

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة على النفقات العامة وفقا
للتشريع الجزائري

مذكرة محمد من معينيات بين شهادة الماجستير في الحقوق

تخصص قانون إداري

تحت إشراف الدكتور:

لمعيني محمد

من إعداد الطالبة :

حامدي منى

السنة الجامعية

2017 / 2016

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(قُلْ إِعْمَلُوا فَسَيَرَى اللهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ)

إلى الذي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك ، ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك ،
ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ، ولا تطيب الجنة إلا برويتك الله جل جلاله .

إلى من بلغ الرسالة و أدى الأمانة ، و نصح الأمة ، إلى نبي الرحمة و نور العالمين ، سيدنا
محمد صلى الله عليه و سلم .

إلى من كلله الله بالهيبة و الوقار ، إلى من علمني العطاء بدون انتظار ، إلى من أحمل اسمه
بكل افتخار ، أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثماراً قد حان قطفها بعد طول انتظار و
ستبقى كلماتك نجوم أهدي بها اليوم و في الغد و إلى الأبد

والدي العزيز إبراهيم .

إلى ملاكي في الحياة ، إلى معنى الحب و إلى معنى الحنان و التفاني ، إلى بسمة الحياة و سر
الوجود إلى من كان دعائها سر نجاحي و حنانها بلسم جراحي إلى أغلى الحبايب

أمي الحبيبة مزوزة

إلى من حبهم يجري في عروقي و يلهج بذكرهم فؤادي إلى أخي عبد الحميد وزوجته و أولاده
أية الرحمان و أنس و شيماء

إلى من بهن أكبر و عليهن أتمد ، إلى شموع متقدمة تنير ظلمة حياتي ، و من بوجودهن
أكتسب قوة و محبة لا حدود لها ، إلى من عرفت معهن معنى الحياة أخواتي

(سعيدة ، ياسمينة ، ربيعة ، نبيلة ، سامية ، خديجة)

أخي ورفيق دربي ، هذه الحياة بدونك لا شيء معك أكون أنا و بدونك أكون مثل أي شيء نهاية
مشواري أريد أن أشكرك على مواقفك النبيلة ، إلى من تطلعت لنجاحي بنظرات الأمل أخي عبد
العزيز

و إلى زوجته و ابنته الصغيرة مريم

إلى أبناء أخواتي نصر الدين ، نور الدين ، نسرين ، نسمة ، رانية ، إنصاف ، ملاك الرحمان ،
عبد الغني ، سرين ، إسراء .

إلى الأخوات اللواتي لم

تلدهن أمي ، إلى من تحلو بالإخاء و تميزوا بالوفاء و العطاء إلى ينابيع الصدق الصافي إلى من معهم سعدت برفقتهم في دروب الحياة الحلوة و الحزينة سرت ، إلى من كانوا معي على طريق النجاح و الخير ، و إلى من عرفت كيف أجدهم و علموني أن لا أضيعهن

(كوثر ، هدى ، إسمهان ، ريمه ، خوله ، فايزة)

إلى كل عائلة حامدي و مختاري و نوري و كسميوري و العايب و مناعي و غرابي و كل من ساعدني في إكمال العمل سواء ذكرته أو لم أذكره

منى

تشكرات

أتقدم بخالص الشكر و التقدير إلى القائمين بإدارة كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة

محمد خيضر بسكرة .

كما أخص بالذكر الأستاذ المشرف لمعيني محمد الذي لم يبخل بإرشاداته و توجيهاته القيمة.

و في الأخير أشكر كل من جادوا علي بيد المساعدة من قريب أو من بعيد .

و إلى الذين سخروا أنفسهم لطلب العلم و شعارهم قوله عليه الصلاة و السلام " من أراد منكم

الحياة فعليه بالعلم ، ومن أراد منكم الآخرة عليه بالعلم ، ومن أرادهما معا فعليه بالعلم"

صدق رسول الله صلى الله عليه و سلم

مقدمة

مقدمة :

إن النفقات العامة للدولة هي الوسيلة التي تستخدمها في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، و تبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام و اعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجيات العامة للأفراد، و سعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم .

لذا يجب على الدولة تطبيق رقابة مالية على المال العام حتى تضمن له استخدام و توزيع يحقق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي، لذلك نجد الدول باختلاف أنظمتها تحرص على إيجاد آليات و كفاءات متعددة للرقابة المالية حتى تتم على أتم أوجهها .

تحتل الرقابة على الأموال العمومية أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث، و من المقومات و أولويات الدولة باعتبارها وسيلة عملية و فعالة تضمن حسن استعمال هذه الأموال و تسيرها، و حمايتها و جعل تنظيمها من أدق التنظيمات لمالها من أثر على سلوك الأفراد و الجماعات باعتبارها المرآة العاكسة لواقع الوطني، فيما تهدف إليها الدولة من مشاريع و برامج لتحقيق المصلحة العمومية .

وإذا كانت الرقابة المالية في الجزائر قد ظلت منذ نشأتها تحظى بأهمية أقل نظرا للوضعية المالية المريحة التي عاشتها البلاد في مراحل معينة منذ الاستقلال، فإن الوضع الراهن يفرض علينا التفكير في الطريقة المثلى لمتابعة إدارة المال العام وطنيا و محليا، عن طريق إعطاء الأهمية المناسبة للرقابة المالية من مختلف جوانبها، لأن كل ذلك سيؤدي حتما آجلا أو عاجلا بالنهوض بالاقتصاد .

الإشكالية :

بناء على ما سبق ، بشكل تشخيص منظومة الرقابة على النفقات العامة، الإطار المرجعي لتقوية و تفعيل الرقابة من خلال الدور المفترض أن تقوم به المنظومة الرقابية، و للوقوف على حقيقة الرقابة على النفقات العامة في الجزائر و التي أصبحت تشكل مشكلة خطيرة تستدعي الاهتمام و الدراسة، و لعل السؤال الجوهرى الذي يستدعى الطرح هو :

ما هي الميكانيزمات التي ينتهجها التشريع الإداري في الجزائر في مجال الرقابة على النفقات العامة للدولة ؟

منهج الدراسة :

و سنحاول في هذه الدراسة أن نتعرض تدريجيا إلى جملة من التساؤلات و إيجاد حلول لها من أجل هذه الإشكالية، وطبيعة موضوع البحث هنا تقتضي استخدام مناهج علمية معينة و سوف يتم إيرادها بالترتيب حسب أهمية الاستخدام

المنهج التحليلي و الوصفي : و هو المنهج الغالب و الأكثر إستعمالا في الدراسة و ذلك من أجل إستعراض مختلف المراحل المتعلقة بعناصر البحث و وصفها بتشكيل تحليلي يساعد على توضيح و تبسيط محددات البحث .

المنهج التاريخي : تم الإستعانة بهذا المنهج بصفة ثانوية و ليت بصفة أساسية ، فالمنهج التاريخي كان ضروري لتتبع تطور القوانين المنظمة للهيئات المكلفة بالرقابة .

أهمية الموضوع :

و تكمن أهمية الموضوع البحث في معرفة دور أجهزة الرقابة على النفقات العامة في تحقيق أسى أهدافها و المتمثل في المحافظة على المال العام، و تنبع أهمية الموضوع كونه يلقي الضوء على إحدى أنواع الرقابة الممارسة على صرف النفقات العمومية و تزداد أهمية الموضوع من خلال محاولة توضيح الإجراءات العملية لممارسة الرقابة في الجزائر .

و تعتبر الرقابة أحد وظائف الإدارة الأساسية، نظرا لوجود العنصر المالي في كافة القرارات و العمليات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، و كذلك للنتائج الوخيمة التي قد تترتب عن غياب الرقابة الفعالة من سوء إستخدام و نهب المال العام، مما يؤدي إلى ظهور العجز المالي بشكل متكرر و متزايد و عدم تلبية احتياجات المواطنين من الخدمات الأساسية .

و يكتسي موضوع الرقابة على النفقات العامة و فقا للتشريع الجزائري أهمية كبيرة كونها تعتبر النواة التي يمكن الإعتماد عليها في المحافظة على المال العام .

أسباب اختيار الموضوع :

أما عن أسباب اختيار الباحث للموضوع، فلم تكن لنا خيارات كثيرة، بحيث كان الباحث في اختياره للموضوع مفيدا نسبيا، و لكن الإنسان بطبعه يحب معرفة حركة الأموال بصفة عامة و هو ما دفعني إلى اختيار موضوع الرقابة على النفقات العامة وفقا للتشريع الجزائري .

الصعوبات :

ومن الصعوبات التي قابلتنا في البحث هي قلة المراجع المتعلقة بالموضوع لأنها مشتتة و لا يسهل تجميعها و خاصة أن موضوع الدراسة متعددة الاختصاصات إلى جانب الاختصاص القانوني، هناك اختصاصات محاسبية و مالية و اقتصادية مثلا .

كما أن أكبر العراقيل التي وقفت ضد هذه الدراسة هو ضيق الوقت، بحيث لا يترك للباحث المجال لإعداد الدراسة و مراجعتها بأريحية ، بل يجبر على السرعة مما يؤدي لزاما إلى الأخطاء، و عموما فإن هذه الدراسة تهدف إلى العلم و المساهمة فيما يجب تخطي الصعوبات، كما تهدف إلى معرفة ما مدى ترشيد النفقات العامة في الجزائر مع الرقابة المفروضة عليها، كما تهدف كذلك إلى الوصول بالمعلومة إلى القارئ فيما يخص موضوع الدراسة.

خطة البحث

مقدمة :

المبحث التمهيدي : النفقات العامة و الرقابة عليها .

المطلب الأول : مفهوم النفقات العامة .

الفرع الأول : تعريف النفقة العامة و عناصرها الأساسية .

الفرع الثاني : آثار النفقات العامة .

الفرع الثالث : أسباب تزايد النفقات العامة .

المطلب الثاني : مفهوم الرقابة على النفقات العامة .

الفرع الأول : تعريف الرقابة و أهدافها .

الفرع الثاني : أساليب الرقابة .

الفرع الثالث : أنواع الرقابة .

الفصل الأول : الرقابة الداخلية على النفقات العامة .

المبحث الأول : رقابة المراقب المالي .

المطلب الأول : تعريف المراقب المالي .

المطلب الثاني : مهام المراقب المالي .

المطلب الثالث : تقدير رقابة المراقب المالي .

المبحث الثاني : رقابة المحاسب العمومي .

المطلب الأول : تعريف المحاسب العمومي .

المطلب الثاني : إلتزامات المحاسب العمومي و مسؤوليته .

المطلب الثالث : نتائج الرقابة الممارسة على النفقات العمومي من طرف المحاسب العمومي.

الفصل الثاني : الرقابة الخارجية على النفقات العامة .

المبحث الأول : رقابة المفتشية العامة للمالية .

المطلب الأول : نشأة المفتشية العامة للمالية .

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية .

المطلب الثالث : الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية .

المبحث الثاني : رقابة مجلس المحاسبة .

المطلب الأول : تطور مجلس المحاسبة و تنظيمه .

المطلب الثاني : إختصاصات مجلس المحاسبة و صلاحياته .

المطلب الثالث : إجراءات الرقابة لمجلس المحاسبة .

المبحث الثالث : الرقابة السياسية .

المطلب الأول : الرقابة البرلمانية .

المطلب الثاني : رقابة المجالس الشعبية المحلية .

الخاتمة

مبحث تمهیدی

مبحث تمهيدي

النفقات العامة و الرقابة عليها

ظهر الاهتمام أكثر فأكثر بالنفقات العمومية من اجل ترشيدها و الحفاظ على توازنات الدولة المالية, تفاديا لإفلاسها، و ذلك بتوفر آليات ووسائل رقابة متنوعة و صارمة، لذا وجب على المشرع الجزائري مراقبتها رقابة صارمة من خلال وضع قوانين نتج عنها هيكله عدة أجهزة رقابية لمتابعة و مراقبة صرف الأموال العمومية .

لهذا ارتأينا في هذا المبحث التمهيدي إلى مفهوم النفقات العامة في المطلب الأول، ثم إلى كيفية رقابتها من خلال مطلب ثاني .

المطلب الأول

مفهوم النفقات العامة

تعد النفقات العامة المرحلة الأولى الأساسية في علم المالية العامة فهي الإدارة التي تمكن الدولة من القيام بأعمالها، و تنفيذ مقرراتها و الذي يلاحظ أن الدولة تبدأ أولا بالإنفاق، ثم تبحث عن الموارد البشرية التي تسدد بها تلك النفقات، و هذا ما يميزها عن المالية الخاصة.

الفرع الأول

تعريف النفقة العامة و عناصرها الأساسية

من اجل تحقيق أهداف المجتمع و إشباع الحاجات العامة ، تلجأ الدولة للإنفاق العام الذي يعتبر أداة مهمة من الأدوات المالية الرئيسية للدولة، فالإنفاق العام يعكس لدرجة كبيرة فعالية الحكومة و مدى تأثيرها في النشاط الاقتصادي و تطور الدولة¹.

¹ - محمود حسن الوادي و زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، عمان الاردن 2007 ص 17

أولاً: تعريف النفقة العامة .

في هذا الجزء نتناول مجموعة من التعاريف التي تناولت النفقات العامة :

عرف كتاب المالية العامة النفقة العامة Dépense Publique على أنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام¹.

- تعرف النفقة بصورة رئيسية بأنها مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجات عامة².

- و يعرف علماء المالية العامة النفقة العامة بأنها >> كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعاً لحاجات عامة³.

- النفقة العامة هي صرف إحدى الهيئات و الإدارات العامة مبلغاً معيناً بغرض سد إحدى الحاجات العامة⁴.

- جرى كتاب المالية العامة على تعريف النفقة العامة بأنها : >> مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام <<⁵.

- تعرف النفقات العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطات العمومية [الحكومة و الجماعات المحلية] ، أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام قصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها بأنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجات عامة⁶.

¹- زهير أحمد قدورة ، علم المالية العامة و التشريع الضريبي و تطبيقاته في المملكة الأردنية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، الأردن 2012 ص 21

²- يوسف شباط ، المالية العامة و التشريع المالي ، الجزء الأول | النفقات العامة و الإيرادات العامة | طبقاً لأخر التعديلات لعام 2009 ، جامعة دمشق 2009-2010 ص 98

³- أمير يحيوي ، مساهمة في دراسة المالية العامة | النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة | ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر 2008 ص 26

⁴- محمد الصغير بعلي و يسرا أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة 2003 ص 23

⁵- بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة 2010 ص 53

⁶- محمود عباس محرز ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2003 ص 65

ثانيا : عناصر النفقة العامة

وفقا لهذه التعريفات يمكن اعتبار النفقة العامة أنها ذات أركان ثلاثة :

- 1- الصفة النقدية .
- 2- الشخص العام هو القائم بالإنفاق .
- 3- الغرض من الإنفاق العام.

(أ) : الصفة النقدية .

يعني ذلك أن النفقة العامة يمكن أن تكون في صورة نقدية أو عينية¹:

1- النفقة العامة في صورة نقدية :

لإشباع الحاجات العامة تقوم الدولة بإنفاق أموال نقدية لشراء أو استئجار سلع و خدمات، أو سداد القروض المستحقة أصلا و فائدة وفي بعض الأحيان تنفق مبالغ نقدية دون الحصول على سلع و خدمات، كما في حالة منح إعانات نقدية لمستحقيها، أو التكفل بمصاريف المنشآت الأساسية للمشاريع الاستثمارية أو تقديم إعانات للدول الأجنبية.

2- النفقة العامة في صورة عينية :

أن تكون النفقة العامة مبلغا نقديا إلا أنه لا مانع من أن تكون عينيا في بعض الأحيان، فقد تقوم الدولة بتقديم إعانات عينية في بعض الأحيان، فقد تقوم الدولة بتقديم إعانات عينية للمكويين باقتطاع مواد و سلع من شركاتها الإنتاجية، أو توفر النقل للمواطنين في الحالات الاستثنائية تسخير وسائل النقل التابعة للخواص .

(ب) : النفقة العامة يقوم بها شخص عام .

- لقد اعتمد الفكر المالي للفرقة بين النفقة العامة و النفقة الخاصة معيارين هما :
- معيار قانوني يستند إلى الطبيعة القانونية لمن يقوم بالنفقة و هذا المعيار التقليدي .

¹- أمير يحيوي ، مرجع سابق ، ص 27

- معيار وظيفي يستند إلى طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق¹.

1- المعيار القانوني :

و يعتمد مؤيدو هذا المعيار على الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق ما إذا كانت عامة أو خاصة ، فالنفقات العامة هي تلك النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون العام أو الأشخاص المعنوية العامة و هي : الدولة و المؤسسات العامة و المجالس المحلية ، ويعود ذلك لاعتبار أن هذه الأشخاص تقوم بنشاطاتها بقصد تحقيق المنافع العامة و تبدو فيها السلطة الأمر و السيادة التي تتمتع بها الدولة و مؤسساتها العامة .
وهذه النفقات مقابلة للنفقات الخاصة التي يقوم بها أشخاص القانون الخاص والتي تستهدف المنفعة الخاصة أو الربح².

و خلاصة القول أن الدولة إذا قامت بنشاطها التقليدي أو بمشروع من المشروعات الاقتصادية المماثلة لنشاط الأفراد فإن النفقات التي تستخدمها تعتبر نفقات عامة بالنظر إلى طبيعة الشخص القائم بالإنفاق .

2- المعيار الوظيفي :

ويرتكز هذا المعيار أساسا على الطابع الوظيفي و الاقتصادي للشخص المنفق و ليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة .

النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة تماثل النفقات التي يقوم بها الأشخاص ومن هنا لا يمكن اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة، ما عدا تلك الأنشطة و المهام التي يقوم بها الدولة المستمدة من سلطتها و سيادتها، أما الخاصة فإنها تعتبر نفقة خاصة على العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من قبل الدولة في استخدام سلطاتها ، نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة³.

¹ - محمود حسن و زكريا أحمد عزام ، مرجع سابق ، ص 119

² - زهير أحمد قدورة ، مرجع سابق ، ص 24

³ - محمد عباس محرز ، مرجع سابق ، ص 71

و بناء على ما تقدم و استنادا للمعيار الوظيفي نستنتج أن النفقات العامة قد لا تصدر من طرف أشخاص القانون العام، قد تصدر كذلك من جانب أشخاص القانون الخاص.

وفي حقيقة الأمر أن الأخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، وقد ينزع للمالية العامة جزءا معتبرا منها ألا و هي النفقات العامة التي تؤديها الدولة حرصا منها على تلبية الحاجيات العامة التي تتزايد على نحو مستمر بالتوازي مع تطور دور الدولة¹.

- و بالاعتماد على المعيارين السابقين معا تعتبر النفقة العامة هي التي يقوم بها شخص من أشخاص القانون العام في مجال نشاطه العام، فالمبالغ التي ينفقها الأفراد الطبيعيون في مجال الخدمة العامة للمجتمع مثل: التبرع ببناء مدرسة أو مستشفى لا تعتبر نفقة عامة حيث يشترط أن تخرج النفقة العامة من الذمة المالية لأحد الأشخاص القانون العام².

(ج) : الغرض من الإنفاق العام³.

فلا بد أن تكون غاية النفقة و هدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد أو فئة معينة بذاتها و يقوم هذا النشاط على ثلاث دعائم :

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

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

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

و فكرة المنفعة العامة هي في تطور مستمر و تختلف من بلد لآخر و من زمن لآخر في الدولة الواحدة، و قد تعددت المعايير في تقدير هذه المنفعة العامة إلا أن تقرير المنفعة العامة متروك

¹ - محمود عباس ، محرزى مرجع سابق ، ص 72

² - محمود حسن الوادي و زكريا أحمد عزام ، مرجع سابق ، ص 120

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 54 - 55

أمره للسلطات السياسية التي لها الحق في أن تقرير الحاجات العامة و المنفعة العامة التي تخضع بدورها لرقابة السلطة التشريعية¹.

الفرع الثاني

أثار النفقات العامة

أدى التطور إلى التوسع في الأنفاق بصفة مستمرة في جميع الدول، و الى تنوعه و تغير هيكله فالتوسع في النفقات العامة يؤدي إلى التأثير على الإقتصاد القومي، و على كافة جوانب المجتمع سواء كانت سياسية أو إجتماعية أو مالية، مما يظهرها كأداة هامة لتحقيق أهداف المجتمع².

(أ) : الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

سننظر فيمايلي إلى الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة المتمثلة في :

1- أثر النفقة العامة على الإنتاج القومي:

يقصد بالإنتاج القومي مجموع السلع و الخدمات المنتجة في دولة معينة في فترة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة و لزيادة هذا الإنتاج يتخذ الأنفاق العام عدة أشكال مثل : نفقات التعليم و مساعدة المستثمرين بمنحهم امتيازات مختلفة .
وإذا كان هذا الإنفاق الاستثماري يرفع من الإنتاج القومي، فإن ذلك لا يعني أن النفقات الجارية عديمة الجدوى، لأنه دون هذه النفقات لا يمكن النهوض بالإقتصاد فمثلا : يظهر أثر نفقات مرفقي الأمن و الدفاع في توفير الأمن الضروري لممارسة الأنشطة الاقتصادية بل إن نفقات الدفاع يمكن أن تكون منتجة من خلال استخدام التكنولوجيا العسكرية في الأغراض السلمية³.

2- اثر النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني :

يؤثر الإنفاق العام في توزيع الدخل القومي بطريقتين :

¹- بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 55

²- حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2006 ، ص 30

³- أ عمر يحيوي ، مرجع سابق ، ص 84

أ_ يتمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الأغنياء بنسبة أكبر من تمويل هذا الإنفاق فيعتبر هذا نقلا للدخل من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغير .

ب_ إستفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات القاصرة عليهم كإعانات البطالة و المستشفيات العامة و الملاجئ و غيره .

ولكي يحدث الأثر ينبغي أن يكون معظم الإيرادات مستمدة من الضرائب المباشرة و خاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، و مما يؤدي عمليا إلى توزيع الدخل القومي¹.

3- أثر النفقات العامة على الاستهلاك :

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك في كونها تتم على شراء السلع و الخدمات الاستهلاكية اللازمة لقيام الحكومة بنشاطاتها المختلفة، بالذات الجارية منها، ومن ثم فإن زيادة النفقات العامة هذه تتيح زيادة الاستهلاك، و يتحقق العكس حيث ينخفض الاستهلاك عند انخفاض النفقات العامة، أو عندما تزداد هذه النفقات العامة و لكن باستخدامها في الإنفاق على مجالات لا ترتبط بشراء الحكومة لسلع و خدمات استهلاكية، كأن يتم استخدامها بالإنفاق على مجالات على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية، و هو الأمر الذي يترتب عليه عدم تحقق زيادة في الاستهلاك نتيجة لمثل هذه النفقات².

4- أثر النفقات العامة على الأسعار :

إذا كان المحدد الرئيسي للأسعار يرجع إلى قوى العرض و الطلب فهي محصلتها، إلا أن تدخل السلطة العامة بطريق مباشر أو غير مباشر من حيث سياستها في الإنفاق العام، من شأنه التأثير على مستوى الأسعار، و هو الأمر الذي لم يعد مقتصرًا على الظروف الاستثنائية والطارئة فقط، و إنما أصبح وسيلة ثابتة للتنظيم الاقتصادي .

¹ - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 84

² - فليح حسين خلف ، المالية العامة ، عالم الكتاب الحديث للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2008 ص 140

ويترتب على الإنفاق العام في المشروعات الإنتاجية زيادة السلع مما ينجم عنه انخفاض الأسعار، أما توجيه الإنفاق العام إلى مجالات الاستهلاكية فهو يؤدي على زيادة أسعارها نظرا لزيادة الطلب عليها .

كما يمكن تخفيض الأسعار بشراء بعض السلع و المنتجات و تخزينها حينما تكون متوفرة و منخفضة السعر حفاظا على استقرار بعض الصناعات و المؤسسات¹.

(ب): الآثار الاقتصادية الغير المباشرة للنفقات العامة.

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل و هي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر مضاعف و أثر معجل .

1_ أثر المضاعف :

يشير المضاعف في التحليل الاقتصادي إلى المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولد عن زيادة في الإنفاق و أثر زيادة الإنفاق الوطني على الاستهلاك .

وإذا كانت نظرية كينز اقتصرت على بيان أثر الاستثمار على الدخل الوطني عن طريق نظريته في المضاعف و أثره ليشمل ليس فقط الاستثمار، بل و كذلك الاستهلاك و الإنفاق العام، ولتوضيح فكرة المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات فإن جزء منه يوزع في شكل أجور ومرتبات و فوائد و أسعار للمواد الأولية أو ربع لصالح الأفراد، و هؤلاء يخضعون جزء من هذا الدخل لإنفاقه على المواد الاستهلاكية المختلفة و يقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك و الادخار، و الدخل التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى إنشاء دخول جديد لفئات أخرى و تقسيم بين الاستهلاك و الادخار و الدخل الذي يوجه الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار و بذلك تستمر دورة توزيع الدخل ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج و الدخل و الاستهلاك².

¹ - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 42

² - محمد عباس محرزى ، مرجع سابق ، ص 130

مع الملاحظة أن الزيادة في الإنتاج و الدخل لا يتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق و لكن بنسبة مضاعفة و لذلك سمي بالمضاعف.

ولم كان أثر المضاعف ذا علاقة بالميل الحدي للاستهلاك فهو يزيد بزيادة الميل الحدي للاستهلاك و ينخفض بانخفاضه.

وبهذا فإن المضاعف يمكن أن يعبر عليه بالعلاقة التالية :

1

المضاعف

1 – الميل الحدي للاستهلاك

2_ أثر المعجل :

ينصرف اصطلاح " المعجل " في التحليل الاقتصادي إلى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار، و العلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل¹.

و حقيقة الأمر، أن زيادة الدخل، يترتب عليها زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية (أثر المضاعف) و مع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع، و بعد نفاذ المخزون، و يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع، بغرض زيادة أرباحهم و من ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات و آلات لازمة لاستمرار إنتاجية السلع التي زاد الطلب عليها، و مع زيادة الاستثمار يزداد الدخل القومي فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج القومي تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار بمرور الوقت بنسبة كبيرة².

¹- سوزي عدلي ناشد ، الوجيز في المالية العامة (النفقات – الإيرادات – الميزانية العامة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية 2000 ، ص 81

²- سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 81

الفرع الثالث

أسباب تزايد النفقات العامة

يتزايد بوضوح حجم النفقات العمومية في ميزانيات مختلف الدول بشكل مطرد، نتيجة لذلك يثور التساؤل عن العوامل و الأسباب المؤدية لهذه الزيادة، و في الغالب يلجأ الفقه إلى تقسيم هذه الأسباب إلى قسمين رئيسيين، و ذلك على أساس التمييز بين الزيادة الحقيقية في النفقات العمومية وهي زيادة فعلية تؤدي إلى رفع حجم السلع و الخدمات و بين الزيادة الظاهرية التي تمثل زيادة في أرقام النفقات العمومية لكن لا تؤدي إلى زيادة في حجم السلع و الخدمات .

1_ الزيادة الحقيقية للنفقات العامة :

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة الزيادة في المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، فتزيد حصة الفرد في الخدمات العامة، حيث ينتج عن الزيادة الحقيقية للنفقات زيادة في كمية السلع و الخدمات فيرتفع نصيب الفرد فيها¹.

أ_ الأسباب الاقتصادية :

إن أهم الأسباب الاقتصادية المؤدية إلى زيادة النفقات العمومية زيادة حقيقية هو تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، و ما ذلك إلا نتيجة لتغير مفهوم الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة توجه الاقتصاد، و تحل محل الأفراد في القيام بالمشروعات الاقتصادية التي عجزوا عنها، كما تعتبر الزيادة في الدخل الوطني سببا لزيادة النفقات العامة، حيث أن ارتفاع الدخل الوطني يؤدي إلى زيادة موارد الدولة².

¹ - برحماني محفوظ ، المالية العامة في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2015 ، ص 50

² - برحماني محفوظ ، مرجع سابق ، ص 51

ب_ الأسباب الاجتماعية :

أدت رغبة السكان في العصر الحديث إلى التركز في المدن و المناطق الصناعية إلى زيادة الإنفاق العام المخصص للخدمات الصحية و التعليمية و الثقافية، و كذا المتعلقة بالنقل و المواصلات و المياه و الغاز و الكهرباء وغيرها¹.

ج_ الأسباب الإدارية :

إن تدخل الدولة المستمر في الجانب الاقتصادي و الاجتماعي أدى إلى نمو الإدارة و تعدد أجهزتها، مما أدى إلى ظهور وظائف جديدة، و ذلك يؤدي دون شك إلى زيادة في نفقات الدولة، خاصة بالنسبة للدول الفقيرة التي تفتقر إلى الوسائل الحديثة في التسيير الإداري².

د_ الأسباب المالية :

تعددت مصادر التمويل المالي الدولية و الإقليمية و حتى الداخلية مما أدى إلى تسهيل عمليات الاقتراض، و هذا ما شجع الدول و سهل لها عمليات تمويل خزائنها العامة ليتسنى لها الزيادة في معدلات الإنفاق العام استجابة للمطالب الاقتصادية و الاجتماعية³.

هـ_ الأسباب السياسية :

تؤثر العديد من العوامل السياسية في حجم الإنفاق زيادة أو نقصان، إلا أن الغالب هو الزيادة في النفقات العامة، فانتشار المبادئ الديمقراطية أدى إلى رفع حجم النفقات العمومية فتقرير مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها أمام القضاء نتج عنه زيادة النفقات الموجهة تعويض الغير التضرر من أعمال السلطة كما أن المبادئ الاشتراكية أثرت على حجم النفقات بتدخل الدولة و تكفلها بالطبقات الاجتماعية المحدودة الدخل .

أن تزايد التمثيل الخارجي للدولة نتيجة لتطورات العلاقات الدولية و كثرة الدول يقابله حتما زيادة في النفقات العمومية برصد مبالغ لتغطية نفقات البعثات الدبلوماسية من جهة و من جهة

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 64

² - برحماني محفوظ ، مرجع سابق ، ص 52

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 65

أخرى تقديم المساعدات المالية للدول الأجنبية، كما تعتبر الحروب و الثورات من أهم الأسباب المؤدية إلى الزيادة في النفقات العامة، فالنفقات العسكرية في جل الدول تشكل أكبر نسبة من النفقات العمومية مقارنة مع باقي أوجه الأنفاق¹.

2_ الزيادة الظاهرية للنفقات العامة :

إن زيادة حجم النفقات العمومية لا يعني دائما الزيادة في المنافع و الخدمات و ارتفاع مستوى أدائها، و إنما قد تزيد أرقام النفقات العمومية أن يكون لها مقابل في حجم المنافع والخدمات أو في تحسين مستواها، و هذا النوع من الزيادة في النفقات العمومية، يصطلح عليه الفقه المالي بالزيادة الظاهرية، و تكمن الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العمومية زيادة ظاهرية في انخفاض القوة الشرائية للنقود، و اختلاف طرق إعداد الميزانية، و تنامي عدد السكان و زيادة رقعته، و نوجز أهم الأسباب كما يلي :

أ_ انخفاض قيمة النقود :

يقصد بانخفاض قيمة النقود ، انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع و الخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل، و هي الظاهرة التي يمكن أن تفسر ارتفاع أثمان السلع و الخدمات و من الملاحظ بصفة عامة أن قيمة النقود أخذت في الانخفاض بصورة مستمرة و إن كانت نسبة التدهور تختلف من دولة إلى أخرى .

و يترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور، فالدولة تدفع عددا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع و الخدمات فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية، إذا لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد².

¹ - برحماني محفوظ ، مرجع سابق ، ص 52-53

² - سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 65

ب_ تغيير طرق المحاسبة :

إن اعتماد طرق مختلفة في إعداد الميزانية قد يترتب عنه زيادة في حجم النفقات العمومية زيادة ظاهرية، مثال ذلك أن يعتمد في إعداد الميزانية العامة على فكرة الميزانية الصافية أي السماح لبعض الهيئات أن تجري مقاصة بين إيراداتها و نفقاتها و منه لا يظهر في ميزانية الدولة سوى فائض الإيرادات على النفقات، فإذا تم تغيير طريقة إعداد الميزانية من فكرة الميزانية الصافية إلى فكرة الميزانية الإجمالية (قاعدة الشمولية)، فإن تظهر كافة النفقات التي تصرفها الدولة ، فيترتب على ذلك زيادة في حجم النفقات العمومية للدولة زيادة ظاهرية¹.

ج_ زيادة عدد السكان و اتساع الإقليم :

فنتيجة للاتساع الإقليمي أو النمو السكاني يزداد حجم النفقات العامة لكن هذه الزيادة لن تكن سوى ظاهرية لأن الدخل الفردي يبقى ثابتاً إن لم ينقل سيتدهور و بالتالي فلن يزيد معدل الإنفاق لدى الفرد .

و الزيادة في عدد السكان تمنع القيام بمقارنات بين الفترات المختلفة، و لكي نتابع الزيادة بصفة واقعية و حقيقية يجب أن تكون المقارنات بين مقدار الإنفاق الذي يعود على الفرد الواحد خلال فترة المقارنة أي بقسمة الإنفاق الكلي على عدد السكان².

المطلب الثاني

مفهوم الرقابة على النفقات العامة

تعتبر عملية الرقابة الوظيفية الأكثر حيوية في المنظمة أو الهيئة الإدارية، لأن ممارستها تؤدي إلى استكمال العمل الإداري المحاسبي لذلك تعتبر وسيلة مساعدة للإدارة في القيام بالمهام المكلف بها، حيث تسعى دائماً إلى أن يتم النشاط الإداري المالي على أحسن وجه، كما أنها الأداة الأساسية للتنظيم الإداري للعمليات المالية حيث تضمن التسيير الحسن لمختلف أنشطة الهيئة الخاضعة للرقابة، فهي آلية تؤدي إلى معرفة و إتباع أنجع السبل المتوفرة لإدارة مال الدولة

¹ - برحماني محفوظ ، مرجع سابق ، ص 54

² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 63

وصولاً إلى الاكتفاء و الاعتماد على الذات لضمان العيش الهنيئ للإنسان فموضوع الرقابة من أهم الدراسات و الموضوعات التي يبني عليها الكيان التنظيمي للدولة .

الفرع الأول

تعريف الرقابة و أهدافها

إن الرقابة تحتل مكان الصدارة في العمليات الإدارية برمتها و تعد في هذا السياق أهم عناصر تلك العملية، حيث يجب تنظيمها بشكل يجعلها أداة فعالة في تطوير و توجيه عمل كافة الإدارات المختلفة، و يتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة.

أولاً : تعريف الرقابة .

تعريف الرقابة لغة : تعني كلمة الرقابة في اللغة معاني عدة فهي تعني قوة أو سلطة التوجيه، أو الأمر و هي تعني المراجعة و التفتيش أو الاختبار، و تأتي كذلك بمعنى السهر، أو الملاحظة، أو الحراسة أو المحافظة أو الانتظار أو الرصد¹.

ومن أسماء الله الحسنى " الرقيب " و هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ، و لقد ورد لفظ الرقابة في سور عدة في القرآن الكريم²، و منه قوله تعالى : " إن الله كان عليكم رقيباً "³، بمعنى حفيظاً لأعمالكم مطلعاً عليها .

و الرقابة لفظ يطلق في اللغة و يراد به الحفظ، و الانتظار و الإشراف و الحراسة و الرعاية، و يقول راقبه أي انتظره و ترصده و ارتقب المكان أي علا و أشرف و رقيب قوم حارسهم⁴.

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، الموازنة العامة للدولة و الرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة) ، دار الحامد ، عمان الأردن ، ص 199

² - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، مرجع سابق ، ص 199

³ - سورة النساء ، الآية 01

⁴ - خالد عبد العظيم أبو غابة و حسن محمد جاب الرب، الإنفاق العام (و مدى دور الدولة في الرقابة عليها) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية 2011 ، ص 85

_ **تعريف الرقابة اصطلاحا** : أما التعريف الاصطلاحي للرقابة المالية فقد تعدد و يرجع ذلك إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها و الأهداف التي يجب تحقيقها، و الأجهزة التي يقوم عليها .

_ عرفها البعض : أنها عملية متابعة دائمة و مستمرة تقوم بها السلطة نفسها أو بتكليف غيرها و ذلك للتأكد من أن ما يجري عليه العمل، وفقا للخطط الموضوعية، و السياسات المرسومة و البرامج المعدة، و في حدود القوانين و القواعد و التعليمات المعمول بها لتحقيق أهداف معينة¹.

_ و يرى البعض الآخر بأن الرقابة هي : مجموعة الإجراءات و الوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، و تقييم عمل الأجهزة الخاضعة للرقابة، و قياس مستوى كفاءتها و قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية، و التأكد من أن الأهداف تحققت وفقا للخطط الموضوعية، و خلال الأوقات المحددة لها².

_ أما في التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريف للرقابة المالية إلا في إشارات من المشرع عن أساليب هذه الرقابة و هيئاتها، و عموما فإن المشرع الجزائري أخذ بثلاث إتجاهات في مفهومه للرقابة .

● **الاتجاه الأول** : يركز فيه المشرع على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكدا أن الرقابة هي التأكد و التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة و التعليمات المسطرة و المبادئ المقررة .

● **الاتجاه الثاني** : الذي يركز فيه المشرع على الجانب الإجرائي و على الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة بحيث تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يأتي :

- الاختيار ثم الاختيار الجيد للسياسات الإدارية و المالية المعمول عليها .
- اهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط و التنظيم الفعال و طرق التمويل المناسب .
- الاختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ و تدريبهم و الإشراف عليهم .

¹ - بسام عوض عبد الرحيم عياصرة ، الرقابة المالية في النظام الإقتصادي الإسلامي ، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان 2010 ، ص 28

² - محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص 20

• **الاتجاه الثالث :** في هذا الاتجاه يتم الاهتمام و الأخذ بالأجهزة و الهيئات القائمة بعملية الرقابة و التي تتولى الفحص و المتابعة و المراجعة و جميع المعلومات ، بمعنى الأخذ بالأجهزة الموكل لها أمر الرقابة¹.

ثانيا : أهداف الرقابة .

إن الرقابة تهدف إلى ضمان احترام أموال الدولة من الضياع و الاختلاس و من كل أشكال الفساد المالي التي تؤدي إلى انحطاط و تدهور الاقتصاد الوطني، و يمكن تلخيص الأهداف فيما يلي :

- 1_ التأكد من إنفاق الموارد المحصلة وفقا للنصوص القانونية و التنظيمية المعمول به .
- 2_ التأكد من التوجيه الصحيح للنفقات و تفعيل الرقابة لضمان عدم وجود أي إسراف أو انحراف و الكشف عن كل ما يقع في هذا الصدد من تجاوزات .
- 3_ التجسيد الفعلي للبرامج و الخطط الاقتصادية المسطرة بتنفيذ المشاريع ذات النفع العام².
- 4_ كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها، و هو دور تقليدي للأجهزة الرقابية و الذي يؤكد أهمية هذه الأجهزة في إيجاد الحلول المناسبة للأخطاء و إعادة تصويبها³.
- 5_ مراجعة القوانين و الأنظمة و اللوائح المالية، و التأكد من مدى ملاءمتها للتطورات الحديثة ، و بعد تحليلها يكون إجراء تعديلات على النصوص القانونية التي تساعد على مواكبة هذه التطورات لتحقيق أهداف الرقابة المالية .
- 6_ العمل على ترشيد الإنفاق العام، و يكون ذلك بتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أحسن السبل ، من أجل تطوير إجراءات الأعمال المالية، و الذي يعود بالفائدة على الأجهزة الحكومية في القيام بدورها و كذا تقديم اقتراحات من شأنها أن تكون كفيلة برفع كفاءة الأداء للأجهزة التنفيذية، و خاصة تحسين مستوى تقديم الخدمات للمستفيدين .

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 13-14

² - بن داود إبراهيم ، رجع سابق ، ص 24

³ - حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 1998 ، ص 23

7_ تحسين قدرة و فعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة بأعلى درجات الكفاءة و الاقتصاد .

8_ التأكد من صحة إعداد السجلات و البيانات و التقارير المالية و حتى إعداد الميزانيات و التي تحكمها و تحددها اللوائح و الأنظمة القانونية و كذا مراجعة الحسابات الختامية للميزانية.

9_ ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية و المصادقة على برنامجها¹.

10_ تحقيق التوازن بكل أبعاده و في جميع المجالات ، التوازن المالي، و الاقتصاد و التوازن الاجتماعي .

11_ تجنب حدوث التهرب من الالتزامات المالية و الاعتداء على الأموال العامة بالاختلاسات و التلاعب في الحسابات مع وجوب تطبيق كل الوسائل للحد من هذه الظواهر².

فبعد تعداد هذه الجملة من الأهداف يمكننا أخيرا حصرها في (03) ثلاثة أطر أساسية المتمثلة في :

(أ) **الهدف السياسي** : وهو التحقق من تطبيق مشروع الميزانية الذي وافقت عليه السلطة التشريعية، و يكون ذلك باستخدام الإعتمادات في الأوجه التي خصصت لها، وكذلك التأكد من جباية الإيرادات حسب الأنظمة و اللوائح .

(ب) **الهدف المالي** : بمعنى التحقق من صحة الحسابات و سلامة التصرفات و كذا الإجراءات المالية، و التي من خلالها يمكن معالجة الانحرافات و الأخطاء المالية و الاختلاسات التي يتم الكشف عنها، ثم مراقبة الأداء و وفقا للأهداف و الخطط الموضوعة .

¹ - محمد رسول العموري ، مرجع سابق ، ص 27

² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 24

(ج) الهدف الإداري : هو التأكد من أن النظام الإداري يسير إلى تحقيق أكبر نفع بأقل النفقات الممكنة، و تصحيح القرار الإداري الذي يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحلها من تخطيط و تنفيذ أو متابعة¹.

الفرع الثاني

أساليب الرقابة

يمكن تلخيص الأساليب التي تتبعها أجهزة الرقابة المالية بصفة عامة، فيما يلي :

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

2_ **المراجعة و التفتيش :** و هذا كإجراء تطبيقي لما أتت به النصوص و التنظيمات و يكون بمراقبة الحسابات بأسلوب مدقق و هذا ما يقوم به جهاز أو فرد موكل له أمر الرقابة .

3_ **الحوافز و الجزاءات :** و هذا حتى نجازي المحسن عن إحسانه و المسئ عن إساءته فلا بد من مكافأة المراقب بأحسن الأداءات و تفتان في القيام بخدمات في نفس الوقت يجب تسليط أقصى العقوبات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله².

4_ **الملاحظ و المتابعة :** و هذا بغرض تصحيح ما يقع فيه من أخطاء فور وقوعها أو بعد إتمام التصرفات و هو الأمر و المتاح للأجهزة الخارجية المتخصصة و التي لا يتوفر لها فرصة الرقابة الفردية عن طريق الملاحظة .

¹ - حمدي سليمان سمحيات القبيلات ، مرجع سابق ، ص 129-130
² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 22-23

الفرع الثالث

أنواع الرقابة

تقسيم الرقابة على النفقات العامة إلى عدة أنواع، و تختلف باختلاف الزوايا التي ينظر إليها الباحث، و أهم هذه التقسيمات سنعرضها في مايلي :

أولا : أنواع الرقابة حسب الزمن .

1_ الرقابة المالية السابقة : و تتمثل هذه الرقابة في إجراء عمليات المراجعة و التدقيق و الرقابة قبل الصرف، و يعني ذلك عدم جواز أي نوع من أنواع الإنفاق إلا بعد الحصول على الإذن من الجهة المختصة و التي لها هذه الصلاحية في الدولة بالرقابة على الإنفاق، و من البديهي أن الرقابة السابقة تتم على النفقات فقط دون الإيرادات في الميزانية العامة¹.

ولهذا النوع من الرقابة وظيفة وقائية، تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات بالمراجعة و التدقيق في الحسابات لذلك تسمى بالرقابة المانعة أو الوقائية .

2_ الرقابة الآتية : هي رقابة من حيث الزمن تكون أثناء التنفيذ و التي تقوم بها الهيئات الإدارية حتى تتأكد من سلامة ما يجري بداخلها، و من التنفيذ لعمليات النفقات العامة مكونة يسير وفقا للقوانين و التنظيمات و التوجيهات الجاري العمل بها، وهي رقابة تمتاز بالشمول و الاستمرار كما أنها رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة بنفسها على ذاتها².

ولا يوجد الكثير من النقد لهذه الرقابة، على قدر ما يوجه للقائمين بها إذا انحرافوا عن الطريق الرقابي السليم و تحكمت فيهم أعراض أخرى، و إذا كانوا غير قادرين من الناحية الفنية القيام بأعباء الرقابة أثناء التنفيذ³.

¹ - عادل الفليح العلي ، المالية العامة و التشريع الضريبي ، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان الأردن 2007 ، ص 562

² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 18-19

³ - محمد رسول العموري ، مرجع سابق ، ص 33

3_ الرقابة اللاحقة : إن القانون يلزم الحكومة بتقديم البيانات و الوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالرقابة اللاحقة¹.

أما المراقبة اللاحقة في رقابة بعدية الغاية منها ردعية و زجرية بالنسبة للمخالفين، تمارس عادة من قبل هيئات خارجية مثل البرلمان و مجلس المحاسبة و القضاء².

و تؤدي إلى منع تكرار تنفيذ المعاملات التي أكتشف مخالفتها و توقيع العقوبات المترتبة عليها في المستقبل و ذلك بتلاقي الأسباب التي أدت إلى وقوع هذه الأخطاء³.

ثانيا : أنواع الرقابة من حيث جهة الرقابة .

1_ الرقابة الداخلية : قد تمارس الرقابة من داخل الإدارة التي تقوم بالتصرف المالي و قد تنهض بها جهة خارجة عن الإدارة و هي ما تعرف بالرقابة الخارجية و تعرف بأنها (رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية)⁴

و عرفت كذلك على أنها نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية تهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية و البيانات المحاسبية و مشروعيتها، و التحقق من كفاءة فاعلية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها و برامجها و تشريعها⁵.

2_ الرقابة الخارجية : تتمثل في العمليات الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة و مستقلة عن السلطة التنفيذية و هدفها هو مراجعة العمليات المالية و الحسابات و حتى تتحقق من صحتها و شرعيتها، و دقتها وهي رقابة بعدية و لاحقة لعمليات التنفيذ كالرقابة التي يقوم مجلس المحاسبة⁶.

¹ - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 117

² - برحمانى محفوظ ، مرجع السابق ، ص 163

³ - خالد خضر الخير، المبادئ العامة في علم المالية العامة و الموازنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان 2014 ، ص 131

⁴ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، مرجع سابق ، ص 218

⁵ - حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، مرجع سابق ، ص 132

⁶ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 18

ثالثا : أنواع الرقابة من حيث نوعية و طبيعة الرقابة .

1_ الرقابة الحسابية أو المستندية : تتلخص بإطلاع الموظف الرئيسي على أعمال الموظف المرؤوس من خلال المعاملات و التقارير و الوثائق التي يرسلها له هذا الأخير¹، و يقصد بها العمليات و الإجراءات الهادفة إلى مراجعة المستندات و الدفاتر المحاسبية المتعلقة بعمليات تخص الصرف و التحصيل و ذلك لأجل التأكد و التحقق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر لأجل التأكد و التحقق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر المحاسبية والسجلات و مطابقتها مع قواعد المحاسبة العمومية².

2_ الرقابة الاقتصادية : هي الرقابة الهادفة إلى مراجعة ما تم تحقيقه من نتائج تحقيقا فعليا و مقارنته بالأهداف المسطرة و المحددة في البرامج الإنمائية و الخطط الاقتصادية و قد عرفها الدكتور طارق الساطي في كتابه بأنها : " العملية التي تهتم بالتحقيق مما إذا كان التنفيذ الفعلي للخطة المالية الأساسية قد تم ضمن الأهداف الاقتصادية المؤطرة"³.

3_ الرقابة المشروعة : المقصود بها أن تكون عملية الرقابة في حد ذاتها مشروعة أي أنها مطابقة للتشريع الجاري به العمل⁴.

رابعا : أنواع الرقابة من حيث السلطة المخولة للرقابة .

1_ الرقابة الإدارية : تمارس هذه الرقابة بصفة إدارية ، على الملائمة و تقويم الأداء و فاعليتها، و تكون فيها نتائج الرقابة غير ملزمة (استشارية) سواء قدمت السلطات العليا في الدولة أم إلى الجهات موضوع الرقابة و يتضمن تقرير التنبيه على الأخطاء و الكشف عن المخالفات و طلب اتخاذ الإجراءات بشأنها و قد يمارس هذه الرقابة من الأجهزة العليا للرقابة التي تتمتع بالصفة القضائية و الصفة الإدارية معا⁵.

¹ - خالد خضر الخير ، مرجع سابق ، ص 131

² - عوف الكفراوي ، الرقابة المالية (النظرية و التطبيق) ، الطبعة الثانية ، مطبعة الأنصار ، الإسكندرية 1998 ، ص 44

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 19

⁴ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 19

⁵ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، مرجع سابق ، ص 217

2_ الرقابة القضائية : وهي الرقابة الموكلة لهيئة قضائية تقوم بالتأكد من مدى شرعية التصرفات المالية التي تقوم بها الإدارة التي لها أن تسلط العقوبة على المخالفين و الرقابة القضائية هنا توكل للقضاء الجزائي ، حيث يقوم بمراقبة الجرائم الواقعة، على الأموال كالاختلاس و السرقة و التهرب و غيرها، كما يوكل الأمر لهيئات خاصة كمجلس المحاسبة الذي له طبيعة قضائية إضافة إلى الطبيعة الإدارية¹.

3_ الرقابة التشريعية : هذه الرقابة تعتبر حجر الأساس للرقابة في معظم الدول، و يمكن تعريفها بأنها : " الرقابة على تنفيذ الموازنة للتأكد من أن الموازنة قد نفذت من الحكومة وفق مضمون الإجازة التي منحها إياها السلطة التشريعية (البرلمان) ".

وما الرقابتين الإدارية و القضائية إلا وسيلة من الوسائل الهادفة إلى تسهيل أمر الرقابة البرلمانية خصوصا و إن البرلمان لا يملك عادة الوسائل الفنية و الإدارية التي تخوله القيام برقابة عملية تتناول تفاصيل مراحل تنفيذ الموازنة في حقل الإيرادات و النفقات، و الرقابة التشريعية تكون مرافقة أو أثناء تنفيذ الموازنة أو لاحقة لتنفيذها².

خامسا : أنواع الرقابة حسب موضوعها³.

1_ الرقابة على المعاملات المالية : في رقابة متعلقة بميزانية الدولة وهي العمليات المتعلقة بصرف النفقات و العمليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات .

2_ الرقابة على الأشخاص : فتكون المعاملات المالية الصادرة من الموظفين الإداريين و المحاسبين الماليين ، فيسأل الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و المراقب المالي، عن المعاملات المالية التي قاموا بها مسؤولية مدنية و إدارية و جزائية .

سادسا : أنواع الرقابة حسب أهدافها

1_ الرقابة الإيجابية : و تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن كافة الإجراءات و التصرفات يتم العمل بها طبقا للوائح و الأنظمة و التعليمات المعمول بها داخل المنظمة بما يكفل تحقيق أهدافها ،

¹- بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 20

²- خالد خضر الخير ، مرجع سابق ، ص 144

³- برحماني محفوظ ، مرجع سابق ، ص 162

من جهة و التنبؤ بالانحرافات و الأخطاء المحتمل حدوثها و اتخاذ الإجراءات اللازمة والقرارات الخاصة لمنع حدوث هذه الانحرافات من جهة أخرى أي العمل على ضمان حسن العمل في المنظمة، و هذه الرقابة تعتبر أحد الأساليب الناجحة في تطوير و تحسين المنظمة¹.

2_ الرقابة السلبية : وتعمل هذه الرقابة على البحث عن الأخطاء و الانحرافات و العمل على منع حدوثها مع التركيز على معاقبة مرتكبي هذه الأخطاء و الانحرافات، بمعنى آخر على كشف الأخطاء و الإنحرافات، لهذا تسمى بالرقابة البوليسية، ففي غالبية المنظمات الإدارية في الدول النامية تأخذ الرقابة السلبية، و تعد تجاهل الرقابة الإيجابية².

¹- حسن أحمد الطروانة و توفيق صالح عبد الهادي ، الرقابة الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان الأردن 2012 ، ص 180

²- حسن أحمد الطروانة و توفيق صالح عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص 181

الفصل الأول

الفصل الأول

الرقابة الداخلية على النفقات العامة

والمقصود بالرقابة الداخلية هو مجموعة الإجراءات و الوسائل المستعملة داخل الهيئات الإدارية العمومية كالتحليلات و تقارير الأداء، حتى يتم التأكد من دقة وصحة البيانات المحاسبية و مختلف التقارير و مدى احترام تطبيق السياسة الإدارية المرسومة .

والرقابة الداخلية على النفقات العامة هي تلك الرقابة التي تتولها السلطة التنفيذية على نفسها ممثلة في وزارة المالية بمساعدة الوزارات الأخرى القائمة على تنفيذ النفقات، ذلك وفقا للرخصة الممنوحة لها من طرف السلطة التشريعية، وهي رقابة تتم على مستويات فرعية ضمن المستوى الرئيسي الأول، تجريها الأجهزة المختصة في السلطة التنفيذية بصفة سابقة أو مرافقة أو لاحقه، شاملة أو انتقائية، مستمرة أو دورية، مفاجئة أو تلقائية أو بناء على طلب كل ذلك بغرض التأكد من أن هذه النفقات تصرف على الوجه الصحيح ملائمة و قائمة و قانونا، فتقادي بذلك الجهات المنفذة ملاحظات الخارجية عندما تجري رقابتها .

وعلى ذلك ستنم دراسة الرقابة الداخلية على النفقات العامة من خلال الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي في المبحث الأول و رقابة المحاسب العمومي في المبحث الثاني .

المبحث الأول

رقابة المراقب المالي

من أجل ضمان احترام ما نص عليه البرلمان في مجال تنفيذ الميزانية العمومية و منع الاستعمال الغير القانوني للنفقات العمومية، وجدت الرقابة الداخلية السابقة على الالتزام بهذه النفقات، و هذه الرقابة هي رقابة مالية تمارس على الالتزام بنفقة من نفقات الدولة قبل التوقيع عليها من طرف الأمر بالصرف¹.

وتمارس وظيفة الرقابة القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) ويسمى هؤلاء الموظفين بالمراقبين الماليين *Contrôleurs Financiers*².

المطلب الأول

تعريف المراقب المالي

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية و يعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري³.

ومن التعريف نجد أنه على المستوى المركزي، يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية، ويشمل اختصاصه المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، و باعتبار أن المجلس الدستوري و مجلس المحاسبة هيتين مستقلتين يوجد كذلك على مستوى كل واحدة منها مراقب مالي .

- أما على المستوى المحلي، فيوجد مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بالنفقات التي تخص الولاية و المصالح الغير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى

¹ - محمد الصالح فنيش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في ظل القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، تخصص قانون عام ، جامعة الجزائر [1] يوسف بن خدة 2013/2012 ص 68

² - محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى للطبع و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2003 ، ص 136

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 129

و المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (المستشفيات، الجامعة) و يساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون مساعدون¹.

يتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الالتزام بالنفقة و التأشير عليها، لا يمكن لأية إدارة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيحا و مؤشر عليه من طرف المراقب المالي، لقد حدد المرسوم الصادر في 1992 نوع العمليات الخاضعة لتأشير المراقب المالي وهي كالآتي :

_ قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة .

_ الجداول الاسمية التي تعد نهاية كل سنة مالية .

_ الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

_ الالتزامات بنفقات التسيير و الاستثمار.

_ كل التزام مدعم بسند الطلب Bon de Commande أو الفاتورة الشكلية Facture proforma

عندما لا يتعدى مبلغه المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية .

_ كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات ...

_ يجب على الأمر بالصرف إعداد استمارة الالتزام التي ترفق بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات².

¹ - محمد مسعي ، مرجع سابق ، ص 137

² - يلس شاوش بشير ، المالية العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2013 ص 284 - 285

المطلب الثاني

مهام المراقب المالي

لا يمكن للمراقب المالي تسليم التأشيرة إلا بعد فحص لعناصر النفقة الملتزم بها .

الفرع الأول

عناصر الالتزام بالنفقة الخاضعة للرقابة

لقد بينت المادة 09 من المرسوم 414/92 العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي و هي تتمثل فيما يلي :

1_ صفة الأمر بالصرف : أي ضرورة التأكد من توافر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة، وقد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية بأن كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع و قد يكون هذا الأمر بالصرف رئيسا أو ثانويا¹.

2_ مطابقة النفقة الملتزم بها للقوانين و التنظيمات المعمول بها .

3_ توفر الإعتمادات أو المناصب المالية .

4_ التخصص القانوني للنفقة .

5_ مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة .

6_ وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به كتأشيرة لجنة الصفقات المختصة².

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 132
² - بلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 284

ومن كل هذا نجد أن المراقب المالي يسعى للتأكد من وجود العناصر السابق ذكرها، فإن أشر بالموافقة أو يقوم برفض التأشيرة لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق (20) العشرين يوماً¹.

الفرع الثاني

آثر المراقبة

تنتهي المراقبة إما بالتأشيرة على النفقة الملتزم بها أو برفضها ، على أن يكون ذلك في المواعيد القانونية .

أولاً : التأشيرة على الالتزام بالنفقة :

يضع المراقب المالي تأشيرته على استمارة الالتزام عندما تتوفر في هذا الالتزام جميع الشروط القانونية ، تعتبر التأشيرة في حالة صحة النفقة واجب على المراقب المالي، في حين يعد رفضها تعسفاً في استخدام السلطة و عرقلة للتسيير يعرض صاحبها للمسائلة أمام مجلس المحاسبة².

ـ شروط تسليم التأشيرة من المراقب المالي :

جاءت المواد 5 ، 6 ، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها ، تحدد أشكال الالتزامات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي و هي كالاتي :

المادة 5 : تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه و المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها .

ـ مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية و مستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة .

¹ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، جريدة رسمية عدد 82 ، مؤرخة في 11 نوفمبر 1992
² - بلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 285

_ مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .

_ مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتماد و كذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية .

_ مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق .

المادة 6: تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التسيير و التجهيز و الاستثمار.

المادة 7 : يخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي :

_ كل الالتزامات مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية و الكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية .

_ كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانيته وكذا تعويض و تعديل الإعتمادات المالية .

_ كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و التكاليف الملحقة و كذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات و المشبعة بفاتورات نهائية .

ومن المواد السالفة الذكر، فإن المشرع الجزائري حدد الالتزامات بالنفقات التي تخضع لرقابة المراقب المالي، و تكون غير مشروعة و غير قابلة للتنفيذ إذا لم يتم المراقب المالي بالتدقيق فيها و التأشير عليها .

و تذكر المادة 08¹، من نفس المرسوم بأن كل أشكال الالتزامات المبينة في المواد 5، 6، 7 تفرض على الأمر بالصرف إعداد استمارة تسمى (استمارة الالتزام)، و يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية، و ترفق هذه الاستمارة مع جميع الأوراق الثبوتية للنفقات ليطلع عليها المراقب المالي و يقوم بالتأشير عليها بعد التدقيق فيها و التأكد من مشروعيتها .

¹ - المادة 08 ، من المرسوم التنفيذي 414/92 ، مرجع سابق

ثانيا : رفض التأشير على الالتزام بالنفقة .

إذا تبين للمراقب المالي أن الالتزام بالنفقة المعروض عليه غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم المعمول به وجب عليه رفض التأشير عليه، و يكون هذا الرفض إما مؤقتا و إما نهائيا .

_ حالات الرفض من قبل المراقب المالي :

قد يكون الرفض مؤقتا أو نهائيا حسب الحالة كما جاء في النص المادة 10¹، من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 .

1_ يكون الرفض مؤقتا: في حالة مخالفات قابلة للتصحيح، أو انعدام سندات الإثبات الضرورية أو عدم كفايتها، أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الالتزام أو الوثائق الملحقة بها ، وفي حالة الرفض المؤقت، يمكن للأمر بالصرف أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزامات بعد تلقيها الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي، ويكون ذلك عن طريق مذكرة يشرح له فيها سبب أو أسباب الرفض، و يحصل على التأشير .

2_ أما الرفض النهائي: فيكون معللا بعدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والأنظمة سارية المفعول، أو عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت .

ومع ذلك، فإنه يبقى للأمر بالصرف استعمال الإجراء الاستثنائي المتمثل في مطالبة المراقب المالي (بصرف النظر) عن الرفض النهائي للتأشير بقرار معلل و تحت مسؤوليته².

ثالثا : أجل ممارسة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها .

تدرس و تفحص كل الملفات و الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها من طرف المراقب المالي في أجل أقصاه (10) عشرة أيام، اعتبارا من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام و يمكن تمديد هذا الأجل (20) عشرين يوما، في حال تعقد الملفات و طلبها إلى مراجع مكثفة.

¹ - المادة 10 ، من المرسوم التنفيذي 414/92 ، مرجع سابق

² - محمد مسعي ، مرجع سابق ، ص 138-139

وفي حالة الرفض المؤقت و المعلل من طرف المراقب المالي، فيترتب عنها توقف سريان هذه المواعيد، وطبقا لنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 فإنه : " يحدد تاريخ الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونيا، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية "، و يكون هذا التاريخ بالنسبة للنفقات المتعلقة بمايلي :

_ نفقات التسيير و الاستثمار.

_ النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة مباشرة .

_ القرارات التي تتعلق بالحياة المهنية للموظفين .

_ جداول أجور المستخدمين المؤقتين (العاملين بالحساب اليومي)¹.

الفرع الثالث

التغاضي

في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة، و لتمكين الأمر بالصرف من مواصلة مهامه و إدارة المرافق التابعة له بانتظام و بدون انقطاع، أوجد التنظيم إجراءات يمكنه من التصدي لهذا الرفض حتى و لو كان قانونيا، و هو إجراء التغاضي²، ورد النص على هذا الإجراء في المادة 18 من المرسوم 414/92 " و سلطة التغاضي هي حق يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف و بموجب مقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، و يرسل الملف الذي يكون محل تغاضي في الفور إلى الوزير الأول أو الوالي المعني حسب الحالة " .

غير أنه لا يمكن اللجوء إلى إجراء التغاضي في حالة ما إذا كان سبب الرفض النهائي يرجع إلى :

1_ عدم توفر الإعتمادات المالية أو انعدامها أصلا .

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 133-134

² - بلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، 286

2_ عدم توفر صفة الأمر بالصرف القانونية .

3_ انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به .

4_ انعدام الوثائق و السجلات الثبوتية المتعلقة بالالتزام بالنفقة .

5_ التخصيص الغير القانوني للالتزام¹ .

وفي غير هذه الحالات يرسل الأمر بالصرف بالالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي ليضع عليه تأشيرة الأخذ بالحسبان ثم يرسل نسخة من ملف الالتزام إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلامه ، و يقوم هذا الأخير بدوره بإرسال الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة² .

الفرع الرابع

مسؤولية المراقب المالي

بعنوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية، المراقب المالي يكون مسؤولا على كافة التأشيرات التي يمنحها، كما ينتقل عبئ هذه المسؤولية للمراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه و المتعلقة بذات الاختصاصات، أي بالأعمال الموكلة إليه و التأشيرات التي يستلمها في إطار الرقابة السابقة .

فتقوم مسؤولية المراقب المالي في حالة رفض التأشيرة على النفقة و عرقلة التنظيمات المتعلقة بالرقابة السابقة، و كذلك التأشيرات المرتبطة بشروط غير شرعية، فيكون غرضه لعقوبات ذات طابع إداري و مدني و جزائي، إلا أن مسؤوليته ليست كبيرة في تنفيذ النفقة على عكس المحاسب العمومي و الأمر بالصرف فعقوبته تكمن في إرجاعه إلى منصبه الأصلي وهذا في حد ذاته لا بشكل عقوبة³ .

¹ - بن داود إبراهيم مرجع سابق ، ص 136

² - يلس شلوش بشير ، مرجع سابق ، ص 287

³ - عباس نصيرة ، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية ، مذكرة الماجستير ، تخصص إدارة و مالية ، جامعة بومرداس ، 2011-2012 ، ص 50-51

إلا أن هذه المسؤولية تسقط في حالة الرفض النهائي للنفقة حتى لو استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي¹.

كما يترتب على المراقبين الماليين الرئيسيين كانوا أو مساعدين الالتزام بالسر المهني عند دراسة الملفات و القرارات التي يطلعون عليها، و توفر لهم الحماية أثناء ممارسة مهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنها أن يضر بأداء مهمتهم².

والهدف من ذلك، الوقاية من التجاوزات المالية و تطبيق القانون و التنظيمات المتعلقة بالرقابة المالية، فهذه الرقابة وقائية أو الرقابة المانعة Préventive Control فهي تمكن من اكتشاف الخطأ قبل وقوعه و تنبه للأمر بالصرف سعياً لتصحيحه³.

المطلب الثالث

تقدير رقابة المراقب المالي

لا شك في أن رقابة المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين و التنظيمات الساري بها العمل، و لأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من استكشاف الخطأ قبل أو فور وقوعها و السعي مباشرة إلى تصحيحه و تداركه في الحين .

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

¹ - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 ، مرجع سابق

² - المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 ، مرجع سابق

³ - عباس نصيرة ، مرجع السابق ، 51

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

والجدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة¹.

إن رقابة المراقب المالي على النفقات العامة، هي الرقابة الأولى المتخصصة على المستوى الداخلي، لتأتي بعدها مباشرة رقابة تابعة كذلك لنفس المستوى الداخلي، هي رقابة المحاسب العمومي²، التي تكون محلا للدراسة في المبحث الثاني .

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 138
² - محمد الصالح فنينش ، مرجع سابق ، ص 128

المبحث الثاني

رقابة المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي من حيث الترتيب، في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، الشخص الثاني الذي يأتي بعد المراقب المالي، و يتميز بصفة المنفذ للنفقات العمومية و المراقب لها في ذات الوقت .

المطلب الأول

تعريف المحاسب العمومي

أولا : تعريف المحاسب العمومي .

طبقا لنص المادة 33 من القانون رقم 21/90¹، المتعلق بالمحاسبة العمومية فإنه :

" يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 21 بالعمليات التالية :

- _ تحصيل الإيرادات و دفع النفقات كمرحلة محاسبية .
- _ ضمان حراسة الأموال و السندات و الوثائق و القيم أو المواد التي كلف برقابتها و المحافظة عليها
- _ حركة حسابات الموجودات .

وبهذا نجد أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة و يؤدي دورا رقابيا هاما².

¹ - قانون رقم 21/90 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، و المتعلق بالمحاسب العمومية ، حريدة رسمية عدد 35

² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، 139

ثانيا : تعيين المحاسب العمومي .

المحاسب العمومي معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية و يخضع لسلطته و يشمل هذا التعيين محاسبي الدولة الآتية بيانهم¹:

_ العون المحاسب المركزي للخزينة .

_ أمين الخزينة المركزية .

_ أمناء الخزينة في الولاية .

_ العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة .

_ قابض الضرائب .

_ قابضي أملاك الدولة .

_ محافظي الرهون .

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

_ المجلس الشعبي الوطني .

_ مجلس الأمة .

_ مجلس المحاسبة .

_ المجلس الدستوري .

_ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، باستثناء المحاسبين العاملين في المؤسسات التربوية والتكوين ، الذين يعتمدون من قبل أمين خزينة الولاية المختص إقليميا، بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية، كما يعين الوزير المكلف بالمالية محاسبي البريد و المواصلات السلوكية ولاسلوكية، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالقطاع، أما سحب الاعتماد من المحاسب العمومي

¹ - عباس نصيرة ، مرجع سابق ، ص 54

فيكون الوزير المكلف بالمالية أو ممثله القانوني بناء على اقتراح السلطة السلمية، أو حالة ارتكاب خطأ جسيم حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع المعمول به¹.

ثالثا : أصناف المحاسبين العموميين .

إن المحاسبون العموميون رئيسيون أو ثانويون يتصرفون بصفة مخصص أو مفوض²، ولقد تناولت المواد 11، 12، 13 من المرسوم 313/91 تحديد كل منهم كالاتي :

1_ المحاسب العمومي الرئيسي :

هو الشخص المكلف بمراقبة تنفيذ جميع العمليات المالية التي تجري في الجهة الإدارية التي تتواجد على مستواها، و يتصرف بصفة محاسبا مخصصا Assignataire بحيث يقيد بصفة نهائية في كتاباته الحسابية كل العمليات الأمور بدفعها من صندوقه، و التي يحاسب عليها أمام مجلس المحاسبة³.

و يتصف بصفة المحاسب العمومي الرئيسي التابع للدولة كل من⁴:

_ العون المحاسب المركزي .

_ أمين الخزينة المركزي .

_ أمين الخزينة الرئيسي .

_ العون المحاسب بالنسبة للميزانيات الملحقة .

2_ المحاسب العمومي الثانوي :

هو ذلك الشخص الذي يتولى القيام بالرقابة و تنفيذ العمليات المالية في وحدة من وحدات الجهة الإدارية التي يشرف عليها كليا محاسبا رئيسيا، ويتصرف بصفته محاسبا رئيسيا،

¹ - عباس نصيرة ، مرجع سابق ، ص 54-55

² - المادة 09 ، من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1991 ، يتعلق بإجراء المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و محتواها ، جريدة رسمية عدد 43

³ - محمد الصالح فنينش ، مرجع سابق ، ص 136

⁴ - المادة 31 ، من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 ، مرجع سابق

و يتصرف بصفته محاسبا عموميا مساعدا مفوض Mandataire في القيام بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي، و لذلك فهو يخضع للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليه المحاسب العمومي الرئيسي الذي يخضع لرئاسته¹.

ويتصف بصفة المحاسب الثانوي كل من²:

_ قابضو الضرائب .

_ قابضو أملاك الدولة .

_ قابضو الجمارك .

_ محافظو الرهون .

_ أمين الخزينة في البلدية .

_ أمناء خزائن القطاعات الصحية و المراكز الإستشفائية الجامعية .

و المحاسب العمومي، كيفما كانت طريقة تأهيله و الصنف الذي ينتمي إليه، فيلتزم بالتزامات خاصة ويتحمل مسؤولية المهام الملقاة على عاتقه .

رابعا : آجل الدفع من المحاسب العمومي .

يقوم المحاسب العمومي بإجراءات دفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونيا ويكون ذلك كالآتي:

1_ من اليوم الأول إلى اليوم العشرين من كل شهر يقوم الأمرون بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف إلى المحاسبين العموميين، المكلفين بتحويلها إلى النفقات في ظروف 10 أيام من تاريخ الاستلام ليقوم المحاسبون العموميون بإرسال الأمر بالدفع إلى الأمر بالصرف، وعليه تأشيرة التسديد و ذلك بعد أن تم تحويل الأمر بالصرف إلى نفقات، أي القيام بدفعها .

¹ - محمد الصالح فنينش ، مرجع سابق ، ص 136

² - المادة 32 و 33 ، من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 ، مرجع سابق

2_ إذ لم يكن تطابق بين الأمر بالصرف و الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها، يقوم المحاسبون العموميون بإبلاغ الأمرين بالصرف كتابيا رفضهم القانوني للدفع في أجل أقصاه (20) يوما ابتداء من يوم تسليمهم للأمر بالدفع¹.

المطلب الثاني

التزامات المحاسب العمومي و مسؤوليته .

يعد المحاسب العمومي موظف عمومي، و هو بهذه الصفة يلتزم بجميع الإلتزامات المقررة في القوانين و الأنظمة المعمول بها كبقية الموظفين العموميين، و كذا مسؤولياته الكثيرة و الثقيلة، فهو مسؤول عن جميع العمليات الموكلة إليه .

الفرع الأول

التزامات المحاسب العمومي

يلتزم المحاسب العمومي بكافة الإلتزامات التي يلتزم بها الموظف العمومي، و فضلا عن ذلك يلتزم بالتزامات خاصة به، مصدرها خصوصية وظيفته، و هذه الإلتزامات تتمثل فيما يلي:

1_ الإلتزام بفتح حساب بريدي جاري²:

يلتزم المحاسب العمومي بفتح حساب بريدي جاري بصفته لا باسمه الشخصي، و لا يتطلب هذا الحساب أي إيداع ضمان أو أي مبلغ أدنى من الموجودات فيه، و لا يمكن أن تكون لأصول هذا الحساب الجاري البريدي المفتوح موضوع حجر أو اعتراض، و يمكن لأجهزة الرقابة المؤهلة لتفتيش المحاسبين العموميين أن يحصلوا مجانا على بيان الرصد وبيان العمليات الواردة عليه، و أخيرا لا يمكن للأحكام التنظيمية المتخذة تطبيقا لقانون البريد و المواصلات المخالفة لأحكام هذا المرسوم أن تطبق على الحسابات الجارية البريدية للمحاسبين العموميين³.

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 144

² - المرسوم التنفيذي رقم 26/92 ، المؤرخ في 13 جاني 1992 ، المتعلق بالحسابات الجارية الخاصة بالمحاسبين العموميين و

الوكلاء الإداريين ، جريدة رسمية عدد 05

³ - محمد الصالح فنيش ، مرجع سابق ، ص 138

2_ الالتزام باكتتاب تأمين :

ألزم المشرع المحاسب العمومي قبل مباشرة وظيفته أن يكتتب تأمين على مسؤوليته المالية، وضمان المخاطر المتعلقة بهذه المسؤولية المرتبطة بمهام تحصيل الإيرادات و دفع النفقات، وضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المكلف بها، و حفظها و تداولها و حركة حسابات الموجودات .

وتأمين المسؤولية المالية للمحاسب العمومي يغطي ما يتعلق منها بفعله الشخصي وما يكون بفعل الغير، و هذا التأمين يكون بعقد تأمين فردي يكتب لدى هيئة تأمين، وإما بالإنضمام إلى جمعية تعاضدية للمحاسبين العموميين¹.

الفرع الثاني

مسؤولية المحاسب العمومي

إن عملية الدفع أو التحصيل موكولة للمحاسب العمومي دون سواء الذي لا يمكن له القيام بها إلا بعد إخضاعها للرقابات المنصوص عليه في المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية، وهي كالاتي²:

_ **صفة الأمر بالصرف أو المفوض له :** لا يمكن للمحاسب أن ينفذ الأوامر بالصرف أو الحوالات إلا إذا كانت صادرة عن الأمرين بالصرف المعتمدين لديه .

_ **توفر الإعتمادات :** لا يجوز لأمرى الصرف أن يأمرها بدفع نفقات إلا في حدود الإعتمادات المخصصة لهم، و في هذه الحالة على المحاسب أن يتأكد من أن المبلغ الإجمالي لكافة الحوالة المقدمة له لا يتجاوز مبلغ الإعتمادات .

_ **مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها، و شرعية عملية تصفية النفقة .**

_ **تأشيرات عمليات المراقبة (تأشيرة المراقب المالي ، تأشيرة لجنة الصفقات) .**

¹ - محمد الصالح فنينش ، مرجع سابق ، ص 138-139

² - بلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 214

_ عدم سقوط الديون بالتقادم .

أسست المادة 38 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي على العمليات الموكولة إليه، ووضح المرسوم التنفيذي لاحق شروط إقامة هذه المسؤولية¹، و تقوم هذه المسؤولية عندما يثبت نقص في الأموال أو القيم، كما يعد مسؤولاً عن مسلك المحاسبة و المحافظة على سندات الإثبات، و يتعين على المحاسب المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوباً من أمواله الخاصة مبلغاً يساوي البواقي الحسابية المكلف بها².

لا يمكن إقامة مسؤولية المحاسب العمومي إلا من طرف إحدى السلطتين : الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة، و لوزير المالية الحق في أن يقوم بإجراء مجاني جزائي أو كامل من دفع باقي الحساب المطلوب من المحاسبين العموميين إذا تم إثبات حسن نيتهم، ولحماية المحاسب من المخاطر المنجزة مع ممارسة مسؤولياته يلزمه القانون المتعلق بالمحاسبة أن يكتتب تأميناً على مسؤوليته المالية³.

المطلب الثالث

نتائج الرقابة الممارسة على النفقات العمومية

من طرف المحاسب العمومي

يقع على عاتق المحاسب العمومي مسؤولية عدم صرف النفقة يكون الأمر بصرفها غير مطابق للقوانين و اللوائح الجاري العمل بها .

ورغم هذا لا يقبل العرف الإداري و المالي خاصة أن يكون هذا الرفض عن طريق السكوت أو حتى شفاهة، وإنما عن طريق رسالة رفض مكتوبة و مسببة من أجل تحديد المسؤوليات في حالة حدوث نقص غير قانوني في الأموال العمومية .

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 312/91 ، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات ، و كيفية إكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين ، جريدة رسمية عدد 43

² - المادة 03 ، من المرسوم التنفيذي رقم 312/91 ، مرجع سابق

³ - بلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 215

فيقوم الأمر بالصرف بتدارك الخطأ باعتباره مسؤولاً عن هيئة أو مصلحة عمومية، يتضمن السير المنتظم و المضطرد لها، هذا ما يجعله حريصاً على دفع النفقة الملتزم و المضطرد لها، هذا ما يجعله حريصاً على دفع النفقة الملتزم بها، و لو لم يمتثل لرسالة الرفض الموجهة له من المحاسب العمومي، و بهذه الصفة منح الأمر بالصرف حق دفع النفقة في إطار مايسمى بالتسخيرة المكتوبة **La Réquisition Ecrite**¹، و هذا ما أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية بنصها : " إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابياً و تحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض "، كما أكدت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 ذلك بنصها " يمكن للأمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية أن يطلب منه كتابياً و تحت مسؤوليته دفعها"².

و بالتالي إذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير هذا فستبرأ ذمته من أي مسؤولية شخصية أو مالية، و الملاحظ أنه حتى و إن كان هناك أمر بالتسخير فتبقى للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة و رفض الامتثال للأمر بالصرف³.

و لقد نصت المادة 48 من قانون 21/90 على أن للمحاسب العمومي حق رفض الامتثال للتسخير إذا كان معلل بمايلي :

- 1_ عدم توفر الإعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة .
- 2_ عدم توفر أموال الخزينة لسداد هذه النفقات .
- 3_ عدم إثبات أداء الخدمة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة .
- 4_ طابع النفقة غير إبرائي : أي أن النفقة المقررة في أمر الدفع لا تبرئ الهيئة الإدارية من الدين الذي هو على عاتقها .
- 5_ انعدام التأشير الخاصة بمراقبة النفقات التي تكون من جهة مختصة كالمراقب المالي و لجنة الصفقات .

¹ - عباس نصيرة ، مرجع سابق ، ص 59

² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 146

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 147

إلى جانب هذه الأسباب لرفض الامتثال للتسخير يوجد كذلك :

1_ غياب الطابع التنفيذي للعقود المحلية .

2_ حالة الأمر بالصرف على إتمادات غير شرعية .

وفي حالة تجاوز الأمر بالصرف أسباب الرفض المشار إليها تثير مسؤوليات ويكون عرضة لعقوبات يفرضها القانون العادي، إضافة إلى عقوبة تأديبية ممكن أن تتبع بعقوبة جزائية¹.

آثار التسخير :

سيتحمل الأمر بالصرف المسؤولية على التسخير، لأن هذا الإجراء استثنائي لتنفيذ عملية دفع النفقات العمومية .

أما بالنسبة للمحاسب العمومي فعليه أن ينفذ الأمر بالتسخير إذا توفرت شروطه كما يجب عليه بعد تنفيذها أن يقدم تقريرا لوزير المالية في ظرف 15 يوما يذكر فيه تفاصيل عملية التسخير، وأسباب رفض الدفع و الوزير بإمكانه أن يطلب تبريرات من الأمر بالصرف المعني².

¹ - عباس نصيرة ، مرجع سابق ، ص 60

² - قادة أحمد ، عمليات الميزانية و عمليات الخزينة ، مذكرة نهاية الدراسة ، تخصص الميزانية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2006/2005 ، ص 23

خلاصة الفصل الأول

تمارس الرقابة الداخلية السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة المتخصصة التابعة لها، وهي على الخصوص ، المراقب المالي و هذا بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي على أوامر الصرف قبل تنفيذ النفقة أو قبل دفعها .

ونستنتج هنا أن الأهمية التي يحظى بها نظام الرقابة الداخلية تعمل بالدرجة الأولى على حماية أصولها و أموالها، و مساعدة أعضائها في تنفيذ مهامهم، وكذا تصحيح الإجراءات الرقابية الموضوعية من طرف الإدارة من خلال تركيز الهيئات المكلفة بالرقابة عليها.

الفصل الثاني

الفصل الثاني

الرقابة الخارجية على النفقات العامة

إن المقصود بالرقابة الخارجية تلك الرقابة الإدارية أو الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية على المؤسسة العمومية أو الهيئة التي تقع تحت وصايتها .

فالرقابة الخارجية تمارس من طرف المفتشية العامة للمالية، و كذلك من طرف أجهزة خارجة عن السلطة التنفيذية و مستقلة عنها وهي مجلس المحاسبة كهيئة قضائية متخصصة في المجال المالي و الرقابة السياسية التي تمارس من طرف البرلمان و المجالس الشعبية المحلية.

المبحث الأول

رقابة المفتشية العامة للمالية

تمارس الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ ميزانية الدولة، من أجل كشف الأخطاء التي يتعذر ظهورها في حالة مراجعتها بإنفراد، و تقوم بهذا النوع من الرقابة أجهزة مختصة بذلك، و قد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ حيث أنشأ المفتشية العامة للمالية، كجهاز رقابي دائم، الذي يعد هيئة رقابية على الهيئات و المؤسسات العمومية التابعة للدولة، و هي خاضعة لسلطة وزير المالية .

المطلب الأول

نشأة المفتشية العامة للمالية

أنشئت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم 53/80¹، المؤرخ في 01 مارس 1980، والذي كان يحدد تنظيمها و سيرها و صلاحياتها ليأتي بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 32/92، المؤرخ في 20 جانفي 1992، و المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، و المرسوم التنفيذي رقم 278/92²، المؤرخ في 22 فيفري 1992، و المحدد لصلاحياتها و الذي يلغي في نفس الوقت أحكام المرسوم رقم 53/80 السلف الذكر باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية العامة للمالية و التي تنص على أنها توضع تحت سلطة وزير المالية المباشر، و هذا يعني أن أعضائها لا يخضعون لنفس التسلسل الإداري المطبق على موظفي وزارة المالية الآخرين، وهو ما يضمن لهم نوعا من الاستقلالية في أداء مهامهم و مباشرة صلاحياتهم³.

¹ - مرسوم رقم 53/80 ، المؤرخ في 01 مارس 1980 ، متضمن إحداث مفتشية عامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 10
² - مرسوم تنفيذي رقم 78/92 ، المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، يحدد اختصاص المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد

ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 272/08¹، و الذي يهدف إلى تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية دائمة .

المطلب الثاني

الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية

يعد الهيكل أو التنظيم الداخلي لأي هيئة هو أساسها أو العمود الفقري الذي تتحرك به، حيث بقدر ما كانت الهيكله متوازنة بقدر ما يكون عمل الهيئة فعالا و قويما وسديدا، و بالعكس إختلال الهيكله يؤدي حتما إلى عرقلة عمل الهيئة و عدم فعاليتها .

و نظرا للدور الصارم الذي تلعبه المفتشية العامة للمالية، كما تعد هيئة رقابية على كل الهيئات و المؤسسات العمومية التابعة للدولة وهي خاضعة لسلطة وزير المالية و قد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80، ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 78/92، متضمنا اختصاصها فقد خصها المشرع بتنظيم متميز، وهذا ما سنتناوله خلال هذا المطلب .

1_ رئيس المفتشية العامة للمالية : يدير المفتشية العامة للمالية رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي و الذي يكون تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، و يعد منصب رئيس المفتشية العامة للمالية وظيفة عليا في الدولة²، حيث يعمل هذا الأخير على تنفيذ الأعمال المتعلقة بالرقابة و الدراسات و كذا تسيير المستخدمين و الوسائل و يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين الخاضعين للسلطة .

2_ الهياكل العملية للرقابة و التقويم :

وهي بدورها تنفرع إلى الأقسام التالية :

¹ - مرسوم رقم 272/08 ، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، عدد 50
² - المادة 20 ، من المرسوم التنفيذي رقم 273/08 ، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 50

أ_ قسم الرقابة و التقويم : وفي هذا القسم نجد مديرية فرعية لإدارة السلطة، و مديرية فرعية للجماعات الإقليمية، مديريات فرعية للوكالات المالية، و محاسبي الخزينة، و مديرية فرعية للصناعات و المناجم و الطاقة .

ب_ قسم رقابة الأعمال : للتكوين و البحث و الثقافة و الاتصال و الفلاحة و الصيد البحري و الغابات، وفيها مديريات فرعية في المجالات المذكورة¹.

3_ هياكل الدراسات و الإدارة و التسيير : و هي مجموعة من المديريات مثل : مديرية المناهج و التلخيص، مديرية المستخدمين و مديرية الميزانية و المحاسبة و مديرية الوسائل و الشؤون العامة .

4_ الوحدات المتنقلة للتفتيش : و قد يشرف عليها رؤساء بعثات الذين يمارسون مهامهم تحت إشراف المراقبين العاميين للمالية التابعين لهم، حيث يكلف كل رئيس بعثة باقتراح عملية الرقابة للوحدات العملية التابعة للهياكل المركزية و يشرف عليها و يؤطرها و يتابعها، كما يضمن التنسيق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية²، أو رؤساء فرق الرقابة الذين يمارسون مهامهم تحت إدارة رؤساء البعثات، و يكلف كل واحد منهم بتحضير أو تنظيم و متابعة و قيادة عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة التي يديرها³.

4- سلك المفتشين : و هناك مفتشون ماليون عاميون تتمحور صلاحيتهم بتقويم التسيير المالي و المحاسبين للمصالح و الجماعات و الهيئات العمومية و مراقبتها، كما أنه يوجد المفتش المكلف بقطاع التدخل الإقليمي، فيتولى مراقبة مصالح أو جماعات و هيئات خاضعة لرقابة المفتشية العامة في حدود إقليمه، فيتولى كل مفتش بإعداد تقرير سنوي على نشاط قطاعه، ويرسله إلى رئيس المفتش، فكل ما سبق يعتبر التنظيم المركزي للمفتشية العامة .

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 169-170

² - المادتين 09 و 10 ، من المرسوم التنفيذي رقم 273/08 ، مرجع سابق

³ - المادتين 12 و 13 ، من المرسوم التنفيذي رقم 273/08 ، مرجع سابق

5_ تنظيم الهياكل الخارجية : فإن المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية تتمثل في مديريات جهوية، تتولى تنفيذ البرنامج السنوي للمفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة و التقويم، و قد حدد القرار المؤرخ في 02 جانفي 1999 هذه المديريات بعشرة (10) مديريات جهوية¹.

المطلب الثالث

الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

انطلاقا من كون المفتشية العامة للمالية هيئة خارجية مكلفة بالرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، حيث سنتطرق في هذا المطلب إلى صلاحيات المفتشية العامة للمالية كفرع أول و الإجراءات الرقابية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية كفرع ثاني .

الفرع الأول

صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

جاءت المادة 202²، من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ، المذكور سابقا، لتقرر ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبين لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية " الولاية و البلدية " وكذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية .

كما أن للمفتشية العامة للمالية صلاحيات جد واسعة، بالإضافة إلى ما سبق ذكره من صلاحيات فهي تقوم برقابة تشمل " المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، و هيئات الضمان الاجتماعي، و الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي " المستفيدة من إعانات الدولة أو أي هيئة عمومية مهما كانت، و كذا أي شخص معنوي يستفيد من المساعدات المالية للدولة و الجماعات الإقليمية أو أي هيئة عمومية أخرى .

و تطل صلاحياتها كذلك إلى إمكانية تكليفها بإنجاز أو دراسة أو تقييم أو تحقيق أو خبرة ذات الصبغة الاقتصادية أو المالية أو التقنية .

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 171

² - المادة 02 ، من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ، مرجع سابق

ويمكن أيضا تكليفها بالتقويم الاقتصادي و المالي لأي مؤسسة اقتصادية أو لنشاط اقتصادي معين، من جهة أخرى فإن المفتشية العامة للمالية تقوم دوريا برقابة واسعة و تفتيش لمصالح الإدارات و الهيئات الخاضعة لسلطة الوزير المكلف بالمالية، و يكون ذلك خاصة بفحص و تقويم فعالية مصالح الرقابة التابعة له، و التي سبق أن فصلنا فيه " المراقب المالي و المحاسب العمومي"، كذلك تقوم بإجراءات التحقيق التي يكفلها الوزير المكلف بالمالية¹.

_ صلاحيات أخرى للمفتشية العامة للمالية :

1_ إعادة الهيكلة : تشارك المفتشية العامة للمالية في تطبيق سياسة إعادة الهيكلة للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي و المؤسسات الإدارية و تتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات هذه المؤسسة من وزارة إلى أخرى أو إدماجها ضمن مؤسسات أخرى أو تصفيتا نهائيا و إعادة تنظيمها و ترأس المفتشية العامة للمالية في هذه لجنة تقويم الممتلكات و إعادتها إلى صاحبها الأصلي .

2_ محافظو الحسابات : كلفت المفتشية العامة للمالية بتدقيق حسابات بعض المعاهدات الخاصة بالقانون الدولي عن طريق تعيين محافظي الحسابات لدى هذه الهيئات، كما كلفت بتدقيق حسابات بنك الجزائر و على هذا الأساس تقوم المفتشية العامة للمالية في نهاية كل سنة .

بتعيين مفتشين للمالية يتم ترسيمهم بصفة محافظي للحسابات لتدقيق الحسابات السنوية للشركات ذات الطابع المشترك و المعاهد .

3_ تجميع الموازنات : كلفت المفتشية العامة للمالية بعد إنشائها سنة 1980 بتجميع كل موازنات المؤسسات و الشركات العمومية لرقابتها و القيام بدراسات تحليلية عليها بحيث يقوم المكلف بهذه المهمة باستخلاص النتائج و مقارنتها و ترتيبها، و هذا ما يساعد على استنتاج نظم يستند عليها في أعمال الرقابة و التقويم و لكن هذه الوظيفة لم تطبق على الواقع لعدم صدور قوانين تلتزم الإدارات بأن تبعث موازنتها .

¹ - محمد مسعي ، مرجع سابق ، ص 143-144

4_ مشاركة المفتشية العامة للمالية في لجنة عمليات الخوصصة : يعين ممثل المفتشية العامة للمالية بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الهيئات المعنية طبقا للمادة 30 من الأمر 22/95 المؤرخ في : 1995/08/26 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية¹.

الفرع الثاني

إجراءات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية

ولتمكين المفتشية من إنجاز مهامها على أحسن وجه، و منحها لصلاحيات و المجال الذي تدخل فيه أثناء قيامها بهذه الصلاحيات و كيفية سير العملية التفتيشية و التي تنتهي بتحرير تقارير.

أولا : المبادئ التي تقوم عليها عملية التفتيش : تقتضي دراسة إجراءات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية التطرق بشيء من التفصيل للمبادئ التي تحكم عملية التفتيش.

1_ الفصل بين الوظائف المسير و المفتش : يطبق هذا المبدأ بحيث لا يكون هناك تدخلات في الاختصاصات بحيث لا يتدخل المفتش في تسيير الهيئة المراقبة ولا يتخذ أية تدابير من شأنها المساس بإدارة المصلحة أو الهيئة و لا يمكنهم إعطاء أوامر الموظفين باختلاف حالاتهم².

2_ تدعيم المفتش بسلطات قانونية مهمة : لقيام المفتش بمهامه على أحسن وجه أعطيت له سلطات قانونية مهمة، و أصبحت تشكل هذه السلطات قواعد تقليدية في مجال التفتيش وهي :

2_1) قاعدة الفجائية : بحيث تكون لعملية التفتيش صيغة فجائية فلا يجب أن تعرف الهيئة المراقبة مسبقا بوجود عملية التفتيش و هذا ما يميز في الأصل رقابة المفتشية العامة للمالية عن باقي أنواع الرقابة الأخرى³، و بتطبيق هاته القاعدة نتحصل على امتيازين :

¹- زطيطو حورية ، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري ، مذكرة الماستر ، تخصص قانون إداري ، جامعة بسكرة ، 2014/2013 ، ص 94

²- المادتين 07 و 09 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ، مرجع سابق

³- عبد العالي حاحة ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، قانون عام ، كلية الحقوق بسكرة ، 2013 ، ص 540

- (1) الخوف الدائم عند الموظف من وقوع عملية التفتيش .
 - (2) يسمح التفتيش الفجائي بالنظر إلى السير العادي للمصلحة للمراقبة .
- 2_2) حق الإستعلام :** و المقصود بهاته القاعدة أن الموظف أو المسؤول في مصلحة المراقبة من طرف المفتش لا يستطيع بإدلاء بأية معلومة يريد لها المفتش بدافع احترام السلم الرئاسي أو السر المهني لهاته المعلومات أو الوثائق¹.

و يمكن أن يتيح هذا الحق للمفتش :

- (1) اكتشاف الموجودات و إحصائها و تبيان حالة الصندوق المالي و المخازن .
 - (2) التحقق من الكتابات الحسابية و ضمان التأكد من صحة الوثائق التي شرعتها ومادية العمليات التي قامت بتغطيتها تلك الحسابات .
 - (3) التحصل على المعلومات و الوثائق المكملة الغير المتوفرة .
- 2_3) قاعدة الاتهام :** و المقصود بهذه القاعدة أن المراقب موضوع دائما في قفص الاتهام، ولكن عليه أن ينفي أي اتهام بالدليل أي يتاح له حق الدفاع و يلعب المفتش دور قاضي التحقيق هنا و للموظف المراقب أن يعلم بجميع الوثائق و الأدلة التي طرحت .

ثانيا : نتائج التفتيش : بمجرد انتهاء عملية التفتيش، تحرر المفتشية تقريرا تسجل فيه الملاحظات و المعاينات التي توصلت إليها بشأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة، يبلغ هذا التقرير للمصالح المراقبة التي يجب عليها أن تجيب في أجل أقصاه شهران، عن المعاينات والملاحظات الواردة في هذا التقرير، و بعد الجواب تعد المفتشية التقرير النهائي الذي يبلغ للسلطة السلمية أو الوصية .

تتنحصر إذن نتيجة المراقبة بالنسبة للمفتشية العامة للمالية في تحرير محضر تدون فيه معاينتها، إنها ليست مؤهلة لاتخاذ أي قرار، و هي العنصر الجوهرية الذي يميزها عن مجلس المحاسبة².

¹ - المادة 05/17 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ، مرجع سابق

² - بلس شواش بشير ، مرجع سابق ، ص 301

المبحث الثاني

رقابة مجلس المحاسبة

إن الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة بصفته هيئة رقابية مستقلة، وهي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة، و تعد أعلى الرقابات درجة و أدقها إجراء، وكل هذا نتيجة لما خول لمجلس المحاسبة من أدوات رقابية و نتيجة للاستقلالية التي يتمتع بها، و أيضا نتيجة لنظامه القانوني بصفته هيئة، قضائية و إدارية في نفس الوقت¹.

المطلب الأول

تطور مجلس المحاسبة و تنظيمه

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة على الأموال العامة و قد خوله القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه في مجال التحريات و المعاينات التي تمكنه من التواصل إلى السير الحسن والاستغلال الأمثل للموارد و الأموال العامة، و لقد شهد مجلس المحاسبة سلسلة من التطورات بداية من دستور 1976 إلى غاية آخر النصوص القانونية المنظمة له .

الفرع الأول

تطور مجلس المحاسبة

لقد نص دستور 1976، على تأسيس مجلس المحاسبة، و ذلك بموجب المادة 190، منه و التي تنص : " يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات للدولة والحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها و يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية " و الملاحظ أن الدستور الجزائري، كان متأثرا بمجلس المحاسبة في فرنسا رغم الاختيار الاشتراكي الذي كان سائدا آنذاك².

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 150

² - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 117

ليأتي بعد ذلك مباشرة القانون رقم 01/80¹، المتضمن التعديل الدستوري بحيث عدلت الفقرة الأولى من المادة 190، كمايلي: " يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب و الجماعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها " .

و يعد صدور دستور 1989 صدر القانون 32/90، المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 و المتعلق بمجلس المحاسبة إلى أن ألغي بموجب الأمر 20/95 المؤرخ في 15 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة²، و عدل هذا الأخير بالأمر رقم 02/10، المؤرخ في 16 أوت 2010³.

و الذي جاء في نص مادته الثانية 02 ، على أن : " مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا لرقابة البعديّة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية "، ونصت المادة 03 منه على : " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، و هو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمنا للموضوعية و الحياة و الفعالة في أعماله..... " .

و بهذا كان الأمر 20/95⁴، آخر النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة عدا تلك المتعلقة بالقانون الأساسي لمجلس المحاسبة و النظام الداخلي له، وكذلك المتعلقة بإجراءات تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة⁵.

¹ - قانون رقم 01/80 ، المؤرخ 12 جانفي 1980 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، عدد 3

² - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 117

³ - أمر رقم 02/10 ، مؤرخ في 26 أوت 2010 ، يعدل ويتمم الأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد

50

⁴ - أمر رقم 20/95 ، مؤرخ في 17 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 39

⁵ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 152

الفرع الثاني

تنظيم مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من عدة هياكل تتلائم مع المهام المنوطة المتنوعة له، فبعض هذه الهياكل يظم بالشكل الذي يتناسب مع الوظيفة الرئيسية القضائية و بعضها نظم في شكل هياكل إدارية مساعدة .

_ تشكيل مجلس المحاسبة :

1_ الأعضاء : حسب المادة 38 من الأمر 20/95 فإن مجلس المحاسبة يتكون من القضاة الآتي ذكرهم **من جهة :** رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون .

و من جهة أخرى : الناظر العام، و النظار المساعدين .

يخضع قضاة مجلس المحاسبة للأمر 23/95، المؤرخ في 26 فيفري 1995، و المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة و التي لا تختلف كثيرا عن ما هو سائد اتجاه القضاة بالمحاكم و المجالس القضائية .

2_ التسيير : من حيث تنظيمه و تسييره، يقوم مجلس المحاسبة على :

- رئيس مجلس المحاسبة المعين بمرسوم رئاسي و هو يتولى إدارة المجلس .
- 08 غرف ذات اختصاص وطني، 09 غرف ذات اختصاص إقليمي، و يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع على كل منها رئيس .
- كتابة الضبط : و تقوم على تسجيل الحسابات و الطعون و تبليغ القرارات الخ
- أقسام تقنية و مصالح إدارية، ينشطها و ينسق بينهما و يتابع مهامها أمين عام .

3_ تشكيلات مجلس المحاسبة : طبقا لنص المادة 47 فإن مجلس يجتمع في شكل غرف :

- كل الغرف مجتمعة برئاسة رئيس مجلس المحاسبة .

- الغرفة و فروعها ، حيث تتكون تشكيلة المداولة من 03 قضاة على الأقل .
- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية .
- لجنة البرامج و التقدير¹.

المطلب الثاني

اختصاصات مجلس المحاسبة و صلاحياته

أسندت إلى مجلس المحاسبة صلاحيات و اختصاصات واسعة، و تتمثل اختصاصات هذا الأخير بالرقابة على جميع الهيئات العمومية (وهي بشكل عام الهيئات المحددة في المادة 70 من الأمر 20/95)، التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية .

ولتمكين مجلس المحاسبة من القيام بمهامه على أحسن وجه، خوله المشرع صلاحيات، و تتمثل هذه الصلاحيات في الصلاحيات القضائية و الإدارية، فبالنظر إلى طبيعة الطابع القضائي الذي يأخذه مجلس المحاسبة في أعماله نجد أن الصلاحيات القضائية تأتي في الدرجة الأولى من الصلاحيات الإدارية لذا سوف نتطرق إلى الاختصاصات ثم الصلاحيات .

الفرع الأول

اختصاصات مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة الهيئات التالية :

_ مصالح الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و المرافق العمومية بمختلف أنواعها و التي تسري عليها المحاسبة العامة .

_ المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا و تجاريا أو ماليا و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات الطابع العمومي .

¹ - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 118 - 119

_ تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال .

_ رقابة الهيئات التي تسيير النظم الإجبارية للتأمين و الحماية الاجتماعيين .

_ مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية¹ .

_ مراقبة استعمال الموارد المالية التي تجمعها الهيئات و التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الأساسية و الاجتماعية و العلمية .

و طبقا لنص المادة 14 من الأمر 20/95 فإن : " يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة، أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ، و يتمتع في هذا الصدد بحق الإطلاع وبصلاحيات التحري المنصوص عليها في الأمر "، و ليس لمجلس المحاسبة أن يعيد النظر في مدى صحة الأهداف المسطرة و البرامج التي أعدتها السلطات الإدارية² .

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس المحاسبة

جاءت المواد من 69 إلى 82 من الأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة لتعدد مجموعة من الصلاحيات لمجلس المحاسبة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية، و عادة ما تقسم إلى صلاحيات قضائية و صلاحيات إدارية³ .

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 157

² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 157-158

³ - عبد القادر ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر : دراسة تحليلية و نقدية ، أطروحة دكتوراه ، تخصص تسيير المؤسسات ، جامعة باتنة ، 2014-2015 ، ص 141

أولاً : **الصلاحيات القضائية** : من خلالها، يتأكد مجلس المحاسبة من مدى احترام الأحكام التشريعية، و تمارس الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين و مراجعتها من جهة، و مراقبة الانضباط من جهة أخرى¹.

1_ مراجعة حسابات المحاسبين العموميين : يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين و يصدر أحكاماً بشأنها، بحيث يتحمل المحاسبون العموميون المسؤولية المالية و الشخصية عن مراقبة العمليات المالية الموكلة إليهم تنفيذها، كما أنهم ملزمون قانونياً بتقديم حساب التسيير الملخص لكافة أعمالهم السنوية لمجلس المحاسبة و هذا ما جاء في نص المادة 55 من القانون رقم 313/91²، و المتعلق بإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف و المحاسبون العموميين، و كفاءاتها و محتواها، حيث تنص المادة 55 على : " يعد المحاسبون الرئيسيون للجماعات الإقليمية عند قفل السنة المالية حساباً لتسيير يشمل فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية " .

ومع أن تعيين المحاسب العمومي و اعتباره موظفاً لدى وزارة المالية، فإنه يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة، ويهتم مجلس المحاسبة بشكل أساسي على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الحكم على مدى صحتها و مشروعيتها، و تطابقها مع الأحكام التشريعية، و تطابقها مع الأحكام التشريعية دون الاهتمام بالأشخاص المحاسبين³.

2_ رقابة الانضباط الميزاني و المالي : يتولى مجلس المحاسبة رقابة قضائية على التسيير المالي للأمرين بالصرف، و هذا ما أقرته المادة 20 من الأمر رقم 02/10 المعدل و المتمم للأمر رقم 20/95 حيث جاء مايلي : " يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و في هذا الإطار، يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل المسؤولية " .

¹ - بلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 311

² - مرسوم تنفيذي رقم 313/91 ، مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف و

المحاسبون العموميون و كفاءاتها ، الجريدة الرسمية عدد 43

³ - عبد القادر موفق ، مرجع سابق ، ص 142

و يقصد برقابة الإنضباط في تسيير الميزانية المالية، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف، لغرض معاينة مدى احترامهم للأحكام التشريعية و التنظيمية، و يملك فيها سلطة توقيع الجزاءات على المخالفين في حالة ارتكابهم أخطاء قد تلحق ضررا بالخزينة العمومية¹.

ثانيا : الصلاحيات الإدارية :

يكلف مجلس المحاسبة على المستوى الإداري، بمراقبة حسن استعمال الموارد و الأموال و القيم و الوسائل المالية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه و كذا، التأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية مع القوانين و الأنظمة السارية المفعول، كما يقوم بتقسيم نوعية سيرها من حيث الفعالية و الكفاءة و الاقتصاد، أثناء القيام بتحريات يتأكد المجلس من مدى ملائمة و فعالية آليات و إجراءات الرقابة و التدقيق الداخليين، كما يوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته بكل الإجراءات التي يراه ملائمة من أجل تحسين ذلك².

وأخيرا يساهم إطار اختصاصه و صلاحياته الإدارية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش و الممارسات الغير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات و النزاهة التي تلحق بالأموال العمومية³.

و يعد مراقبة مجلس المحاسبة لحسابات المحاسبين العموميين و مراجعتها و مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، يمكن إصدار عقوبات قضائية في حالة المخالفة و التي تكون في شكل غرامات⁴.

وفي حالة تسبب المحاسب العمومي في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو حتى عدم تقديمها، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية تتراوح بين 1000 دج و 10.000 دج، ضد هذا المحاسب العمومي، كما يمكن لمجلس المحاسبة

¹ - عبد اللطيف لونيبي ، الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة الماستر ، تخصص قانون إداري ، جامعة بسكرة 2012/2013 ، ص 163

² - بلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 311

³ - موقع مجلس المحاسبة ، صلاحيات cour des comptes -www.ccomptes.org.dz ، تاريخ الدخول 13 أبريل 2017 ساعة الدخول 21:30

⁴ - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 120

إعطاء أمر للمحاسب العمومي بتقديم حسابه الأجل الذي يحدده له و هذا ما جاء في نص المادة 161¹، من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .

كما عدت المادة 288²، من نفس الأمر، 15 حالة يمكن لمجلس المحاسبة إصدار عقوبات في شأنها، عندما يتعلق الأمر بمخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية و بهيئة عمومية .

المطلب الثالث

إجراءات الرقابة لمجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير من خلال مايلي³:

أولاً: مذكرة التقييم : نصت أنه بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردودية الهيئات و المصالح الخاضعة لرقابته و يرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات و إلى الوزراء و السلطات الإدارية المعنية .

ثانيا : الإجراء المستعجل : و الذي من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة، و يطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معينة إذا ما تطلب الأمر ذلك .

ثالثا : المذكرة المبدئية : و بموجبها يقوم رئيس المحاسبة بإطلاع السلطة و تقدير و مراقبة أموال الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته .

رابعا : التقرير المفصل : يسجل فيه كل الوقائع التي تمكن أن توصف بالوصف و التي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف .

¹ - المادة 61 ، من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

² - المادة 88 ، من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، 165-166

خامسا : التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية : ترسل الحكومة هذا التقرير بعدم قيام مجلس المحاسبة بإعداده إلى الهيئة التشريعية مرفق بمشروع القانون المرتبط به .

سادسا : التقرير السنوي : يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا و يرسله إلى رئيس الجمهورية يبين التقرير السنوي المعاينات و الملاحظات و التقييمات الناجمة عن أشغال و تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالأراء و المقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها و أيضا أراء و ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين، و السلطات الوطنية المعنية و يتم نشره في الجريدة الرسمية .

و ترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية و بهذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية و على مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة على رقابته و كتمان هذه التقارير نجد مثلا سنة 1995 الذي يتضمن : مراقبة 85 هيئة إدارية، عدد التحقيقات في عمليات مالية 289 عملية تخص مختلف الإجراءات تبليغ 122 حكم أصدرهم المجلس و تنفرع هذه الأحكام على نحو 36 مذكرة تقييم ظروف التسيير و 21 قرار تبرئة ذمة، و 07 قرارات و ضم في حالة مدين و 12 قرار رفض حسابات¹ .

¹ - بن داود إبراهيم، مرجع سابق ، ص 166

المبحث الثالث

الرقابة السياسية

تعتبر الرقابة الشعبية السياسية من قبيل الرقابة الخارجية على النفقات العامة و تنفيذها إذا تلعب الدور البارز في توجيهها الوجهة الصحيحة¹.

ينصرف مفهوم الرقابة السياسية، أساسا إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة و التي من بينها حقه في الإطلاع على كل ما يتعلق بالوضعية المالية العامة في الدولة، و هو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء (عن طريق التشريع) لفرض ما يراه ضروريا من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية، و بعبارة أخرى، فإن البرلمان كونه مسؤولا مباشرة أمام المواطنين فهو ملزم بأن يضمن لهم حسن استعمال الأموال التي يدفعونها للخزينة العمومية كمكافئين بالضرائب، و تدخل في هذا الإطار، من باب أولى مراقبته لتنفيذ ميزانية الدولة من طرف الحكومة².

و المقصود بالرقابة الشعبية السياسية هنا الرقابة التي يمارسها البرلمان و المجالس الشعبية المحلية منها المجالس الشعبية البلدية و الولائية³.

المطلب الأول

رقابة البرلمان

تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة و المعاصرة و اللاحقة، إضافة إلى اختصاص البرلمان بالمصادقة على قانون المالية و اعتماده (رقابة قبلية) فإن مراقبته تمتد من الفترة المعاصرة لتنفيذ الميزانية (رقابة آنية) إلى نهاية السنة (رقابة بعدية)⁴.

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 177

² - محمد مسعي ، مرجع سابق ، ص 157

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 177

⁴ - محمد الصغير بعلي و يسرا أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 114

الفرع الأول

الرقابة السابقة

يعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبق للقانون، و للقوانين و الأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية و الميزانية و التخطيط .

تقوم لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة و مناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، و تنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا و المشاكل المتعلقة بالسياسة المالية الساري المفعول من طرف مختلف القضايا و الوزارات¹.

ويخول الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة، كما يقوم مجلس الأمة – لاحقا – بمناقشة و المصادقة على قانون ميزانية الدولة، و القاعدة العامة أن يصوت و يصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المالية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية، في حالة عدم المصادقة عليه في الآجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر².

¹ - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 102

² - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 103 - 104

الفرع الثاني

الرقابة الآنية

تكون هذه الرقابة بالحق المخول لأعضاء البرلمان و المتمثل في العديد من الآليات الرقابية وهي :

1- الاستماع و الاستجواب : طبقا للمادة 133 من التعديل الدستوري 1996 يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها .

و بهذا يعد الاستجواب حقا برلمانيا يمكن أعضاء البرلمان من الاستفسار عن العديد من المجالات و منها مجالات الإنفاق العام و السبل العامة¹.

2- السؤال : يمكن لأعضاء البرلمان ، وفقا للمادة 134 من دستور 1996، أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية، و منها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية، طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان².

3- مناقشة بيان السياسية العامة : طبقا للمادة 84 من الدستور تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة، بيانا عن السياسة العامة، تعقبه منافسة لعمل و أداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها³.

4- لجان التحقيق : تخول المادة 161 من دستور 1996 لغرفتي البرلمان إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة و قد ينصب التحقيق على المسائل المالية، تنشأ اللجنة بالتصويت على اقتراح لائحة يوقعها على الأقل عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا في مجلس الأمة، تعين الغرفة البرلمانية المعنية للجنة من بين أعضائها، ويمكن لهذه اللجنة أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أي

¹ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 183

² - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، مرجع سابق ، ص 115

³ - شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان ، 2010/2011، ص 78

معلومة و وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق عندما تنهي اللجنة تحرياتها تقوم بتحرير تقرير يرفع إلى رئيس الغرفة البرلمانية الذي يبلغه إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، كما يوزعه على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، يمكن للغرفة المعنية أن تقرر نشر التقرير من عدمه¹.

الفرع الثالث

الرقابة البعدية

يجري المجلس الشعبي الوطني الرقابة اللاحقة على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها البرلمان في السنة السابقة، بعد تنفيذ الميزانية و يرى تطبيق توجيهاته و ذلك بقيامه من جديد بمراقبة هذا التنفيذ²، و تتجسد هذه الرقابة اللاحقة في العديد من الآليات الموضوعية لدى البرلمان بغرفتيه و تتمثل هذه الآليات فيما يلي :

1- قانون ضبط الميزانية : إن القانون المعبر عنه بقانون ضبط الميزانية

Loi de règlement budgétaire (المواد 5، 76، 77، 78 من القانون رقم 84-17)³، هو الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات و النفقات، و يقر حساب النتائج السنة المالية المعينة، و المشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات و نفقات الميزانية، و النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخرينة، و نتائج تسيير عمليات الخزينة⁴.

و بهذا يعد قانون ضبط الميزانية خلاصة لتجربة يجب الاستفادة منها في وضع قانون المالية⁵.

¹ - يلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 324 - 325

² - شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص 78-79

³ - القانون رقم 17/84 ، المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، المعدل و المتمم و المتعلق بقوانين المالية حيث نص على عدة أحكام تشريعية متعلقة بالمحاسبة العمومية ، جريدة رسمية عدد 28

⁴ - محمد مسعي ، مرجع سابق ، ص 158

⁵ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 186

التقارير السنوية : ولكي يتمكن البرلمان من معرفة وضعية الميزانية ميدان التنفيذ فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة لاسيما¹:-

- التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للاستثمارات .
- التقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العامة .
- التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية .
- تقرير مجلس المحاسبة .
- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها .

2- **بيان السياسة العامة** : إن بيان السياسة العامة طبقا لنص المادة 84 من الدستور هو حصيلة عمل الحكومة، يتم تقديمه إلى البرلمان بغرفتيه و ذلك حتى يتسنى مناقشته و تنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو بملتمس الرقابة .

3- **ملتمس الرقابة** : وفقا لنص المادة 135 من الدستور فإنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة لبيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة و يجب أن يوقع ملتمس الرقابة ليكون مقبولا سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، و تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية (3/2) النواب و لا يتم التصويت إلا بعد 03 أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة وفقا للمادة 61 من قانون 02/99²، و إذا ما تمت المصادقة على ملتمس الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني يقدم رئيس الحكومة استقالته إلى رئيس الجمهورية³.

¹ - شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص 79

² - القانون العضوي 02/99 ، المؤرخ في 08 مارس 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .

³ - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 186-187

المطلب الثاني

رقابة المجالس الشعبية المحلية

يحق للمجالس الشعبية المحلية (البلدية و الولائية) مراقبة تنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف (رؤساء البلديات و الولاية) و ذلك في إطار القوانين و الأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية، أما رقابة المجالس الشعبية المحلية اللاحقة فإنها تتمثل أساسا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية حيث تقوم بالتحقق من توافق العماليات المتخذة في إطار الميزانية ونتائجها مع تلك المنفذة من قبل المحاسب العموميين المعنيين ومن مطابقتها للترخيصات الميزانية و إجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء ثم ثبت في ذلك المجالس الشعبية بمداومات تقيمها¹.

و في هذا الصدد تنص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تنص على أن (المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي ، و يعد المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة)².

¹ - شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص 81
² - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 188

خلاصة الفصل الثاني

تتمثل الرقابة الخارجية في العمليات الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة و مستقلة عن السلطة التنفيذية و هدفها هو مراجعة العمليات المالية و الحسابات و حتى تتحقق من صحتها و شرعيتها و دقتها و هي رقابة بعدية ولاحقة لعمليات التنفيذ كالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

و تبقى الرقابة الخارجية جد متواضعة لعدم توافر إرادة سياسية جدية لتفعيله، و تركز هذه الرقابة على قانونية تصرفات الموظفين و مدى تمسكهم بالقوانين و اللوائح و الأنظمة المعمول بها في الأجهزة الحكومية، و هي ذات طابع سياسي و قانوني .

الأختام

الخاتمة :

إن الرقابة على النفقات العامة تعد أحد أهم الآليات الكفيلة بحماية المال العام و مكافحة الاختلاسات المالية و الفساد، و لذلك لما لها دور فعال في كشف الإنحرافات و تحديد أسبابها و العمل على إصلاحها لمنع تكرارها مستقبلا، و ذلك للحفاظ على استقرار الدولة و هدفت الدراسة إلى التعرف على النفقات و كذلك على مختلف الطرق التي تسخرها الدولة للرقابة على المال العام .

و لهذا تبنى النظام المالي الجزائري نوعين من الرقابة على النفقات العامة، وهما الرقابة داخلية و أخرى خارجية، حيث تعد الرقابة الداخلية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، وهي رقابة تتناول الإنفاق أكثر مما تتناول تحصيل الإيرادات، وهي على الخصوص، المراقب المالي و المحاسب العمومي، حيث تعد الرقابة يمارسها كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي رقابة قبلية أي أنها تمارس قبل إتمام التنفيذ و صرف النفقة، أما الرقابة الخارجية تمارس هي أيضا من طرف أجهزة خارجية عن السلطة التنفيذية، كرقابة المفتشية العامة للمالية التي أنشأت بموجب المرسوم رقم 53/80، حيث تصنف ضمن الرقابة اللاحقة، على اعتبار أنها تجرى بعد إتمام عملية التنفيذ، و كذلك الرقابة عن طريق هيئة مستقلة وهي مجلس المحاسبة الذي يحكمه الأمر رقم 02/10 ، الذي يعد أعلى هيئة قضائية متخصصة في المجال المالي، و رقابة البرلمان بوصفه السلطة التشريعية التي ترخص الميزانية و تراقب تنفيذها، و التأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المقررة و التثبيت من تحصيل الإيرادات، إضافة إلى رقابة المجالس الشعبية المحلية .

و المشرع الجزائري لم يتردد بوضع العديد من القوانين و التنظيمات لردع و مكافحة الفساد المالي ، كما أنه لم يتردد في إنشاء أجهزة رقابية و تعيين أشخاص خصمهم بسلطات كبيرة لتفعيل الرقابة على النفقات العامة .

وفي المقابل يجب أن يتحلى ممارس الرقابة بالنزاهة و الكفاءة و الخبرة الإدارية للأعمال التي يقوم بالرقابة عليها، و أن تقوم الرقابة على أسس موضوعية و واقعية من خلال وضع معايير محددة لمراقبة الأعمال، فإن المحافظة على المال العام في رأي لا يستوجب فقط بين القوانين

والأعمال على كثرتها و كذا الوقف على إنشاء هيئات و استحداثها لتفعيل الرقابة على النفقات العامة ، بل أرى أن الفساد منبعه هو منفذه و منفذه هو الإنسان .

فالاستثمار في عقلنة الإنسان و نوعيته و الارتقاء بفكره إلى الخير هو أحسن طريق لضمان المحافظة على المال العام ، و مباشرة سيتحقق نوع من ترشيد الإنفاق .

نتائج المتوصل إليها :

1- إن مفهوم الرقابة على النفقات العامة لا يمثل وظيفة محددة، إنما هي عبارة عن نشاط متشعب و متكامل تندمج من خلاله وظائف علوم القانون و الاقتصاد و الإدارة و المحاسبة و كذلك الجوانب الفنية و البيئية و الاجتماعية و السياسية .

2- تتعدد أوجه الرقابة على النفقات العامة حيث أقر المشرع رقابة مضاعفة على النفقات تمثلت في رقابة لاحقة يقوم بها كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العمدة للمالية و رقابة سابقة يقوم بها المراقب المالي و رقابة متزامنة يقوم بها المحاسب العمومي و رقابة سياسية يقوم بها البرلمان و المجالس الشعبية المحلية ، و هنا يؤدي إلى تحقيق، أحيانا نتائج عكسية تتسبب في تعطيل العمل الإداري و بيروقراطية قاتلة و مردودية أقل .

3- يتضح من خلال التشريع المالي الجزائري المتعلق بالرقابة على المال العام كثرة النصوص القانونية التنظيمية و كأن المشكل يتعلق بكم النصوص التي كثرت و تعددت بل و تجددت من حين لآخر لكن دون العمل بها و دون تجسيدها على أرض الواقع، في حين أن هناك بعد التشريعات تتناقض مع الواقع و التي تحتاج إلى تعديلها لتنسجم معه .

4- إن المنظومة الرقابية في الجزائر لم تحقق أهدافها خصوصا و أن جزءا هاما منها(مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية) قد تم إنشاؤها عندما كان الاقتصاد موجها في بداية الثمانينات و لم يتم تحديثها، و هذا لا يتماشى مع الوضع الراهن للبلاد .

5- توسعت مهام أجهزة الرقابة في الجزائر بشكل كبير لكن على حساب إمكانيتها و مواردها التي توسعت بوتيرة أقل و هذا ما يؤثر حتما على فعاليتها و نجاعتها في حماية المال العام من التلاعب و التبيد ، و هذا ما تبينه بوضوح الطرق الكلاسيكية في عملية الرقابة حيث

ما زالت تعتمد على المعالجة اليدوية للملفات التي تهدر وقتا ثميننا هي في أمس الحاجة إليه

الاقتراحات و التوصيات :

من خلال النتائج المستخلصة من دراستنا تبين لنا أن تقدم عددا من التوصيات والاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في تحسين و ترقية الرقابة على النفقات العامة في بلادنا، و هي كالآتي :

- تمثل الأهداف الاجتماعية أحد أبرز عناصر الرقابة المالية و تتركز على الجوانب السلوكية للأداء و هي أقوى أنواع الرقابة و يصعب قياسها و ضبطها ، و بالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحوافز الداخلية أو الذاتية للعاملين و هو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز و الاتصال المباشر بين المسؤول و موظفيه و غرس الرقابة الذاتية و القيم الروحية في الأفراد .
- يجب أن لا تقتصر تشريعات الأجهزة الرقابية على التأكد من تحقيق المؤسسات العمومية لأهدافها و اكتشاف المعوقات و المخالفات و لكن يجب أن تعتنى هذه التشريعات بوسائل العلاج و سبل الإصلاح لذلك يجب إعطاء صلاحيات كافية للأجهزة الرقابية و تمكينها من تصويب المخالفات و الأوضاع الخاطئة .
- النص في التشريعات أجهزة الرقابة على النفقات العممة على ما يجب أن تتمتع به موظفها من حصانات تكفل لهم الحرية التامة في عملهم و الحوافز التي يجوز منحها لهم ، وكذلك النص على العقوبات لمن خالف قوانين العمل .
- عدم التدخل في أعمال الأجهزة الرقابية من قبل السلطات العليا و بأي صفة .
- إدخال نظام الإعلام الآلي ووسائل الاتصال الحديثة و تعميمهم في مختلف التنفيد و الرقابة لتسهيل العمل .

قائمة المراجع :

القرآن الكريم :

1- سورة النساء الآية 01

الكتب :

- 1- أعرم يحيوي ، مساهمة في دراسة المالية العامة] النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة [، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر 2008
- 2- برحماني محفوظ ، المالية العامة في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2015
- 3- بسام عوض عبد الرحيم عياصرة ، الرقابة المالية في النظام الإقتصادي الإسلامي ، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان 2010
- 4- بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة 2010
- 5- حسن أحمد الطروانة وتوفيق صالح عبد الهادي ، الرقابة الإدارية ، الطبعة الأولى ، طار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2012
- 6- حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006
- 7- حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 1998
- 8- خالد خضر الخير ، المبادئ العامة في علم المالية العامة و الموازنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان 2014
- 9- خالد عبد العظيم أبو غابة و حسن محمد جاب الرب ، الإنفاق العام (و مدى دور الدولة في الرقابة عليها) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية 2011

- 10- سوزي عدلي ناشد ، الوجيز في المالية العامة (النفقات – الإيرادات – الميزانية العامة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2000
- 11- زهير أحمد قدورة ، علم المالية العامة و التشريع الضريبي و تطبيقاته في المملكة الأردنية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، الأردن 2012
- 12- عادل الفليح العلي ، المالية العامة و التشريع الضريبي ، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2007
- 13- عبد الباسط علي الزبيدي ، الموازنة العامة للدولة و الرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة) ، دار الحامد ، عمان الأردن .
- 14- عوف الكفراوي ، الرقابة المالية (النظرية و التطبيق) ، الطبعة الثانية ، مطبعة الأنصار ، الإسكندرية 1998 .
- 15- فليح حسين خلف ، المالية العامة ، عالم الكتاب الحديث للنشر و التوزيع الأردن 2008
- 16- محمد الصغير بعلي و يسرا أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة 2003
- 17- محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005
- 18- محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى للطبع و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر 2003.
- 19- محمود حسن الوادي و زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، عمان الأردن 2007
- 20- محمود عباس محرز ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2003 .
- 21- يوسف شباط ، المالية العامة و التشريع المالي ، الجزء الأول [النفقات العامة والإيرادات العامة] طبقا لأخر التعديلات لعام 2009 ، جامعة دمشق 2009-2010.

22- يلس شاوش بشير ، المالية العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2013.

المذكرات :

1_ زطيطو حورية ، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري ، مذكرة الماستر ، تخصص قانون إداري ، جامعة بسكرة ، 2014/2013

2_ شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان ، 2011/2010

3_ عباس نصيرة ، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية ، مذكرة الماجستير ، تخصص إدارة و مالية ، جامعة بومرداس ، 2012-2011

4_ عبد العالي حاحة ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، قانون عام ، كلية الحقوق بسكرة 2013

4_ عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر : دراسة تحليلية و نقدية ، أطروحة دكتوراه ، تخصص تسيير المؤسسات ، جامعة باتنة ، 2015-2014

5_ عبد اللطيف لونيبي ، الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة الماستر ، تخصص قانون إداري ، جامعة بسكرة 2013/2012

6_ محمد الصالح فنينش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في ظل القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، تخصص قانون عام ، جامعة الجزائر [1] يوسف بن خدة 2013/2012

النصوص القانونية :

_ قانون رقم 01/80 ، المؤرخ 12 جانفي 1980 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، عدد 13

- 2_ القانون رقم 17/84 ، المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، المعدل و المتمم و المتعلق بقوانين المالية حيث نص على عدة أحكام تشريعية متعلقة بالمحاسبة العمومية ، جريدة رسمية عدد 28
- 3_ قانون رقم 21/90 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، و المتعلق بالمحاسب العمومية ، جريدة رسمية عدد 35
- 4_ القانون العضوي 02/99 ، المؤرخ في 08 مارس 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .
- 5_ أمر رقم 20/95 ، مؤرخ في 17 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 39
- 6_ مرسوم رقم 53/80 ، المؤرخ في 01 مارس 1980 ، متضمن إحداث مفتشية عامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 10
- 7_ المرسوم التنفيذي رقم 312/91 ، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات ، و كيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين ، جريدة رسمية عدد 43
- 8_ مرسوم تنفيذي رقم 313/91 ، مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كيفياتها ، الجريدة الرسمية عدد 43
- 9_ المرسوم التنفيذي رقم 26/92 ، المؤرخ في 13 جاني 1992 ، المتعلق بالحسابات الجارية الخاصة بالمحاسبين العموميين و الوكلاء الإداريين ، جريدة رسمية عدد 05
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 78/92 ، المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، يحدد اختصاص المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 15
- 11_ المرسوم التنفيذي رقم 414/92 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، جريدة رسمية عدد 82 ، مؤرخة في 11 نوفمبر 1992

12_ مرسوم رقم 272/08 ، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، عدد 50

13_ المرسوم التنفيذي رقم 273/08 ، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 50
المواقع الإلكترونية :

1_ موقع مجلس المحاسبة، صلاحيات ، . **cour des compets**

www.ccomptes.org.dz

الْفَقْهَرِس

فهرس المحتويات

أد	مقدمة
1	مبحث تمهيدي : النفقات العامة و الرقابة عليها
2	المطلب الأول : مفهوم النفقات العامة
2	الفرع الأول : تعريف النفقة و عناصرها الأساسية
7	الفرع الثاني : آثار النفقات العامة .
11	الفرع الثالث : أسباب تزايد النفقات العامة
15	المطلب الثاني : مفهوم الرقابة على النفقات العامة
15	الفرع الأول : تعريف الرقابة و أهدافها
19	الفرع الثاني : أساليب الرقابة .
20	الفرع الثالث : أنواع الرقابة
26	الفصل الأول : الرقابة الداخلية على النفقات العامة
27	المبحث الأول : رقابة المراقب المالي
27	المطلب الأول : تعريف المراقب المالي
29	المطلب الثاني : مهام المراقب المالي
35	المطلب الثالث : تقدير رقابة المراقب المالي
37	المبحث الثاني : رقابة المحاسب العمومي .
37	المطلب الأول : تعريف المحاسب العمومي .
41	المطلب الثاني : إلتزامات المحاسب العمومي و مسؤوليته .
44	المطلب الثالث : نتائج الرقابة الممارسة على النفقات العمومي من طرف المحاسب العمومي .

47	خلاصة الفصل الأول
49	الفصل الثاني : الرقابة الخارجية على النفقات العامة .
50	المبحث الأول : رقابة المفتشية العامة للمالية .
50	المطلب الأول : نشأة المفتشية العامة للمالية .
51	المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية .
53	المطلب الثالث : الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية .
57	المبحث الثاني : رقابة مجلس المحاسبة .
57	المطلب الأول : تطور مجلس المحاسبة و تنظيمه .
60	المطلب الثاني : إختصاصات مجلس المحاسبة و صلاحياته .
64	المطلب الثالث : إجراءات الرقابة لمجلس المحاسبة .
65	المبحث الثالث : الرقابة السياسية .
66	المطلب الأول : الرقابة البرلمانية .
71	المطلب الثاني : رقابة المجالس الشعبية المحلية .
72	خلاصة الفصل الثاني
74	الخاتمة
78	قائمة المصادر و المراجع
83	الفهرس

ملخص الدراسة :

إن الرقابة على النفقات العامة تعد من أحد أهم الآليات الكفيلة بحماية المال العام و مكافحة الاختلاسات المالية و الفساد ، ولذلك لما لها دور فعال في كشف الإنحرافات و تحديد أسبابها و العمل على إصلاحها لمنع تكرارها مستقبلا ، و ذلك للحفاظ على إستقرار الدولة ، و هدفت الدراسة إلى التعرف على النفقات العامة و آثارها على اقتصاديات الدول و كذلك إلى الوقوف على مختلف الطرق و الأجهزة التي تسخرها الدولة للرقابة على المال العام .

وقد أظهرت نتائج الدراسة أن الدول تحاول الحفاظ على المال العام لذلك أصدرت العديد من القوانين و المراسيم المتعلقة بالرقابة ، و لكن رغم هذا كله إلا أن مظاهر الإختلاس و التبذير للأموال العمومية مستمر و ذلك راجع إلى أنه عمليا هناك بعض العمليات لا تخضع للرقابة المسبقة أي رقابة المراقب المالي كما أنه هذه المراسيم و القوانين لم تحدد الحصانة لأعوان الرقابة ولا العقوبات لمن قام بمخالفتها ، و كذلك عدم تجاوب المؤسسات أو وزارة المالية مع توصيات و تقارير المراقبة هذا الأمر يضعف من فعالية الرقابة في بلادنا ، و بناءا على هذه النتائج ، أوصت الدراسة بضرورة وضع نظام حوافز لأعوان الرقابة وكذلك النص على الحصانة التي يتمتعون بها حتى تكون لهم الحرية التامة في عملهم.

Résumé de l'étude :

Le contrôle sur dépenses publiques est l'un des mécanismes les plus importants pour protéger Les fonds publics et pour la lutte contre les détournements de fonds et la corruption financière , donc en raison de leur rôle actif dans la détection des déviations et en déterminer les causes et de travailler à réparer pour prévenir la récidive dans le futur , de façon à maintenir la stabilité de l'Etat . Et le but de cette étude est d'identifier les dépenses publiques et leurs effets sur les économies des pays et visait aussi à se tenir sur différents moyens et les dispositifs que l'Etat fournie pour le contrôle des deniers public .

Et les résultats de cet étude ont montré que l'Etat essaie de protéger l'argent , pour cela il a émis un certain nombre de lois et décrets relatif à le contrôle , mais malgré tout cela que les manifestations détournement et dilapidation des finances publiques en cours et ainsi de voir que dans pratique , il existe quelques opérations ne sont pas soumise au contrôle préalable c'est-à-dire le contrôle de contrôleur financier , il est aussi décrets et les loi ne précisent pas l'immunité pour les agents de contrôle , et n'a pas précisé les sanctions pour la personne qui enfreint la . et ainsi que l'absence de réaction des institutions ou le ministère des finances avec les recommandations et les rapports le contrôle financier cette situation affaiblit l'efficacité du contrôle dans notre pays . et sur la base de ces résultats , l'étude a recommandé la besoin de mettre en place un système d'incitations aux les agents de contrôle ainsi que l'échéant sur l'immunité qu'ils bénéficient pour qu'ils puissent ont toute liberté dans leur travail .