو عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي ترتب إلتزاما على عائق الإدارة العامة، و مثال ذلك: تعيين الموظف، إبرام صفقة مع مقاول، أي ميلاد ووجود دين في ذمة الإدارة العامة.³

¹ - قانون رقم 90-21، المرجع السابق.

² - بعلي محمد الصغير ، يسري أبو العلي، المرجع السابق، ص ص 109 - 110.

³ -منصوري الزين، المرجع السابق، ب. ر. ص.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الفرع الثاني: التصفية أو تحديد النفقة

وهو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله، كما نصت المادة 17 من القانون 90-21 على أنه (تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها).¹

الفرع الثالث: الأمر بصرف النفقة

هو عبارة عن قرار إداري موجه من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، حيث يأخذ هذا الأمر شكل أمر بالصرف إذا قام به أمر بالصرف رئيسي، ويأخذ شكل حوالات دفع إذا قام به أمر بالصرف ثانوي، ويعتبر الأمر بالصرف واجب الدفع من قبل صندوق الخزينة المركزية أو من الخزينة الرئيسية بينما حوالة الدفع واجبة الدفع على صندوق خزائن الولايات. إن حوالات الدفع المقدمة إلى المحاسب العمومي يجب أن تكون مرفقة ومدعمة بكل الوثائق المبررة للنفقة الواجبة الدفع، كذلك الفاتورة المرفقة يجب أن تعد تبعا للقواعد الموضوعية والشكلية المحددة لها.

الفرع الرابع: الدفع

يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب بعد التأكد من المستندات، والمحاسبون هم موظفون موجودون بالإدارات العامة إلا أنهم لا

¹ - قانون رقم 90-21، المرجع السابق

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

يخضعون للسلطة الرئاسية للآمرين بالصرف بها¹ كما نصت المادة 22 من القانون 90-21. وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أوامر الدفع أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المختصين أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبالغها.

المطلب الثالث: الأعوان المكلفون بصرف النفقات العامة

إن تنفيذ الميزانية العمومية يخول بالأساس إلى صنفين مختلفين من الموظفين هما الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون، ولقد حدد التشريع المالي في الجزائر دور كل منهما في الميزانية، حيث أن عملية الفصل بين الإجراء الإداري الذي يقوم به الآمرون بالصرف والتنفيذ المحاسبي الذي يتولاه المحاسبون العموميون يؤدي إلى تنفيذ الميزانية على أساس المراقبة المتبادلة قصد كشف الأخطاء وتحديد المسؤولية.² وعليه سنتناول فيم يلي الأمر بالصرف (فرع أول) والمحاسب العمومي (فرع ثان).

الفرع الأول: الأمر بالصرف

يعتبر أمر بالصرف عمومي كل شخص له صفة بإسم الدولة أو مجموعة محلية أو هيئة عمومية في إبرام تصرف وإثبات وتصفية الديون أو الأمر بتغطية دين أو تسديده،

¹ - بعلي محمد الصغير ، يسري أبو العلي، المرجع السابق، ص 111.

² - زغود علي، المرجع السابق، ص 129، 130.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

حسب المادة 25 من القانون 90-21 فإن الآمرين بالصرف هم رؤساء أو ثانويون أو أمر بالصرف وحيد. وتعرف المادة 23 من القانون 90-21 الأمر بالصرف كما يلي (يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 بحكم التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه وتنتهي صفة الأمر بالصرف قانوناً وتزول هذه الصفة مع إنتهاء هذه الوظيفة).¹ ومن هنا نستنتج أنه كل شخص مؤهل سواء بالتعيين أو بالانتخاب لتنفيذ عملية الإلتزام والتصفية والأمر بالصرف ويعتمد لدى المحاسب العمومي من أجل إنجاز عملية الإيرادات والنفقات.

ويقسم الأمر بالصرف إلى : الأمر بالصرف للرئيسيين والأمر بالصرف الثانويين، ويمكن في حالة غيابهم تفويض إختصاصاتهم إلى غيرهم، وصنف ثالث هو الأمر بالصرف الوحيد.

أولاً - الأمر بالصرف للرئيسيين: يختلفون حسب النطاق الذي يمارسون في إطاره إختصاصاتهم سواء كان ذلك على مستوى الدولة أو على مستوى المجموعات المحلية أو المؤسسات العامة الوطنية، وبمفهوم آخر هم من منحت لهم مباشرة صلاحيات الميزانية والذين هم على رأس الشخص المعنوي العمومي وذلك بتحديد الإيرادات والنفقات للميزانية

¹ - قانون رقم 90-21، المرجع السابق.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وهم الوزراء، الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لصالح البلدية، المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، المسؤولون المعينون قانونياً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المسؤولون المعينون أو المنتخبون لوظائف لها من الصلاحيات تنفيذ عمليات الإلتزام والتصفية في إطار إنجاز النفقات والإيرادات العمومية.¹

ثانياً - الآمرون بالصرف الثانويون : إن الأمرين بالصرف الثانويين يتواجدون على مستوى الدولة والإدارات المحلية ومن حيث المبدأ فإن كل أمر بالصرف رئيسي يجوز أن يكون له أمر بالصرف ثانوي لأن توزيع الإختصاص بين هذا الصنف من الموظفين يقتضي أن يكون إلى جانب الأمر بالصرف الرئيسي آخر ثانوي، فالوالي أمر بالصرف ثانوي لجميع العمليات المالية التي تخص المصالح المدنية على مستوى المجموعات المحلية والمؤسسات المحلية والوطنية.² ويباشر الآمرون بالصرف الثانويون هذه المهمة بصفتهم رؤساء مصالح غير ممرزة وينجزون عمليات الميزانية في حدود مجال إختصاصهم وفي الإطار الإقليمي المعينين فيه وبتفويض من الوزير الأمر بالصرف الرئيسي، ويكون التفويض إما تفويض سلطة أو تفويض توقيع.

¹ - منصورى الزين، المرجع السابق، ب. ر. ص.

² - زغدود علي ، المرجع السابق، ص 132.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

1-تفويض السلطة : طبقا لنص المادة 28 من القانون 90-21 فإنه يمكن للآمرين بالصرف الرئيسيين تفويض سلطتهم أو إستخلافهم في حالة غيابهم أو حصول أي مانع وذلك بموجب عقد تعيين يحرر قانونا ويبلغ للمحاسب ويعد هذا التفويض إنتقالا للسلطة وبالتالي إنتقال للمسؤولية.¹

2-تفويض الإمضاء : يكون من الآمرين بالصرف الرئيسيين الذين يفوضون توقيعاتهم لصالح الموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم ودائما تحت مسؤولياتهم.

ومن هنا نستنتج أن الآمرين بالصرف الثانويين بالنسبة للدولة هم المدراء الجهويون ومديري الولايات التابعين لكل وزارة وكذلك على مستوى البعثات الدبلوماسية والقنصليات للجزائر في الخارج نجد القنصل والسفير كأمر بالصرف ثانوي قبل وزير الخارجية الذي هو الأمر بالصرف الرئيسي .

ثالثا- الأمر بالصرف الوحيد : إختصاص الأمر بالصرف الوحيد يعود للوالي في تنفيذه عمليات التجهيز العمومي غير الممركز، حسب نص المادة 27 من القانون 90-21 فالبرامج القطاعية غير الممركزة للدولة (P.C.D.) تخص برامج التجهيز المسجلة تحت أمر

¹- قانون رقم 90-21، المرجع السابق

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الوالي والذي يوافق عليها من طرف وزارة المالية وهذا وفقا للبرامج السنوي للتجهيز الذي تحدده المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227.¹

والأمر بالصرف الوحيد هو ليس رئيسي ولا ثانوي فهو ليس رئيسي لأنه لا يتوفر على ميزانية خاصة به والإعتمادات التي ينفذها هي موزعة إعتبارا من ميزانية التجهيز للدولة. وهو ليس ثانوي لأن الإعتمادات لم تمنح له على أساس تفويض بواسطة أمر تفويض للإعتماد وإنما منحت له في بداية السنة لتطبيق البرنامج السنوي للتجهيز.

كما يمكن أن نصادف نوعين آخرين من الأمرين بالصرف تابعين في الأصل للأنواع السابقة وهما :

1- الأمرين بالصرف المؤقتون: نستنتج من مضمون المادة 29 المذكورة آنفا أن الأمرين بالصرف المؤقتين فهم معينون مسبقا للقيام بأعمال خاصة بالأمرين بالصرف الرئيسيين، الثانويين أو الأمر بالصرف الوحيد، ومفوضون عندما يكون هؤلاء في حالة غياب أو وجود مانع.

2- الأمرين بالصرف الممثلون: يمكن للأمرين بالصرف الرئيسيين أو الثانويين تعيين أعوان يفوضونهم صلاحيات الإمضاء في بعض الأعمال وتحت مراقبتهم ومسؤوليتهم وسلطتهم.²

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 يوليو 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر عدد 51 لسنة 1998.

² - منصورى الزين، المرجع السابق، ب. ر. ص.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

رابعاً- مسؤولية الأمرين بالصرف: إن المادة 32 من القانون رقم 90-21، تحدد مسؤولية الأمرين بالصرف والتي هي مزدوجة مدنية وجزائية، فضلا عن المسؤولية التأديبية والسياسية بالنسبة للوزراء والولاة و رؤساء المجالس الشعبية الولائية و البلدية، أما بالنسبة للمسؤولية التأديبية فتسري في حق الأمرين بالصرف الثانويين في مواجهة رؤسائهم حيث جاء في مضمون نص المادة 32 من القانون رقم 90-21 أن الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وبهذه الصفة هم مسؤولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.¹

الفرع الثاني: المحاسب العمومي

المحاسبون العموميون تحكمهم قواعد مشتركة و التي تضاف إلى القانون الأساسي العام للموظفين والقانون الخاص بالسلك الذي ينتمون إليه. ويتحدد المقصود بالمحاسب العمومي بتحديد تعريفه وتعيينه وتصنيفه وتحديد مهامه مسؤوليته.

أولاً: تعريف المحاسبون العموميون : حسب نص المادة 23 من القانون رقم 90-21 فإنه (يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد

¹- قانون رقم 90-21، المرجع السابق.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

المكلف بها وحفظها وكذلك تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد مع القيام بمسك الحسابات وحركة الموجودات¹، نستنتج من المادة المذكورة أعلاه أنه يعد محاسباً عمومياً كل موظف أو عون أسند إليه إنجاز العمليات المشار إليها بالمادة أعلاه، وهو الذي يشتغل في هيئة عمومية ذات طابع إداري.

ثانياً: التعيين والإعتماد : حسب نص المادة 34 من القانون رقم 90-21 فإن المحاسبين العموميين يعينون من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساساً لسلطته كما يمكن إعتماد المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية أو ممثله بحيث:

-**التعيين :** خاص بالمحاسبين التابعين لوزراء المالية.

- **الإعتماد :** فهو خاص بالمحاسبين الخارجين عن وزارة المالية .

ثالثاً: تصنيفات المحاسبين العموميين : وهذه التصنيفات هي :

1- التصنيف بحسب الشخص المعنوي العمومي : طبقاً لنص المادة 09 من المرسوم

التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07-09-1991 "يكون المحاسبون العموميون إما

رئيسيين أو ثانويين".² فالمحاسب الرئيسي هو المكلف بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في

إطار المادتين 35 و36 من القانون رقم 90-21، أما المحاسب الثانوي فهو الذي يتولى

تجميع عمليات المحاسب الرئيسي. ويتولى المحاسب العمومي مراقبة مشروعية التحصيل أو

¹ - قانون رقم 90-21، المرجع السابق.

² مرسوم تنفيذي رقم 91-313 ، المرجع السابق

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

الدفع خلافا للأمر بالصرف الذي يتصرف في إطار الملائمة، لهذا يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله دفع نفقة معينة أن يتحقق مما تمليه عليه المادة 36 من القانون 90-21.

أ- المحاسبون العموميون الرئيسيون: وهم :

-بالنسبة للدولة: وهم : العون المحاسبي للخرينة، وهو الذي يتولى تجميع مجموع محاسبات محاسبي الدولة - أمين الخزينة المركزية، المادة 06 من المرسوم رقم 91-129 المؤرخ في 11/05/1991 المتعلق بتنظيم وإختصاصات وعمل المصالح الخارجية للخرينة- أمين الخزينة الرئيسي (المادة 07 من المرسوم المذكور أعلاه)-أمين خزينة الولاية (المادة 53 من المرسوم رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991 المذكور سابقا)-العون المحاسبي المركزي للميزانيات الملحقة مكلف بتجميع عمليات الميزانيات الملحقة.¹

- بالنسبة للجماعات المحلية : وهم :أمين الخزينة الولائي -أمين خزينة البلدية

- بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات طابع الاداري: عون محاسبي لكل مؤسسة.

ب- المحاسبون العموميون الثانويون هم من يقومون بإرسال محاسبتهم إلى المحاسب

العمومي الرئيسي من أجل تركزها من طرف هذا الأخير وهم : قابض الضرائب -

قابض أملاك الدولة- قابض الجمارك-قابض البريد والمواصلات.

¹ - منصورى الزين، المرجع السابق، ب. ر. ص.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

2 - تصنيف المحاسبين العموميين بحسب الوظيفة لدينا الأصناف التالية :

أ-المحاسبون المخصصون: هم المحاسبون المعينون لتنفيذ العمليات المالية العمومية بعد مراقبة شرعيتها شخصيا وتحمل المسؤولية عنها، وقد يكلف محاسبون آخرون بالتنفيذ المادي لعمليات المحاسبين المخصصين ولا سيما قبض مبالغ الإيرادات وإدخالها في الصندوق، أو دفع مبالغ نفقات أي إخراجها من الصندوق لحساب المحاسبين المخصصين. أما المحاسبون الذين يتولون تركيز أو تجميع العمليات المنفذة من طرف غيرهم من المحاسبين فيسمون بمحاسبى الترتيب، فهؤلاء لا يشاركون في تنفيذ العمليات وإنما تكمن مهمتهم في ترتيب البيانات المحاسبية المرسلة إليهم من قبل المحاسبين، ثم ادماجها في تسجيلاتهم المحاسبية.¹

ب- المحاسبون القانونيون والمحاسبون الفعليون: المحاسبون الفعليون هم وحدهم المخولون بالتصرف في الأموال العمومية أو الخاصة بالمنظمة ويعينون قانونا، لكن إن وجدت حالات وأن تدخل بعض الأشخاص الذين هم ليسوا محاسبين عموميين ولا يعملون تحت حساب ورقابة محاسبين فعليين، فإنهم يصبحون محاسبين فعليين، فهنا يخضع المحاسبون الفعليين إلى نفس الالتزامات ويتحملون نفس المسؤوليات الملقاة على عاتق المحاسب العمومي.

¹ - منصورى الزين، المرجع السابق، ب. ر. ص.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

ج- المحاسبون بالنقود والمحاسبون بالمواد: باعتبارهم أمناء الصندوق فإن المحاسبين العموميون مخولون بتداول الأموال والقيم وضمن حراستها سواء مباشرة أو بواسطة الأعوان الذين هم تحت سلطتهم ومسئوليتهم ومراقبتهم.

رابعاً: مهام ومسؤولية المحاسب العمومي: قبل القيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات يقوم المحاسب العمومي بعدة مراقبات شرعية لتنفيذ العمليات المالية الموكلة له.

1- مهام المحاسب العمومي:

أ- بالنسبة للإيرادات: نصت المادة 35 من القانون رقم 90-21 على أنه يتوجب على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القانون بتحصيل الإيرادات، فضلاً عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة مدى صحة إلغاء سندات الإيرادات وكذلك عناصر الخصم التي يتوفر عليها.¹

ب- بالنسبة للنفقات: نصت المادة 36 من القانون رقم 90-21 على أنه يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله دفع أي نفقة أن يتأكد ويتحقق مما يلي:

- مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- قانون رقم 90-21، المرجع السابق.¹

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

- شرعية عمليات تصفية النفقات.
 - توفر الإعتمادات.
 - الطابع الإبرائي للدفع.
 - تأشيرة عملية المراقبة التي تنص عليها القوانين المعمول بها.
 - الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.
 - أن الديون لم تسقط آجالها.¹
- 2- مسؤولية المحاسبون العموميون:** إن المحاسبون العموميون هم المسؤولون عن المراقبات المسبقة لعملية دفع النفقات العمومية ومراقبة عملية الدفع نفسها، فالمحاسب العمومي يتمتع بالمسؤولية الشخصية والمالية على العمليات الموكلة له كما يمكن له أن يتمتع بالمسؤولية التضامنية بينه وبين الأشخاص الموضوعين تحت أوامره، وتكمن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي عن كل تصرفاته خاصة إذا تعلق الأمر بـ:
- تسديده للنفقات في ظروف غير شرعية.
 - حراسته وحفظه للأرصدة وقيم الهيئات العمومية.
 - محافظته على الوثائق والمستندات المثبتة للعمليات المالية و المحاسبية.
 - قيامه بمهمة المحاسب للمنصب الذي يشغله.²

¹ - قانون رقم 90-21، المرجع السابق.

² - منصورى الزين، المرجع السابق، ب. ر. ص.

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

كما يعتبر المحاسب العمومي مسؤولاً عن تصرفات غيره التي تصدر من مساعديه الخاضعين لسلطته ومراقبته وتكون هذه الأخيرة تبعا لصفة الموظفين الذين هم تحت إشرافه.

المطلب الرابع : صرف نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة والأعوان المكلفون بها

بعد المصادقة على الميزانية من طرف مجلس الإدارة وإرسالها كمشروع إلى المراقب المالي المختص لمراقبتها، وإرسالها مرة أخرى إلى الوالي ليصادق عليها حتى تصبح ميزانية نهائية وينزع عنها صفة مشروع ميزانية.

و بعد أن تصبح الميزانية نهائية يشرع مدير المؤسسة في صرف نفقاتها وذلك بإنجاز بطاقات إلتزام للتكفل المالي بكل مادة من المواد التي رصد لها إعتقاد مالي ويرسلها إلى المراقب المالي الذي يؤشر عليها وبذلك يمكن الشروع في إستهلاكها، ويشمل التنفيذ جانبيين هما نفقات المستخدمين (فرع أول) ونفقات تسيير المصالح (فرع ثان).

الفرع الأول : بالنسبة لنفقات المستخدمين

وهي النفقات الخاصة بالفرع | من الميزانية، ويشمل هذا الفرع إنجاز الأجور وكل ماله علاقة بالأجور من مخلفات عمليات الترقية في الرتب والدرجات والتعويضات والمنح، وطريقة تسديدها تكون بإنجاز مصفوفة الأجور الأولية و الإلتزام بالتكاليف الإجتماعية والتأشير عليها من طرف المراقب المالي، ثم إنجاز الحوالات الخاصة بكل شهر وإرسالها

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

للعون المحاسب الذي يحول القيم المالية من حساب المؤسسة إلى الحسابات البريدية أو البنكية للموظفين حتى يستطيعوا إستيلاء أجورهم.

الفرع الثاني : بالنسبة لنفقات تسيير المصالح

وهي النفقات الخاصة بالفرع II من الميزانية، ويتم إستهلاك هذا الفرع بتحرير مدير المؤسسة سندات الطلب المتضمنة إحتياجات المؤسسة حسب كل مادة من المواد، ثم يمنحه الموردون مقابل سند الطلب فاتورة إبتدائية أو كشف تقييمي بالعملية التي تضمنها سند الطلب، وبعدها يقوم مدير المؤسسة بتحويل سند الطلب والفاتورة الإبتدائية أو الكشف التقييمي مرفقا ببطاقة الإلتزام تتضمن حسب الشكل المعروف المعلومات الخاصة ب : العنوان، الفرع، الباب، المادة، قيمة العملية التي تضمنتها الفاتورة الإبتدائية أو الكشف التقييمي وترسل إلى مصالح المراقب المالي الذي يقوم بمراقبة مدى قانونية عملية الإلتزام، فإذا تأكد من سلامة العملية يقوم بوضع تأشيرته على بطاقة الإلتزام ويرجعها لمدير المؤسسة وبعد ذلك يكون بإمكان المورد أن يسلم السلع للمؤسسة مرفقة بفاتورة نهائية أو يتم الشروع في الأشغال إذا كان موضوع الإلتزام هو القيام بأشغال، وبذلك تكون عملية التصفية قد تمت، و تأتي بعد ذلك عملية الدفع التي تحدث عندما يعد مدير المؤسسة الحوالة التي يرفقها ببطاقة الإلتزام المؤشر عليها من طرف المراقب المالي رفقة الفاتورة النهائية وفي بعض الحالات العقد أو الإتفاقية حسب الحالة، حيث يرسل الفاتورة رفقة الحوالة والأمر بالدفع

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العمومية للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

وباقى الوثائق الضرورية إلى العون المحاسب الذي يقوم بدفع القيمة المالية للمورد الذي قام ببيع السلعة للمؤسسة أو بأداء خدمة لفائدتها، وهذا بتحويل القيمة المالية التي تضمنتها الفاتورة من الحساب الخاص بالمؤسسة بواسطة شيك بريدي أو بنكي إلى حساب الدائن أي المورد أو الذي قام بأشغال لفائدة المؤسسة .

خلاصة الفصل الثاني

لقد رأينا في هذا الفصل حجم الترابط والإنسجام بين ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة والميزانية العامة للدولة، بحيث أنه لا يمكن تصور وجود ميزانية واحدة لتلك المؤسسات بدون وجود قانون مالية للدولة مصادق عليه من طرف البرلمان . كما تبين جليا بأن ميزانية هذا النوع من المؤسسات هي ميزانية نفقات بالدرجة الأولى، وأما الإيرادات فإنها تتمثل أساسا في الإعتمادات المالية التي تمنحها إياها الدولة من أجل حسن سيرها .

خاتمة

خاتمة

إن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة تعد من أهم مظاهر اللامركزية المصلحية في الجزائر بالنظر للعدد الهائل لهذا النوع من المؤسسات الذي يتجاوز عدده عدد البلديات في اللامركزية الإقليمية، رغم أن الهدف بينهما يبقى مشترك وهو تلبية حاجيات أفراد المجتمع عبر تقديم خدمات لهم. إن تقديم هذه الخدمات لعدد كبير من الأفراد يتطلب أغلفة مالية لا تستطيع هذه المؤسسات تحصيلها لوحدها فهي لا تستطيع تمويل نفسها بنفسها وإنما تستعين في ذلك بشكل شبه كلي على الأموال التي تقدمها لها الدولة في شكل إعانات مالية من أجل تحقيق الهدف المحدد في القانون المنشأ لها.

و خص المشرع الجزائري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة بنصوص قانونية تحكم إنشاءها وتنظيمها وسيرها، والأهم من ذلك أن إستهلاكها للأموال العمومية في سبيل تلبية حاجيات المواطنين إستلزم على المشرع وضع إطار قانوني ينظم رصد الدولة للإعتمادات المالية لهذه المؤسسات وإنفاقها في الأوجه القانونية المخصصة لها، والإطار القانوني المقصود هنا هو القانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية وما تضمنه من أحكام، حيث أن هذا القانون يحكم جميع ميزانيات وحدات النظام اللامركزي بشقيها المصلي و الإقليمي.

وقد رأينا كيف أن ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة في تبعية كلية لميزانية الدولة وقانون المالية في الجزائر حتى ولو كان لها إيرادات في سنة معينة فإنه لا يمكن لها أن تخصصها للسنة المقبلة عملاً بالمبدأ المعروف عدم تخصيص الإيرادات للنفقات، حيث ترجع تلك الإيرادات للدولة وهذه الأخيرة هي من يعيد توزيعها بالشكل الذي تراه مناسباً في الميزانية العامة . كما رأينا أن نفس القواعد التي تخضع لها النفقات العامة للدولة هي نفسها القواعد التي تخضع لها نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة وخاصة فيم يتعلق بعمليات الإلتزام والتصفية والأمر بالدفع والدفع، كما أن الأعوان المكلفون بصرف النفقات العامة للدولة هم نفسهم الأعوان المكلفون بصرف نفقات هذا النوع من المؤسسات ويتعلق الأمر بالأمر بالصرف والمحاسب .

إن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة تعتبر من أهم طرق إدارة المرافق العامة في الجزائر، إلا أنها تكلف الدولة مبالغ مالية طائلة دون تحقيق الأرباح على عكس المؤسسات الإقتصادية والتجارية والصناعية العمومية . ولكن عدم تحقيق هذا النوع من المؤسسات للربح وطابعها المجاني في دولة ذات نظام إجتماعي مثل الجزائر يبقى أمر منطقي في نظرنا ذلك أن الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات هي خدمات ضرورية ولا يمكن للخواص تلبيتها للمواطنين . وفي نظرنا أيضاً فإن الدولة لا تستطيع التملص من تقديم خدماتها بشكل مفاجئ وكلي مادام أن الخواص يمتنعون عن

إستثمار رؤوس أموالهم في نشاطات تدخل في إختصاص تلك المؤسسات. لكن يمكن في المستقبل أن تتخلى الدولة عن هذه النشاطات كلياً أو جزئياً للخواص مع الإبقاء على رقابتها لتلك النشاطات.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : باللغة العربية

أ- الكتب والمؤلفات

1- بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع،

الجزائر، ب.س.ن.

2- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، 2015

3- بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر دراسات تشريعية وقضائية وفقهية،

جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

4- خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب

الاجنبية، ط 3، دار هومة ، الجزائر، 2013.

5- زغدود علي، المالية العامة، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.س.ن.

6- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي

الحقوقية، سوريا، ب.س.ن.

7- سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار

الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.

8- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر،

ب.س.ن.

9- عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.س.ن.

10- عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 2 النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

11- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

ب- المقالات

1 - لعمارة جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول نوفمبر 2001، ص ص 101-119.

ت- الرسائل و المذكرات

1- الحواطي فطوم، بورزيق سعاد، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري -دراسة نظرية وتطبيقية- ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال الإستراتيجية، قسم علوم التسيير، معهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد أكلي محند أولحاج البويرة، السنة الجامعية 2011/2012.

- 2- بوشنطر سليمة، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة دراسة حالة (إقامة جامعية)، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، فرع محاسبة وتدقيق، قسم العلوم التجارية، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2011/2010
- 3- غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2011/2010
- 4- سلوقي هشام، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة نهاية التبرص، تخصص إقتصاد ومالية، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الدراسية 2016/2015.
- 5- قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2015/2014
- 6- لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية دراسة حالة : مصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص

إقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات ، شعبة العلوم الإقتصادية، جامعة الشهيد حمه

لخضر بالوادي، السنة الجامعية 2015/2014

1- محبوب محمد الطاهر، أجهزة الرقابة على تنفيذ الميزانية في المؤسسات

العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في

الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر بسكرة ، السنة الجامعية 2017/2016

ث- الملتقيات

1- جوامع إسماعيل، فايضة بركات، حوكمة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري... رؤية

محاسبية، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري،

مخبر مالية، بنوك وإدارة الأعمال، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة

محمد خيضر، بسكرة ، يومي 06-07 ماي 2012، ص ص : 2-19 .

ج- المحاضرات

1- سباش ليندة، محاضرات في المالية العامة، ألقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس

ل.م.د.، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس،

سنة 2016-2017.

2- معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة، ألقى على طلبة السنة الثالثة ل.م.د.، كلية

الحقوق، قسم القانون العام، جامعة قسنطينة 1، ب س

3- منصورى الزين، دروس فى المحاسبة العمومية، ألقىت على طلبة العلوم الإقتصادية،

جامعة سعد دحلب البلدية، ب س

ح- النصوص القانونية

- الدستور :

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الموافق عليه فى إستفتاء 28 نوفمبر 1996، المنشور بمقتضى المرسوم الرئاسى رقم 96-438 المؤرخ فى 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ فى 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ فى 15 نوفمبر 2008 ج ر عدد 63 صادر فى 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16-01 مؤرخ فى 06 مارس 2016 ج ر عدد 14 صادر فى 07 مارس 2016 .

النصوص التشريعية :

1- أمر رقم 71-74 مؤرخ فى 16 نوفمبر 1971 يتعلق بالتسيير الإشتراكى للمؤسسات، ج ر عدد عدد 101 صادر بتاريخ 13 ديسمبر 1971.

2- أمر رقم 75-58 مؤرخ فى 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدنى، ج ر عدد

78 صادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975

- 3- قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28 صادر بتاريخ 10 يوليو 1984 .
- 4- قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2 صادر بتاريخ 13 يناير 1988.
- 5- قانون رقم 90-21 المؤرخ 15 غشت 1990 يتعلق المحاسبة العمومية ، ج ر عدد 35 صادر بتاريخ 15 غشت 1990.
- 6- قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52 صادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990.
- 7- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو 1998 يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، ج ر عدد 37 صادر بتاريخ أول يوليو 1998.
- 8- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 صادر بتاريخ 03 يوليو 2011.
- 9- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 صادر بتاريخ 29 فبراير 2012.
- 10- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 صادر بتاريخ 08 مارس 2006 .

- 11- قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77 صادر بتاريخ 29 ديسمبر 2016.

-النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم رقم 77-07 مؤرخ في 23 يناير 1977، يتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية ، ج ر عدد 11 صادر بتاريخ 06 فبراير 1977.
- 2- مرسوم رقم 83-200 مؤرخ في 19 مارس 1983 يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 12 صادر بتاريخ 22 مارس 1983.
- 3- مرسوم رقم 85-117 المؤرخ 07 مايو 1985 ، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 21 صادر بتاريخ 15 مايو 1985.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 88-01 مؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج ر عدد 02 صادر بتاريخ 13 يناير 1988.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 89-198 مؤرخ في 07 نوفمبر 1989 يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، ج ر عدد 47 صادر بتاريخ 08 نوفمبر 1989.

6- مرسوم تنفيذي رقم 313-91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج ر عدد 43 لسنة 1991.

7- مرسوم تنفيذي رقم 102-92 مؤرخ في 3 مارس 1992، يتضمن حل دار الطفولة المسعفة في مدينة برج بوعريريج وتحويل ممتلكاتها وإحداث مدرسة لصغار الصم في برج بوعريريج، ج ر عدد 18 صادر بتاريخ 08 مارس 1992.

8- مرسوم تنفيذي رقم 105-92 مؤرخ في 3 مارس 1992، يتضمن حل المركز الطبي التربوي للأطفال المعوقين عقليا في حمام الدباغ (ولاية قالمة) وتحويل ممتلكاته وإحداث دار للأشخاص المسنين أو المعوقين، ج ر عدد 18 صادر بتاريخ 08 مارس 1992.

9- مرسوم تنفيذي رقم 227-98 مؤرخ في 13 يوليو 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر عدد 51 لسنة 1998.

10- مرسوم رئاسي رقم 240-99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76 صادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

11- مرسوم تنفيذي رقم 05-12 مؤرخ في 04 يناير 2012 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمؤسسات التربية والتعليم المتخصصة للأطفال المعوقين، ج ر عدد 05 صادر بتاريخ 29 يناير 2012.

- 12- مرسوم تنفيذي رقم 17-47 مؤرخ في 19 يناير 2017 يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزيرة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 08 صادر بتاريخ 09 فبراير 2007
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 17-301 مؤرخ في 18 أكتوبر 2017 يتضمن تحويل مدرسة الأطفال المعوقين بصريا إلى مركز نفسي بيداغوجي للأطفال المعوقين ذهنيا، ج ر عدد 62 صادر بتاريخ 25 أكتوبر 2017.

-القرارات

- قرار وزاري مشترك رقم 7397 مؤرخ في 27 ديسمبر يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات وتعداد المناصب المالية للمؤسسات المتخصصة لقطاع التضامن لسنة 2017.

ثانيا - باللغة الأجنبية

- PATRICE CHRETIEN. NICOLAS CHIFFLOT MAXIME TOURBE, Droit administratif, Tome II, Edition DALLOZ, France, 2016.
- ministère de finance ; direction générale de budget ,manuel de contrôle des dépenses engagées, année 2007
- Institut de formation et d'enseignement professionnel de Birkhadem, La comptabilité publique des établissements à caractère administratif.

الفهرس

الفهرس

إهداء

كلمة شكر وتقدير

قائمة المختصرات

مقدمة.....1

الفصل الأول : مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

المبحث الأول: المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية.....6

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية.....7

الفرع الأول : المؤسسة العمومية لغة.....7

الفرع الثاني : المحاولات الفقهية لتعريف المؤسسة العمومية.....8

المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية.....10

الفرع الأول : الشخصية المعنوية.....11

الفرع الثاني : الإستقلالية القانونية والمالية.....12

الفرع الثالث : الخضوع لنظام الوصاية.....12

الفرع الرابع : التخصص.....14

المطلب الثالث : التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة.....15

الفرع الأول : التمييز بين المؤسسة العمومية والجمعية.....15

الفرع الثاني : تمييز المؤسسة العمومية عن المرفق العام.....16

الفرع الثالث : التمييز بين المؤسسة العمومية والشركة.....16

17	الفرع الرابع : التمييز بين المؤسسة العمومية والمنظمة المهنية
20	المبحث الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة
20	المطلب الأول : إنشاء المؤسسة العمومية و إلغاؤها
21	الفرع الأول : إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية
23	الفرع الثاني : إنشاء المؤسسة العمومية المحلية
25	الفرع الثالث : إلغاء المؤسسة العمومية
26	المطلب الثاني : تنظيم المؤسسة العمومية
26	الفرع الأول : هيئة المداولة
27	الفرع الثاني : الهيئة التنفيذية
27	المطلب الثالث: خصوصية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
28	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري و أنواعها
32	الفرع الثاني: النظام القانوني لوسائل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
39	المطلب الرابع : تكريس المفاهيم النظرية في النصوص القانونية المنظمة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة
40	الفرع الأول : بالنسبة للخصائص
41	الفرع الثاني : بالنسبة للنظام القانوني
41	الفرع الثالث : بالنسبة للتنظيم
44	خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني : مظاهر تطبيق قواعد الميزانية العامة للدولة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة

المبحث الأول: تبعية ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة للميزانية العمومية للدولة	48
المطلب الأول: تعريف الميزانية العمومية.....	48
الفرع الأول: التعريف الاصطلاحي للميزانية العمومية	49
الفرع الثاني: التعريف التشريعي للميزانية العمومية.....	49
الفرع الثالث: التعريف الفقهي للميزانية العمومية	51
المطلب الثاني : مبادئ الميزانية العمومية.....	51
الفرع الأول : مبدأ السنوية	51
الفرع الثاني : مبدأ وحدة الميزانية العمومية.....	53
الفرع الثالث : مبدأ توازن الميزانية العمومية	54
المطلب الثالث: مراحل إعداد الميزانية العمومية.....	55
الفرع الأول: السلطة المختصة بتحضير الميزانية العمومية وتحديد أهدافها.....	56
الفرع الثاني: إعداد الإطار العام لمشروع الميزانية العمومية.....	57
الفرع الثالث: تحضير مشروع الميزانية العمومية لدى الوزراء.....	58
الفرع الرابع: عرض مشروع الميزانية العمومية على مجلس الوزراء.....	59
الفرع الخامس: مناقشة الميزانية العمومية والتصويت عليها من طرف البرلمان.....	60
المطلب الرابع : مراحل إعداد ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة	64
الفرع الأول : تقدير الاحتياجات المتوقعة ومناقشتها مع السلطة الوصائية على المستوى المحلي.....	65

- 67 الفرع الثاني : إعداد مشروع الميزانية التوقعية
- الفرع الثالث: العلاقة بين المصادقة على قانون المالية و المصادقة على ميزانية المؤسسة
- 70 العمومية الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة
- المبحث الثاني: خضوع نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية
- 72 المشتركة لمبادئ النفقات العامة
- 73 المطلب الأول: المقصود بالنفقات العامة
- 74 الفرع الأول: تعريف النفقات العامة
- 74 الفرع الثاني : خصائص النفقات العامة
- 76 الفرع الثالث: آثار النفقات العامة
- 79 الفرع الرابع: ظاهرة تزايد النفقات العامة
- 82 الفرع الخامس: تقسيمات النفقات العامة
- الفرع السادس : تقسيمات نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام
- 87 الأساسية المشتركة
- 88 المطلب الثاني: مراحل صرف النفقات العامة
- 89 الفرع الأول: الإلتزام بالنفقة (L'engagement)
- 90 الفرع الثاني: التصفية أو تحديد النفقة (Liquidation)
- 90 الفرع الثالث: الأمر بصرف النفقة (Ordonnancement)
- 90 الفرع الرابع: الدفع (Paiement)
- 91 المطلب الثالث: الأعوان المكلفون بصرف النفقات العامة
- 91 الفرع الأول: الأمر بالصرف (L'ordonnateur)
- 96 الفرع الثاني: المحاسب العمومي (Le comptable public)

المطلب الرابع : صرف نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة لأحكام الأساسية المشتركة والأعوان المكلفون بها	102
الفرع الأول : بالنسبة لنفقات المستخدمين	102
الفرع الثاني : بالنسبة لنفقات تسيير المصالح	103
105..... خلاصة الفصل الثاني	
120..... خاتمة	
123..... قائمة المصادر والمراجع	
133..... فهرس	