جامعـــة محمـــد خيضـــر – بسكـــــرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قســـــم الحقـــــــوق



المراقب المالي في التشريع الجزائري

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

من إعداد الطالب:
– ناصر ياسين

تحت إشراف
– أ.د. رشيدة لعام

الموسم الجامعي 2013 / 2014

شكر و عرفان

قبل كل شيء أشكر الله عز وجل الذي رزقني من العلم ما لم أنكن أعلم

أحمده حمدا كثيرا يليق بعظمته وجلال قدره وكثرة نعمه.

أتقدم بالشكر الكبير إلى الأستاذة الدكتورة " رشيدة لحام " على قبولها

الإشراف على هذه المذكرة ، و على كل إرشاداتها و نصائحها و توجيهاتها

القيمة التي أفادتني بها طوال مرحلة هذا العمل، فما يسعني إلا أن تقول

لها شكرا جزيلا ....

تشكراتي أيضا لكل موظفي المراقب المالي لولاية بسكرة و على رأسهم

السيد " فيصل ملوكة " على كل ما قدموه لي من معلومات قيمة و مساعدة

هادفة.

الإهـــداء

إلى الوالدين الفاضلين.

إلى الزوجة الكريمة التي ساندتني طوال مشواري الدراسي.

إلى أبنائي الأعزاء أحمد عبد الإله و إسراء و محمد عبد الرحمان.

إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة كل باسمه.

إلى الصديق الوفي رشيد لبحل.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل.

ياسين ناصر

المقدمة:

إن تعريف الدولة الحديثة أصبح مرتبطا بمصطلح أساسي ألا و هو الميزانية العامة للدولة

فمن دورها كدولة حارسة تقوم بالوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي و الإجتماعي هدفها تحقيق الرفاهية العامة وإشباع حاجيات مواطنيها المتزايدة.

وقد انعكس هذا التطور بصفة مباشرة على النفقات العمومية ، كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات استخداما عقلانيا ورشيدا، يسهل لها تطبيق سياسة تنموية شاملة تجند لها كل الموارد المالية الهامة ، و يكون ذلك بواسطة ضبط ميزانية تسعى من خلالها الدولة إلى تنفيذ سياستها و برامجها المسطرة للوفاء بالوعود التي قطعتها على نفسها من أجل تحقيق أكبر معدل نمو إقتصادي ممكن و توفير قسط كبير من الرفاهية الاجتماعية .

هذه الميزانية التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان ممثلا للشعب في إطار قانون المالية السنوي ، تتكون من إيرادات مصدرها الرئيسي الجباية و ما تتكون منه من ضرائب مباشرة و غير مباشرة و رسوم و إتاوات و غيرها ، و تقابلها نفقات في شكل إعتمادات توزع على مختلف الوزارات و مصالحها حسب أهميتها و نوع الخدمة التي تقدمها.

غير أن حجم هذه الإعتمادات (النفقات) أضحى في تزايد مستمر ناتج عن التطور التكنولوجي المتسارع في العالم و ما يفرضه من أموالا ضخمة من أجل عصرنة الدولة لقدرتها على تلبية حاجيات مواطنيها المتزايدة في شتى المجالات وفقا لسياستها المنتهجة كمجانية العلاج و التعليم و السكن.

فهذه النفقات المتزايدة قد تصبح عرضة للتلاعب و التبذير و الإسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء إنفاقها، و بالتالي يصبح إقتصاد الدولة في خطر محدق قد يؤدي إلى إفلاسها و بالتالي إلى انهيارها، مما ألزم هذه الأخيرة على وضع أجهزة متنوعة و متخصصة في الرقابة المالية دعمها المشرع بوضع قوانين تنظمها لحماية الأموال العامة و ترشيد إنفاقها .

حيث تقوم هذه الأجهزة بمراقبة مختلف أوجه الإنفاق رقابة مالية حازمة و صارمة و فعالة، يمتد سلطانها إلى كل بند من بنود النفقات العمومية وتقف على آخر خطوة من خطواتها، و لا يتأتى ذلك إلا بتوافقها مع قوانين و لوائح الدولة.

وإذا كانت الرقابة المالية هي التأكد من إحترام القوانين وترشيد التسيير المالي أي الإطمئنان على حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ، وضمان تسيير نزيه مطابق لقرار الإجازة البرلمانية ، فإنها تبقى عملية دائمة ومستمرة للمال العام حيث تختلف أنواعها وتتباين صورها تبعا لتعدد مسالكها وتعدد وجهات الباحثين فيها ، ففي الجزائر ، الرقابة المالية تتم من خلال رقابة قبلية (سابقة) ورقابة بعدية (لاحقة) وأثناء التنفيذ (آنية) من خلال

أجهزة رقابية مختصة مهمتها مراقبة النفقات العامة، ومن بين هذه الأجهزة الرقابية يوجد جهاز يتخصص في الرقابة القبلية أي الرقابة السابقة يدعى **المراقب المالي**.

إن لهذا الموضوع لأهمية كبيرة وجب الوقوف عليها خاصة بعد تنامي و انتشار ظاهرة الفساد المالي الذي أدى إلى تبديد و نهب الأموال العمومية محدثة نزيف في الخزينة العمومية للدولة، حيث لا يمر يوم إلا و اصطدم المواطن بفضيحة مالية ناتجة إما عن اختلاس أموال عمومية أو إبرام صفقات مشبوهة أو تبديد المال العام، مما طرح علامة استفهام عن دور الرقابة المالية و ما مدى نجاعتها في التصدي لهذا الفساد المتنامي من جهة و ترشيد النفقات من جهة أخرى.

و من هذا المنطلق جلبنا الاهتمام للبحث في هذا الموضوع للتنقيب عن مدى نجاعة أجهزة الرقابة المالية بصفة عامة و تسليط الضوء على دور المراقب المالي كجهاز للرقابة القبلية في الدولة بصفة خاصة .

و على هذا الأساس سنتناول في هذه المذكرة موضوع المراقب المالي في التشريع الجزائري كجهاز رقابة مالية سابقة على النفقات العامة للدولة، من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

ما مدى نجاعة و فعالية دور المراقب المالي في حماية النفقات العامة للدولة ؟

و على ضوء هذا الإشكال تندرج الأسئلة الفرعية المتمثلة في :

* ما هية الميزانية العامة ؟

* ما المقصود بالنفقات العامة و ما هي طرق الرقابة عليها ؟

* ما هو دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العامة ؟

و لقد إتبعنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي فيما يخص الميزانية العامة و كذلك النفقات العامة و طرق الرقابة عليها، ثم إنتقلنا إلى المنهج التحليلي فيما يخص المراقب المالي و ذلك بتحليل النصوص القانونية التي تنظمه.

و اخترنا في الأخير أن نتناول الموضوع عبر النقاط التالية :

- فصل تمهيدي: ماهية الميزانية العامة للدولة .
- فصل أول: النفقات العامة للدولة و الرقابة عليها.
- فصل ثاني: المراقب المالي و تحديد مسؤولياته.

الفصل التمهيدي:

بإعتبار أن النشاط المالي للدولة يسير وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقات الدولة وإيراداتها التي تقررها مسبقا على العموم. و تدون إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة يطلق عليها **~الميزانية العامة ~** حيث يمكن إعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حولها أعمال الدولة ونشاطها في جميع الميادين.

لهذا سنحاول في هذا الفصل التمهيدي التطرق إلى مفاهيم حول الميزانية العامة في المبحث الأول من حيث نشأتها ،و تعريفها،أهميتها و مبادئها ،ثم كيفية إعداد و إعتماد وتنفيذ الميزانية العامة في المبحث الثاني.

المبحث الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة للدولة.

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها مع التطرق إلى مبادئها والمراحل التي تمر بها ، كما سنبين الأهداف التي وضعت لأجلها .

المطلب الأول: نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها و عناصرها و طبيعتها القانونية.

سنتطرق أولا إلى نشأة الميزانية العامة، ثانيا إلى تعريفها، ثالثا إلى عناصرها و رابعا إلى طبيعتها القانونية كما يلي:

الفرع الأول- نشأة الميزانية العامة :

يرجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة **1688م** ، ثم إنتشر نظام الميزانية في العالم ومن بينها فرنسا حيث إجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة **1789م** ، وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها

السلطة التشريعية ، وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة حيث قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب بصفة عامة ، ثم امتدت هذه الموافقة من طرف النواب بعد ذلك إلى ضرورة الرقابة على كيفية إنفاق المال العام ، وهكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة و أصبحت ظاهرة موافقة المجالس النيابية على الميزانية من أبرز ما تميزت به الديمقراطيات التقليدية منذ القرن التاسع عشر.

أما الميزانية في الدولة الإسلامية فكانت عبارة عن ما يتجمع عند رسول الله – صلى الله عليه وسلم – من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة ، أما الغنائم فتوضع في بيت المال يوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهله ، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة و انتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج وخزينة الصدقات. [1]

الفرع الثاني– تعريف الميزانية العامة « Budget » :

تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق على تحقيق أهداف معينة مختلفة وتتضمن هذه البرامج موارد الدولة في تلك الفترة المقبلة ونفقاتها ولا يرتبط وضع البرامج المالية بفلسفة معينة وعلى هذا الأساس عرفت الميزانية « على أنها عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة » [2]

[1] علي زغدود – المالية العامة – ديوان المطبوعات الجامعية –الجزائر–2005– ص 67 / 68.

[2] نفس المرجع السابق - ص 69.

– وعرف **(Delbez louis)** الميزانية بأنها « وثيقة محاسبية وقانونية ومالية تعبر عن فكرة التوقع ، والإعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة ، والتي تعبر عن صورة أرقام عن النشاط الإقتصادي والإداري والإجتماعي للدولة » [1]

– أما **المشرع الجزائري** فقد عرف الميزانية العامة وذلك حسب المادة **3** من قانون90–21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها « الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها» [2]

– كما عرفها حسب القانون 84 – 17 المتضمن قوانين المالية بأنها : « وثيقة تشريعية يتم بواسطتها تقدير وتأشير سنويا النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجسيد أهداف المخطط السنوي للتنمية » [3]

و منه يمكن تعريف الميزانية على أنها : " توقع و إجازة للنفقات العامة و للإرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة".[4]

الفرع الثالث: عناصر الميزانية العامة.[5]

إن مفهوم الميزانية العامة يقوم على مجموعة من العناصر و الأركان ، و تتمثل فيما يلي:

[1] عطية عبد الوهاب – الموازنة العامة للدولة – دار النهضة العربية – القاهرة 1996 ص 364.

[2] قانون رقم 90–21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

[3] قانون رقم 84 / 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

[4] محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء–المالية العامة–دار العلوم للنشر و التوزيع–عنابة– ط 2003– ص 87.

[5] نفس المرجع السابق– ص 88.

أولا_الميزانية العامة هي تقدير أرقام مبالغ من النفقات و الإيرادات العامة للسنة المقبلة ، حيث أنها بيان مفصل من النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها ، فهي تستند إلى عنصر التوقع « Prévision ».

ثانيا_الميزانية العامة هي وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية و تجيزها السلطة التشريعية بموجب قانون.

ثالثا_ تعد الميزانية – عادة- لتنفيذها خلال سنة مقبلة ، و هو ما يميزها عن الحساب الختامي « Compte Final » ، المتعلق بالسنة المنصرمة.

الفرع الرابع: الطبيعة القانونية للميزانية العامة.[1]

لما كانت الميزانية العامة وثيقة مالية رسمية، فانه يثور التساؤل حول تحديد طبيعتها القانونية فهل هي عمل تشريعي أم هي عمل إداري ؟، و ذلك نظرا لدور الإدارة العامة في إعدادها و تنفيذها و تجسيد و تطبيق بنودها.

أولا_ الميزانية هي قانون أي عمل تشريعي، كباقي القوانين الصادرة عن البرلمان طبقا لأحكام الدستور، فهي قانون من الناحية الشكلية و الموضوعية.

ثانيا_ الميزانية العامة، هي عمل إداري لأنها مجرد تخمينات للنفقات والإيرادات المستقبلية، إذ لا تحتوي على قواعد عامة و مجردة ، و ما موافقة البرلمان إلا لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله.

محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء-مرجع سابق- ص 89 .

ثالثا– الميزانية العامة هي عمل مختلط (قانوني و إداري)، حيث يرى الفقيه "Duguit " بأن أحكام الإيرادات العامة (خاصة بالضرائب) هي عمل قانوني تشريعي ، أما ما تعلق منها بالنفقـــات فهو عمل إداري.

المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة ومبادئها.

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسية و الاقتصادية ، كما تخضع لمجموعة من المبادئ العامة و الأساسية سنتطرق لها كما يلي:

الفرع الأول: أهمية الميزانية العامة للدولة. [1]

تظهر أهمية الميزانية العامة من حيث :

أولا – أهميتها السياسية : إن إعتماد الميزانية من قبل البرلمان ، معنى ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة وإن إحتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية ، كما أن الميزانية بما تتضمنه من مؤشرات إتفاقية وموارد مالية فهي تكشف عن السياسة العامة للدولة إتجاه المجتمع.

ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الميزانية فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، كذلك يستطيع عن طريق رفض إعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة إقتصادية وإجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين.

ثانيا – أهميتها الإقتصادية[1] **:** للميزانية العامة دور فعال في تحقيق التوازن الإقتصادي في الدولة وذلك عن طريق إستخدام السياسة الإنفاقية الإيرادية .

[1] محمد طاقة و هدى العزاوي– كتاب إقتصاديات المالية العامة– دار الميسرة 2007 – ص171 / 172.

تعكس الميزانية العامة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في مجتمعات مختلف الدول ، فهي إدارة تساعد في أداة و توجيه الاقتصاد القومي حيث لم تعد الميزانية أرقاما و كميات كما كانت في المفهوم التقليدي ، بل لها آثار في كل حجم الإنتاج القومي و في مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعه و قطاعاته .

فالميزانية العامة تعكس فلسفة الدولة وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها ، فإتساع نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الإقتصاد ،حيث إن إزدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتساع سياسة الإقتصاد الموجه.

إذا الميزانية العامة تؤثر و تتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية ، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة و محتوياتها أي النفقات و الإيرادات من اجل إشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

فالعلاقة و وثيقة بين النشاط المالي للدولة أي الميزانية و الأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم و انكماش و انتعاش .....بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، و خاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

ثالثا- أهميتها الاجتماعية : إن أهمية الميزانية الإجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الإجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرخاء الإجتماعي، حيث تعكس الأهداف اتي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرخاء الإجتماعي ، مدى إهتمامها في الإرتقاء بالخدمات التعليمية ،

[1] محمد الصغير بعلي و يسري ابو العلاء-مرجع سابق- ص 90 .

وتقديم التعليم المجاني في مختلف مراحله وتطور الخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء ..... وغيرها من الخدمات.

-كذلك في مجال إعادة توزيع الدخل القومي ، حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الإجتماعية.

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة.[1]

وضع علماء المالية العامة التقليديين عدد من القواعد كميزانية الدولة ، لأجل تنظيم شؤونها ، وأكدوا على وجوب مراعاة تلك القواعد من قبل السلطة التنفيذية ، عند تحضير الميزانية العامة وتهدف تلك القواعد إلى تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ، وضوحه وتسيير الرقابة على الميزانية العامة بواسطة السلطة التشريعية عند إجازة الإيرادات والنفقات ، وإلى تخضير الميزانية العامة بأسلوب علمي وإقتصادي مقبول بعيد بقدر الإمكان عن التبذير والإسراف ، خصوصا وأن الحكومة تتولى تحصيل الأموال وإنفاقها ليس لحسابها الخاص كما هو الحال في الميزانية الخاصة ، وإنما لحساب الغير ، وهذا ما يدعوا ويشجع على الإسراف والتبذير ومن مبادئ الميزانية نجد :

أ * مبدأ وحدة الميزانية. **ب** * مبدأ عمومية (شمولية) الميزانية.

ج * مبدأ توازن الميزانية. **د** * مبدأ سنوية الميزانية.

[1] محمد الصغير بعلي و يسري ابو العلاء- مرجع سابق- ص 91 .

أولا- مبدأ وحدة الميزانية[1] : تنص قاعدة الوحدة بأن تدرج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في ميزانية واحدة وتظهر في وثيقة واحدة (أو مجلد واحد)، ويعني هذا عدم تعدد ميزانيات الدولة، وذلك من شأنه إعطاء صورة حقيقية للمركز المالي للدولة وسهولة قرائتها في شكل موازنة وأيضا يسهل عملية رقابة البرلمان. [2]

و مبدأ وحدة الميزانية يعني وضع بنود الإيرادات و النفقات في خطة واحدة بهذا يمكن تفسيره على أساس:

1- **زاوية مادية[3] :** و تعني ان الجميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان.

و احترام مبدأ الوحدة من الزاوية المادية يعني عدم القدرة على إخفاء العجز بطريقة تقديم الميزانية المتوازنة في الشكل العادي ثم تقدم موازنة أو مجموعة موازنات تكميلية غير متوازنة تماما.

2 – زاوية شكلية[4]: خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية و من هنا تظهر أهمية مبدأ الوحدة من حيث الرقابة البرلمانية.

و من ناحية أخرى يمنع مبدأ الوحدة ظهور العمليات المالية المطابقة للنفقات النهائية ضمن حسابات خارج الشكل للميزانية الأساسية.

---

[1] محمد الصغير بعلي و يسري ابو العلاء- مرجع سابق- ص 93 .

[2] محمد سعيد فرهود- كتاب مبادئ المالية العامة (الجزء الأول) – حلب 1978 / 1979- ص 281.

[3] محمد الصغير بعلي و يسري ابو العلاء-مرجع سابق- ص 93 .

[4] نفس المرجع السابق- ص 94 .

ومبدأ الوحدة من الزاوية الشكلية يسمح للبرلمان بإعطاء الرأي حول أولية النفقات.

و القاعدة العامة أن يتم تسجيل النفقات في ميزانيات خاصة متوازنة و تمويلها بطرق خاصة كفرض الضرائب الإضافية أو لإحداث تغيرات نقدية.

و من الاستثناءات الواردة على قاعدة وحدة الميزانية ، يمكن الإشارة إلى وجود ميزانيات أخرى إلى جانب الميزانية العامة، و هي :

الميزانيات غير العادية، الميزانيات الملحقة، الميزانيات المستقلة، الحسابات الخاصة على الخزينة.

و في الجزائر فان الهيئات الإدارة المحلية مثلا البلديات و الولايات فان ميزانياتها نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، كما جاء المادة 44 من القانون 84-17 تسمح بإنشاء ميزانيات ملحقة حينما نصت على ما يلي:

"يجوز أن تكون موضوع ميزانيات ملحقة، العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضف عليها القانون الشخصية الاعتبارية، و التي نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن.

يقرر إنشاء أو إلغاء ميزانيات ملحقة بموجب قوانين المالية".[1]

ثانيا – مبدأ عمومية(شمولية) الميزانية : تقضي هذه القاعدة بأن يذكر (يدون) في وثيقة الموازنة العامة ، جميع إيرادات الدولة ، أيا كان مصدرها ، وجميع نفقاتها مهما كانت أنواعها ولا تسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة من إيراداتها ، وبعبارة أخرى فإن هذه

[1] أنظر المادة 44 من القانون رقم 84-17.

القاعدة تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع نفقاتها ولجميع إيراداتها ، ولا تجبر إجراء المقاصة بين النفقات والإيرادات. [1]

و يعني أن تتضمن الميزانية قسمين: أولهما خاص بالإيرادات و الثاني بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر. و هذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدواة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية و رقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

و يتعارض هذا المبدأ مع بعض القواعد و هي:

1-عدم تخفيض الإيرادات و النفقات: " التعديل النسبي بالزيادة أو النقصان"[2]

إذا طبقنا هذا المبدأ يجب تسجيل الإيرادات و النفقات بقيمتها الإجمالية ضمن الميزانية من الضرائب و نفقات التخلص من الطرق القديمة في حسابات الميزانية للحصول على دخل إضافي في هذه الحالة يمكن اللجوء إلى المصادر التمويلية الأخرى كالقروض لتمثيل دخل إضافي للميزانية.

و الهدف من ذلك ضبط الموازنة العامة حيث تؤدي زيادة الإيرادات إلى التبذير و الإسراف و العكس حيث يؤدي نقص الإيرادات إلى عدم تقديم الدولة خدماتها على الوجه الأمثل.

2 – قاعدة عدم الرصد: حيث تمنع تغطية بعض أوجه الإنفاق عن طريق بعض الإيرادات أو العكس مما يخلق نوعا من عدم المساواة لصالح بعض الجهات العمومية فالهيئات المستفيدة من الإيرادات التي رصدت لحسابها يمكنها بسهولة الالتجاء للقروض لزيادة موردهما كما يمنحهما نوعا من الاستقلال و الأفضلية بالنسبة للسلطات القائمة على تنفيذ الميزانية.

[1] محمد شاكر عصفور– مرجع سابق- ص 55.

[2] محمد الصغير بعلي و يسري ابو العلاء– مرجع سابق– ص 95 .

و هذه القاعدة طبقت في فرنسا واستعملت كسلاح للحكومة للوقوف ضد البرلمان مثال ذلك زيادة الضريبة المقررة لنفقات عامة كرسم المشروبات لتغطية نفقات الصحة.

و يترتب على مبدأ عمومية الضريبة وفرة الحصيلة بسريانها على جميع المواطنين حسب ما يتوفر لديهم من الإخضاع، بحيث يصعب إرجاء أدائها أو التهرب منها أو تجنبها.

كما يتعذر نقل عبئها بصورة تؤدي إلى انحرافها عن بلوغ أهدافها فضلا عن ضرورة توافر انخفاض حساسية الممولين تجاه الضريبة و ضالة شعورهم بعبئها، الأمر الذي يمكن تحقيقه إلا باعتدال أسعارها و استقرار الأحكام المنظمة لها و بساطة و يسر الإجراءات الإدارية المتعلقة بالربط و التحصيل.

ثالثا – مبدأ توازن الموازنة العامة : [1] تنص قاعدة توازن الموازنة على ضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة العادية، مع جملة النفقات العامة العادية للدولة (سنويا) ، وأن لا تكون هناك زيادة ولا نقصان فيها ، بعبارة أخرى ، أن تكون النفقات العامة العادية للدولة في حدود إيراداتها العادية ، فلا يكون في الموازنة العامة للدولة عجز ولا فائض ، (يحصل عجز في الموازنة العامة للدولة عند زيادة إجمالي النفقات العامة للدولة عن إجمالي الإيرادات ، ويحصل فائض في الموازنة عند زيادة إجمالي الإيرادات العامة من إجمالي النفقات العامة).

– وتستند قاعدة توازن الموازنة على الفكر المالي التقليدي، الذي كان يرى ضرورة توازن الميزانية العامة للدولة سنويا، وأنه يجب عدم الإعتماد على الإيرادات العامة غير العادية

[1] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق– ص 61 / 62.

(القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية النفقات العامة العادية كي لا يؤدي ذلك إلى مشكلات إقتصادية (وإلى خطر الإفلاس).

و في هذا الاتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور حينما نصت على ما يلي" لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها". [1]

و لكن العلماء و الفقهاء المحدثون في المالية العامة يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية و يرون أن تكيف الدولة الحالة الاقتصادية عن طرق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها ، وفق ما يعرف بالعجز المنظم. و في هذه معالجة لهزات الدورة الاقتصادية بالنسبة للدول الرأسمالية، كما إن الدول التي هي في طريق التنمية لا سبيل لها في تنفيذ مشروعاتها إلا عن طريق زيادة نفقاتها الاستثمارية.

رابعا- مبدأ سنوية الميزانية : يقصد بسنوية الميزانية **أن** يحدث توقع أو إجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام ، ولهذا المبدأ أسس معينة لا تنطبق بالضرورة مع بداية السنة الميلادية ، فهي تختلف من دولة لأخرى كما هو الحال في الجزائر، فرنسا ، وسوريا تبدأ من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر ، ففي بعض الدول تبدأ من 01 أفريل كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا أو في جويلية كما في الولايات المتحدة الأمريكية [2].

و في الجزائر تنص المادة 3 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي:

[1] أنظر المادة 121 من الدستور الجزائري 1996.

[2] محمد سعيد فرهود – مرجع سابق – ص384.

" يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية ،مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأسمال"[1]

* **استثناءات قاعدة سنوية الميزانية العامة :** تحصل أحيانا بعض الإستثناءات على قاعدة سنوية الميزانية العامة ، وتعود أسبابها لإعتبارات عملية مؤقتة ، أو لتطوير وظيفة الدولة ، من الدولة الحارسة (المحايدة) إلى الدولة المتدخلة في النواحي الإقتصادية والإجتماعية، وقد أدى هذا التطور إلى الخروج عن قاعدة السنوية، ولكنه لم يؤد إلى إلغاء القاعدة كلية[2] ، ويمكن تقسيم الإستثناءات من القاعدة إلى قسمين :

- موازنة لأقل من سنة.
- موازنة لأكثر من سنة.

أ- **موازنة لأقل من سنة:** تشمل ما يلي :

1 - الموازنة الإثني عشر [3] **:** إن التأخير في نشر الموازنة إلى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة ، ينتج إما عن تأخر الحكومة في تحضير الموازنة وإحالتها على البرلمان في الوقت المناسب ، وإما عن تباطؤ البرلمان في دراستها أو بوجود كلا السببين معا ، ولما كان لا يجوز للحكومة أن تنفق دون إجازة مسبقة، وكان لايجوز أن تتوقف الأعمال الإدارية فقد اصطلحت القوانين المالية على إعتماد ميزانية شهرية مؤقتة تستند عليها الحكومة لتأمين

[1] أنظر المادة 3 من القانون رقم 84-17.

[2] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق – ص 44.

[3] محمد رضا العدل – دراسات في المالية العامة – دار الفكر العربي– القاهرة–1995 – الطبعة 1 – ص 147.

تسيير المصالح العامة خلال المدة التي تسبق نشر الميزانية الجديدة تدعى بميزانية الإثني عشر لأن الإعتمادات التي تفتح فيها تحسب على أساس القاعدة التالية :

[تؤخذ الإعتمادات المفتوحة في الميزانية الخاصة بالسنة المنصرمة ، وتضم إليها الإعتمادات المفتوحة الإضافية وتطرح منهم الإعتمادات الملغاة].

2 – الموازنة لبضعة أشهر :[1] تلجأ الدولة أحيانا إلى إعداد موازنات لبضعة أشهر(لمدة أقل من سنة)، وتعتمد تلك الميزانيات من السلطات التشريعية في تلك الدول ، وتشمل على جميع بنود النفقات في الميزانيات العادية ، ويكون هذا عندما تكون ظروف إقتصادية وسياسية صعبة تمر بها البلاد ، وفي أحيان أخرى عندما تغير الدولة موعد بداية ونهاية السنة المالية.

ب– موازنة لأكثر من سنة: تعد بعض الدول موازنات لمدة سنتين أو أكثر، وذلك لمواجهة ظروف إقتصادية وسياسية معينة ، ومثل هذه الحالات قليلة ونادرة ، إلا أنها حدثت في بعض الدول وتعتبر هذه الموازنات خروجا على قاعدة سنوية الموازنة لأنها تمتد لمدة أطول من سنة .[2]

المبحث الثاني : إعداد و إعتماد و تنفيذ الميزانية العامة.

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى كيفية إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة في المطلب الأول ، ثم طريقة إعتماد الميزانية العامة للدولة في المطلب الثاني ثم في الأخير كيفية تنفيذ الميزانية العامة للدولة المطلب الثالث.

[1] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق – ص 46.

[2] نفس المرجع السابق– ص 47 / 48.

المطلب الأول: إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة.[1]

يقصد بمرحلة إعداد الميزانية هو تحضير الميزانية عن طريق وضع تقديرات وما يلزمها من إيرادات تحدد بالتقدير ، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب إلتزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعت فينتج عن ذلك آثار سيئة ، كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.

– وتعتبر الدولة هي المختصة لإعداد الميزانية العامة وهذه لعدة أسباب نذكر منها :

1– تعتبر الدولة هي المسؤولة على تسيير المرافق العامة ، ومن ثم فهي أقدر من غيرها على معرفة إحتياجات هذه المرافق من النفقة ، وأقدرها على معرفة الإيرادات المتوقعة الحصول عليها.

2– كون الدولة هي المسؤولة على تنفيذ الميزانية العامة فمن المنطق الحرية في وضع الميزانية تستطيع تنفيذها.

3– كون الميزانية وحدة لا تتجزأ، وهي المعبرة عن النشاط المالي للدولة خلال السنة القادمة ومن هذا لا بد أن يسود الإنسجام بين أجزائها والدلالة على المركز المالي للدولة.

4– إعداد الميزانية يعتمد على خبرات تقنية تتوفر لدى موظفي الحكومة وقد لا تتوفر لدى المجالس التشريعية.

[1] محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء–مرجع السابق– ص 101 .

5- أن تحميل البرلمان السلطة لإعداد الميزانية قد يؤدي ميله إلى إرضاء الناخبين فأصدار موازنته لا يراعي فيها الإعتبارات الإقتصادية والتقنية.

الفرع الأول- الإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية : لقد جرى العمل على أن وزير المالية بإعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية ، يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده ، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب.

و بمعنى آخر أن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات، وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها.

وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها ، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها ، ويكون من سلطتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة ، ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لموازنة الدولة ، حيث يرفع مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للإطلاع عليه وإعتماده[1].

الفرع الثاني - تقنيات تقدير النفقات والإيرادات:[2]

يمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية بعدة طرق :

[1] عباس محرزي – إقتصاديات المالية العامة – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر-2005 -ص 421 إلى 425.
[2] نفس المرجع السابق – ص 435.

أولا- تقدير النفقات : يقوم كل مرفق بتحديد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة، مضاف إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالإستثمارات أو الإنشاءات ، خلال السنة المالية المقبلة ، ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات بإستخدام عدة طرق :

1- الإعتمادات المحددة والإعتمادات التقديرية : تتمثل الإعتمادات المحددة في تلك الإعتمادات التي يمكن تحديد أرقامها على نحو دقيق في الميزانية كمرتبات وأجور الموظفين ونفقات المرافق العامة التي استقرت خدماتها وتكاليفها ، أي التي تكون لها خبرة في تقدير نفقات مستعملة ، مما يعني عدم تجاوزها للإعتمادات المخصصة لها ، أما الإعتمادات التقديرية فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب ، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد ، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الإعتمادات التقديرية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

2- إعتمادات البرامج : وهي تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذها بطريقتين :

أ- **الطريقة الأولى :** يتم فيها تقدير مبلغ النفقات بصورة تقديرية وإدارية في ميزانية السنة الأولى مع العلم أنه يتم إدراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة ، الجزء الذي ينتظر فعلا دفعه من النفقات وتسمى هذه الطريقة بإعتماد الربط.

ب- الطريقة الثانية : يتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم

تنفيذه على عدة سنوات، ويوافق على الإعتمادات اللازمة له ، وتسمى هذه الطريقة بإعتماد البرامج.

ثانيا- تقدير الإيرادات : يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الإقتصادية ، التي قد تطرأ على الإقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة في السنة المالية المقبلة ويتم تقديرها بعدة طرق وهي :

1- طريقة التقدير الآلي : تعتمد هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي السلطة التقديرية بتقدير الإيراد المتوقع الحصول عليها، وتستند على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الإسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت.

2- طريقة إضافة الزيادات :[1] وفقا لهذه الطريقة إضافة نسبة مئوية على آخر موازنة نفذت ، تحدد على أساس متوسط الزيادات التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة ، وتتميز بتحديد حجم الإيرادات والنفقات بصورة تحفظية ، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الإقتصادية لا تسير في إتجاه ثابت ، فغالبا ما تتأرجح بين الكساد و الإنتعاش من فترة إلى أخرى ، وبالتالي من الصعب إستخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

3- طريقة التقدير المباشر : تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة ، على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة بناء على هذه

[1] علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي – المالية العامة – جامعة عمان- 1991 – ص 324.

الدراسة المباشرة تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة ، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية لموضوع الميزانية الجديدة ، وإذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات فإن السلطة المختصة يجب عليها الإسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع ، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ، ومستوى النشاط الإقتصادي المتوقع والمتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب من الواقع.

المطلب الثاني : إعتماد الميزانية العامة للدولة [1]:

* بعد الإنتهاء من عملية الإعداد يمر مشروع الميزانية من الوزارة إلى السلطة المختصة بالإقرار ألا وهي السلطة التشريعية ، بحكم أنها ممثلة للقوى السياسية للأمة والمسؤولة عن التحقق من سلامة السياسة الحكومية، وذلك بإعتماد مشروع الميزانية ومتابعة التنفيذ بإستخدام الرقابة المالية ، ويعبر عن حق السلطة التشريعية بالقاعدة التي تنص " أسبقية الإعتماد على التنفيذ "[2] وهذا طبقا للمادة 22 من الدستور 2008 الفقرة 12 ، وتعني هذه القاعدة أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية تنفيذ مشروع الميزانية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها ، ولو سمح بالتنفيذ قبل الإعتماد لأدى ذلك إلى إضعاف حق السلطة التشريعية في رقابة أعمال الحكومة حتى لا توضع أمام الأمر الواقع.

[1] محمد رضا العدل– مرجع سابق– ص 147.

[2] أنظر المادة 22 من الدستور 2008 الفقرة 12.

الفرع الأول: مناقشة مشروع الميزانية: يتم إعتماد الميزانية داخل البرلمان بإجراءات معينة ، تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية ويمكن التمييز بين عدة مراحل :

أولا- مرحلة المناقشة العامة[1]:حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان ، وهذه المناقشة تتناول الميزانية العامة وإرتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ثانيا- مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة: تتناوله لجنة مالية مختصة تابعة للبرلمان تتكون من عدد محدود من الأعضاء، تدرس مشروع الميزانية وتقدمه إلى البرلمان متبوعا بوجهة نظرها، ويبدأ البرلمان بعد ذلك في فحص هذا المشروع على أساس تقدير اللجنة المالية.

ثالثا- مرحلة المناقشة النهائية : حيث يناقش المجلس مجتمعا تقدير اللجنة المختصة، ويصدر تعديلاته وتوصياته ثم يتم التصويت على الميزانية بأبوابها وفروعها ، وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن وفي ختام هذه المرحلة يصدر قانون خاص بالموازنة العامة ، يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة ويرفق به جدولان يشمل أحدهما على تفصيل النفقات والآخر على تفصيل الإيرادات.

* ولكن قد يحدث أن تطول المناقشات البرلمانية لذلك تلجأ الدولة لحلول مؤقتة ضمانا لسير الأعمال الحكومية ، ومع عدم الإخلال بقاعدة أسبقية الإعتماد على التنفيذ ، وتتمثل هذه الحلول المؤقتة في نظام" ميزانية الإثني عشر 1 / 12 [1] "

[1] محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء-مرجع السابق- ص 102 .

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية العامة للدولة :[2]

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية و نشره بالجريدة الرسمية ، من أجل قيام الجهات و الهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان ، أي الانتقال من مجال التقدير و التوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر ، سواء من حيث تحصيل الإيرادات و جبايتها، أو صرف النفقات المعتمدة.

إذا يقصد بتنفيذ الميزانية العامة للدولة هو إجراء تحصيل الإيرادات ودفع أو صرف النفقات المدرجة فيها ، وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة ، و سنتطرق أولا إلى الأعوان المكلفون قانونا بتنفيذها ثم إلى المراحل التي تمر بها ثانيا:

الفرع الأول- الأعوان المكلفون بالتنفيذ.

إن عملية تنفيذ الميزانية لا تتم إلا بواسطة الأعوان المكلفون قانونيا ويتمثلون في والآمر بالصرف و المحاسب العمومي ، كما ينفرد كل عون بمجموعة من العمليات أو المهام الموكلة له قانونا .

أولا- الآمر بالصرف:[3]عرف الآمر بالصرف أنه الشخص الذي يعمل بإسم الدولة والمجموعات

[1] شرحت سابقا في الصفحة رقم 14.

[2] محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء-المرجع السابق- ص 106.

[3] علي زعدود – مرجع سابق- ص 131.

المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد ، وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات وفي هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية.

كما تعرفه المادة 23 من القانون 90-21 يعد آمرا بالصرف كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16-17-19-20-21 من نفس القانون.

وينقسم الآمرين بالصرف إلى قسمين الآمرين بالصرف ابتدائيين أساسيين والآمرين بالصرف ثانويين ، كمال نصت عليه المادة 25 من القانون 21/90 ، ويمكن في حالة غيابهم استخلافهم غيرهم بعقد تعيين يبلغ للمحاسب العمومي ، كما يمكن لهم تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة .[1]

1-الآمر بالصرف الأساسي[2] :هو الذي يتلقى أو يفوض له مباشرة الإعتمادات المرخص بها في الميزانية مثل الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية و المسؤولون المعينون على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...

2-الآمر بالصرف الثانوي[3]: وهو الذي يتلقى أو تفوض له الإعتمادات المرخص بها في الميزانية من قبل الآمر بالصرف الرئيسي مثل رؤساء المصالح غير المركزة للدولة مثل مدير مستشفى.

[1] أنظر المواد 25و28 و29 من القانون 90-21 .

[2] أنظر المادة 26 من القانون 90-21 .

[3] أنظر المادة 27 من القانون 90-21 .

ثانيا – الحاسب العمومي:[1] يعتبر محاسبا عموميا كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات العامة وضمان حراسة المستندات والأموال والقيم والممتلكات والعائدات، والمواد مع القيام بمسك محاسبة منتظمة لحركة الموجودات، يعينه وزير المالية و يخضع لسلطته.

الفرع الثاني: مراحل تنفيذ الميزانية العامة.

تمر الميزانية العامة في تنفيذها بمرحلتين هامتين وهما:

أولا– مرحلة تحصيل الإيرادات العمومية: يتم هذا التحصيل بالطابع الإلزامي الناتج عن قانون المالية السنوي الذي يلزم السلطة التنفيذية بتحصيل المبالغ المقدرة في الميزانية، وهي مهمة تقوم بها وزارة المالية، وتتمثل خطوات التنفيذ في:

1– الإثبات:[2] حسب المادة 16 من قانون 21/90 يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، ويقصد بالدائن العمومي الدولة والمتمثلة في الخزينة العمومية. فهي المرحلة التي يثبت فيها حق الخزينة العمومية ، ويختلف هذا الإجراء حسب طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا ، ويخضع للقواعد الجبائية ، وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع أراضي للمواطنين وما في ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص.

2– التصفية :[3] حسب المادة 17 من قانون 21/90 فإنه : " تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها " حيث

[1] أنظر المواد 34و33 و35 من القانون 90–21.

[2] أنظر المادة 16 من القانون 21/90.

[3] أنظر المادة 17 من القانون 21/90.

تتطلب هذه المرحلة من الآمر بالصرف بإعتباره المكلف بتنفيذها بنوع من الدقة حتى لا يكون هناك أي إغفال أو خطأ ، لأنه وحسب المادة 66 من قانون 21/90 فإنه : " لا يجوز التخلي عن الحقوق والديون العمومية وعن كل تخفيض مجاني لهذه الديون إلا بمقتضى أحكام قوانين المالية أو قوانين تصدر في مجال الجباية وأملاك الدولة والجباية البترولية " ، وكل مخالفة لأحكام هذه المادة تعرض أصحابها للعقوبة المنصوص عليها في المادة 79 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية المعدل.

3- التحصيل [1]: حسب المادة 18 من قانون 21/90 : " يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية " ، أي أن إبراء ذمة الأفراد إتجاه الخزينة العمومية ، وهي مرحلة محاسبية يتكفل بها المحاسب.

ثانيا- مرحلة تنفيذ النفقات العمومية : تنقسم عملية تنفيذ النفقة العامة إلى أربعة مراحل متتالية:

1- مرحلة الإلتزام[2] : يعرف الإلتزام حسب المادة 19 من قانون 21/90 : " يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين ". فحسب هذه المادة نستنتج أن عملية الإلتزام تتمثل في الإجراء الذي ينتج عنه عبئ مستقبلي على عاتق الدولة التي توضع في وضعية مدين ، ولا تعقد النفقة إلا في حدود الإعتمادات المالية المبرمجة في الميزانية.

2- مرحلة التصفية:[3] عرفتها المادة **20** من قانون **21/90** : " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العامة ".

---

[1] أنظر المادة 18- من القانون 90-21.

[2] أنظر المادة 19 - من القانون 90-21.

[3] أنظر المادة 20- من القانون 90-21.

ونستنتج من خلال المادة السابقة أن التصفية هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة الملتزمة بها وهدفها هو التأكد من واقع وحقيقة الدين فهي لا تنشأ الدين ، بل تحدد القيمة النقدية للدين الناشئ عند الإلتزام وتنقسم هذه المرحلة إلى قسمين أساسيين :

1 – المرحلة الأولى : حيث يقوم الآمر بالصرف في هذه المرحلة بإثبات ترتيب الدين على عاتق الدولة، فيقوم بتحديد مقدار المبلغ النهائي المستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين.

2 – المرحلة الثانية : يتحقق فيها الآمر بالصرف من ثبوت أداء الخدمة موضوع الدفع، ويقصد به تحقق مصالح الإدارة في الميدان من الإستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع ، حيث تتجسد هذه العملية عن طريق وضع ختم إثبات آداء الخدمة وتوقيع الآمر بالصرف على ظهر الفاتورة.

ثالثا– مرحلة الآمر بالصرف:[1] عرفها المشرع الجزائري في المادة 21 من القانون 21/90 : " يعد الآمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية ".

– ويتمثل في قرار يصدر عن الإدارة المختصة يتضمن أمر بدفع مبلغ النفقة التي إرتبطت بها الإدارة سابقا ويقوم الآمر بالصرف بتحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف، والذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي.

– حيث يتضمن هذا السند على بيانات خاصة بإسم ولقب المستفيد ، رقم رصيده البنكي ، المبلغ الواجب دفعه بالأرقام والحروف إلى جانب بيانات متعلقة بنوع النفقة العمومية.

[1] أنظر المادة 21 من القانون 90–21.

– ونشير هنا إلى أن الآمر بالصرف يقوم بإصدار حوالة الدفع وفقا للترقيم التسلسلي حيث ترسل إلى المحاسب العمومي من 01 إلى 20 يوما من كل شهر من أجل الدفع مرفوقة بوثائق إثبات النفقة العمومية، حيث أن النفقات المتعلقة بمنح المجاهدين ومنح التقاعد تتميز على باقي النفقات بأنها تدفع بدون وجود الآمر بالصرف.

رابعا–مرحلة الدفع:[1] يقوم المحاسب العمومي بعملية تسديد النفقات العمومية حيث يختص بتداول، وتسيير الأموال والقيم العمومية ، تطبيقا لمبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي ، فعملية الدفع لا تعتبر عملية تحويلات مالية بسيطة لصالح الدائنين بل يجب على المحاسب العمومي التحقق ومراقبة مشروعية النفقة، وعليه يجب أن يتحقق مما يلي وذلك حسب ما تنص عليه المادة 36 من القانون 90 – 21 :

– 1 – مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

– 2 – صفة الأمر بالصرف أو المقرض له.

– 3 – شرعية عمليات تصفية النفقات.

– 4 – توفر الإعتمادت.

– 5 – إن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

– 6 – الطابع الإبرائي للدفع.

– 7 – تأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

– 8 – الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

[1] أنظر المادة 36 من القانون 90–21.

– بعد تطبيق هذه الشروط يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقة لصالح المدين عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى حسابه البنكي ، أما في حالة الإخلال بأحد هذه الشروط يقوم المحاسب بإرسال إشعار بالرفض المؤقت للدفع إلى الآمر بالصرف والذي يتضمن أسباب رفض الدفع ، وفي حالة عدم تصحيح الأخطاء المذكورة في إشعار الرفض المؤقت يقوم المحاسب العمومي بالرفض النهائي والذي يجسد فيه أسباب الإمتناع عن الدفع.

الفصل الثاني: النفقات العامة للدولة و الرقابة عليها.

بعد ما تطرقنا في الفصل التمهيدي إلى مفهوم الميزانية العامة للدولة و دورها في بناء دولة حديثة ، حيث ظهر الاهتمام أكثر فأكثر بالنفقات العمومية من أجل ترشيدها و الحفاظ على توازنات الدولة المالية تفاديا لإفلاسها، وذلك بتوفير آليات و وسائل رقابة متنوعة و صارمة. لذا وجب على المشرع الجزائري مراقبتها رقابة صارمة من خلال وضع قوانين نتج عنها هيكلة عدة أجهزة رقابية لمتابعة ومراقبة صرف الأموال العمومية.

و لهذا ارتأينا في هذا الفصل التطرق إلى مفهوم النفقات العامة في مبحث أول ثم إلى كيفية رقابتها من خلال مبحث ثاني .

المبحث الأول : مفهوم النفقات العمومية.

تختلف المالية العامة الحديثة في نظرتها إلى النفقات العامة إختلافا جوهريا عن التقليديين، فهي تهتم بمحتويات الميزانية العامة قبل أن تهتم بمبالغها ، وبالتالي فإن إهتمام المالية العامة الحديثة يكون بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها حيث تعتبر تحليل النفقة العامة عنصرا أساسيا في التحليل المالي و الإقتصادي.

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية : [1]

يحدد تعريف النفقة العامة بإعتبارها " مبلغا نقديا يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة " وبذلك تكون عناصرها على النحو التالي:

[1] نواز عبد الرحمان الهيثي ومنجد عبد اللطيف الخشالي– الحديث في إقتصاديات المالية العامة–دار المناهج–عمان–ص33.

1 – الصفة النقدية [1]: النفقات العامة تحتم إستعمال مبلغ نقدي تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على ما تحتاجه من مبلغ وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة ، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الإستثمارية ،وإستخدام النقود في النفقة العامة مسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات الإقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الإقتصاد النقدي .

2 – الصفة العمومية : ونعني بها ضرورة صدور النفقة من هيئة عامة (الدولة ومؤسسات العامة) لكي تأخذ الصفة الرسمية والعمومية ولا تعد نفقة عامة جميع المبالغ التي يصرفها الأفراد أو الجماعات بصفتهم الشخصية حتى لو كانت هذه النفقات موجهة لإشباع حاجات عامة لإنتقاء شرط العمومية (على سبيل المثال تقديم شخص داره لإستخدامها كمدرسة أو مستشفى) ، فينطبق على هذه الحالة إشباع حاجة عامة عن طريق هيئة غير عامة لذلك لا تدخل ضمن تصنيف النفقات العامة. [2]

3 * إستهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة : تكتمل مشروعية النفقة العامة عندما تستهدف إشباع الحاجات العامة ، فما دام أن المصدر الأساسي لتمويل النفقات العامة هو الحصيلة الضريبية المحصلة من المكلفين بها ، وهم متساويين أمام القانون في تحمل العبئ الضريبي، فمن المنطقي أن يتساوو في النفع العام الناتج من الإنفاق العام وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة ، وليست لمصلحة خاصة ، بيد أنه من الصعوبة بمكان وفي كثير من الأوقات مراعاة هذه القاعدة وذلك لصعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا وكما أسلفنا من

[1] عبد المجيد دراز– مبادئ المالية العامة– مرآز الإسكندرية– سنة 2000 مصر– ص 381 .
[2] نوار عبد الرحمان الهيثي – مرجع السابق – ص 34.

قبل، ولهذا فإن المعيار المعمول به في هذا المجال هو ترك مسؤولية التقدير للسلطة السياسية في التقدير، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الإنفاق العام ، وبدون تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة تتعرض النفقة العامة للطعن والمسائلة من قبل ممثلي الشعب وتصبح ناقصة الشرعية. [1]

المطلب الثاني: صور النفقات العامة. [2]

للنفقات العامة صور متعددة ومختلفة من أهمها :

الفرع الأول- الأجور والرواتب والدفعات التقاعدية : تعرف الأجور والرواتب والمبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة بأنها ثمنا للخدمات التي يقدمونها، وعلى الدولة أن تراعي أسس معينة عند تحديد هذه المرتبات.

الفرع الثاني- القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة : وتمثل إئتمان الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة ، وتبرز هنا بعض التساؤلات منها من هي السلطة التي تقوم بعملية الإشراف على الشراء ، فقد تكون السلطة المركزية أو عن طريق سلطات لا مركزية متعددة حسب المواد المطلوبة والخبرة التي تحتاجها.

- أما تنفيذ الأشغال العامة ، فتكون عن طريق المقاولين بعد الإعلان عن المناقصات بشروط معينة ، ويقدم الراغبون بتنفيذ عروضهم للتعاقد على الأشغال العامة.

- أو تقوم الدولة ، وفي حالات معينة وخصوصا إن كانت تبغي السرية في تنفيذ الأشغال

[1] نوار عبد الرحمان الهيثي- مرجع السابق- ص 31.

[2] محمد طاقة و هدى العزاوي – إقتصاديات المالية العامة – دار الميسرة للنشر -2007- ص 49 - 51.

وذلك لخصوصيتها بالإتصال و الإتفاق مع مقاولين معنيين دون أن تعلن مسبقا عن طبيعة العمل الذي تقوم به.

الفرع الثالث- الإعانات : تعتبر المنح والإعانات تيارا من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات إجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات وتقسم الإعانات إلى :

1 * الإعانات الداخلية : وهي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها ، أو تغطية العجز المالي في ميزانيتها ....إلخ.

2 * المنح والإعانات الدولية : وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالا متعددة ، كأن تكون مرتبطة بمشروع ، وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.

الفرع الرابع- أقساط الدين العام وفوائده : القروض العامة عبئ ثقيل على الموازنة العامة للدولة لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الأصلي المقترض نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام ، ومن الأهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة (أيا كان نوع هذه القروض وآجالها) ، وذلك بتخصيص الموارد المالية لخدمتها.

المطلب الثالث : تقسيمات النفقات العمومية[1] .

تقسم النفقات العامة إلى عدة أنواع من التقسيمات ، ويختلف كل تقسيم عن الآخر بإختلاف

[1] اعمر يحياوي- مساهمة في دراسة مالية- دار هومة- طبعة 2003 - ص39 .

طبيعة النفقة العامة و بإختلاف الناحية التي يود أن يؤكدها الباحث ، وبوجه عام ، فإن أي نوع من أنواع الإنفاق الحكومي ، يمكن وضعه في عدة أنواع من التقسيمات ، وقد قسمت النفقات العامة إلى قسمين رئيسين هما : التقسيمات العلمية (النظرية) و التقسيمات الوضعية. وسنتعرض فيما يلي هذين التقسيمين ، مع تبيان مفهوم وهدف ونوع كل منهما :

الفرع الأول – التقسيمات العلمية .[1] و هي كالآتي:

أولا – مفهومها : يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير إقتصادية ، وهي تبين الآثار الإقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني.

ثانيا– أهدافها : تهدف هذه التقسيمات العلمية إلى تحقيق ما يلي :

1 – إظهار طبيعة النفقات العامة، وأغراضها وآثارها، مما يساعد في إدارة الأموال العامة إدارة حسنة، تتصف بالكفاية والفعالية.

2 – المساعدة في التعرف على مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاطات الدولة على حدى، وبذلك تسهل عملية المحلل المالي في تتبع تلك النفقات و دراستها و تحليل آثارها .

3 – تمكين السلطة التشريعية من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

ثالثا– أنواعها: توجد عدة أنواع من التقسيمات العلمية للنفقات العامة و هي كما يلي:

1 * تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها : تقسم النفقات العامة حسب دوريتها(إنتظامها وتكرارها السنوي) إلى قسمين هما: نفقات عادية و نفقات غير عادية.

[1] اعمر يحياوي– مرجع سابق – ص 40.

أ – **النفقات العادية :** [1] هي تلك النفقات التي تتكرر بإنتظام بشكل سنوي كرواتب موظفي الدولة والنفقات اللازمة لتسيير العجلة الإدارية للدولة ، وغني عن البيان أنه ليس معنى كون النفقات العامة عادية أنها تتكرر كل سنة بنفس المقدار فقد يختلف مقدارها من سنة لأخرى ، ولكن المهم هو تكرارها السنوي والعادي لكي تصنف ضمن النفقات العادية.

ب – النفقات الغير العادية : هي تلك النفقات التي لا تتكرر ولا تجدد كل سنة بل تحدث على فترات متباعدة وبصورة غير منتظمة ، وفي ظروف غير عادية مثل نفقات مكافحة الآفات الزراعية ونفقات الحروب ونفقات درء خطر الفياضانات.

– لم يعد هذا التصنيف يتماشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة فالنفقات التي ينظر إليها على أنها غير عادية أصبحت من أهم النفقات العادية وهذا يشمل النفقات الإستثمارية التي أصبحت تكرر سنويا تحتل بنود ثابتة في ميزانية الدولة ، لهذا تخلت أغلب الدول على إعتماد هذا النمط من التصنيف.

2 * تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها : يعد الإقتصادي **Pigou** أول من إعتمد هذا التصنيف وهو لايزال يظهر في مفردات بعض الميزانيات ولكن تحت إصطلاحات مختلفة ، ويمكن توضيح كل النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية كما يلي [2] :

أ – **النفقات الحقيقية (الفعلية) :** وهي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المصالح العامة. [3]

---

[1] نواز عبد الرحمان الهيثي– مرجع سابق - ص 36.

[2] نفس المرجع السابق– ص 37 .

[3] محمد طاقة - مرجع سابق - ص 54.

وتحصل الدولة عند إنفاقها للأموال على مقابل للإنفاق يتمثل في خدمة أو سلعة مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني. [1]

ب – النفقات التحويلية : [2] هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة إجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائما إقتصاديا مثالها الإعانات الإجتماعية أو إعانة البطالة ، فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة ، وهذا يعني أن النفقات التحويلية لا تقود إلى تغيير متدفق للدخل الإجمالي بل يكتفي بنقل القوة الشرائية من فئة إجتماعية ميسورة على فئة أخرى معوزة لهذا يطلق عليها بالناقلة.

– ولعل الحد الفاصل بين كلا النوعين من النفقات المشار إليها هو أن الإنفاق الحقيقي يقابله الحصول على سلع وخدمات ، يؤدي إلى إقتطاع جزء من الدورة الإقتصادية في حين الإنفاق التحويلي لا يعمل على إقتطاع جزء من هذه الدورة كونه يحول القوة الشرائية من فئة إلى أخرى ضمن نفس المتدفق الدائري للدورة الإقتصادية ، ولكن هذا لا يعني أن النفقات التحويلية لا تسعى إلى تحقيق أغراض معينة بل على العكس ، فهي يمكن أن تستخدم لتحقيق أغراض مالية وإقتصادية وإجتماعية.

3* تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها : [1] تستهدف نفقات الدولة ، تحقيق أغراض متنوعة إدارية ، وإقتصادية وإجتماعية ومالية ، وعسكرية ، وإستنادا إلى ذلك فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة حسب هذه الأغراض إلى :

---

[1] محمد شاكر عصفور– مرجع سابق– ص 283.

[2] نواز عبد الرحمان الهيثي– مرجع سابق– ص 37 .

أ – نفقات إدارية : وتشمل الرواتب ، الأجور والمكافآت...الخ.

ب – نفقات إقتصادية : وتشمل نفقات إقامة المشاريع ونفقات إعادة المشاريع الإقتصادية ، ونفقات خفض أسعار الموارد الأساسية.

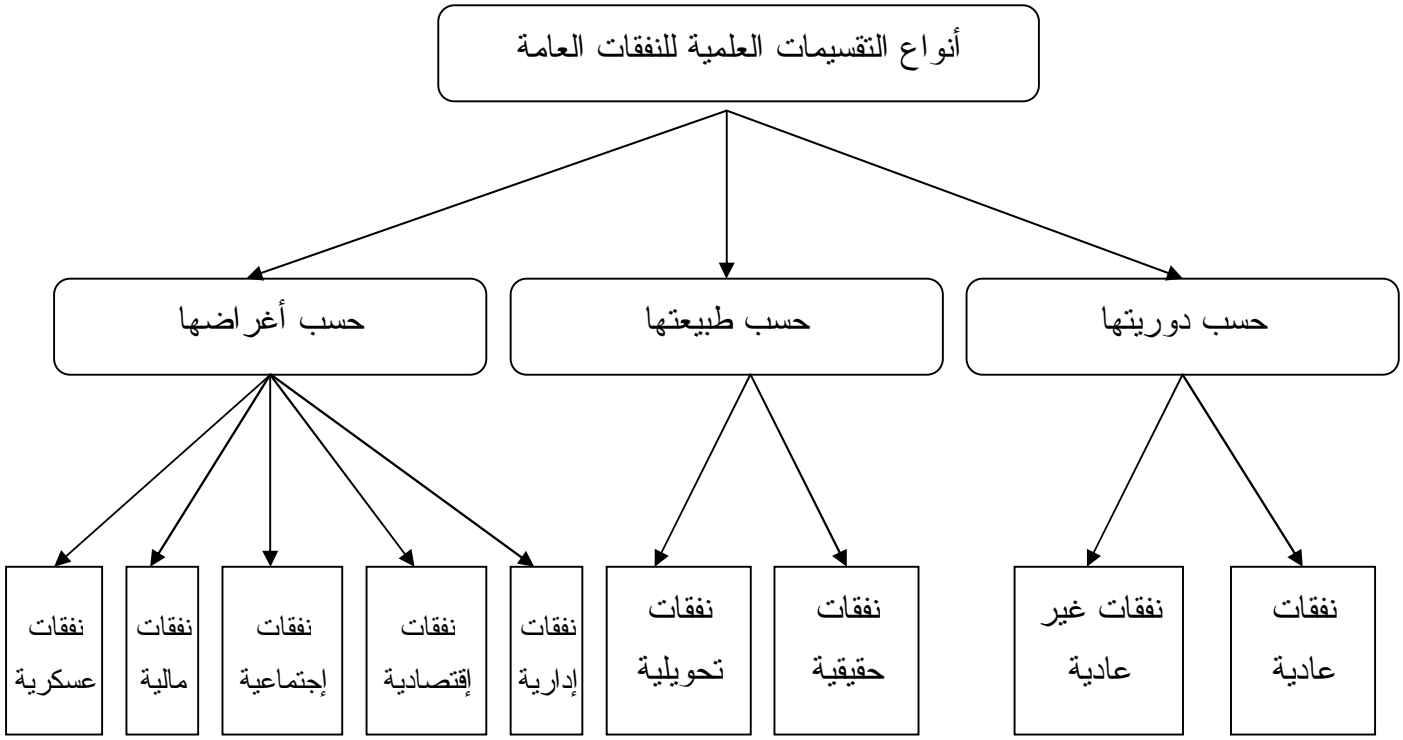
ج – نفقات إجتماعية:وتشمل المساعدات والخدمات الإجتماعية المختلفة من تعليمية وصحية.

د – نفقات مالية : وتشمل أقساط إستهلاك الدين العام (قروض الدولة) ، وفوائده السنوية.

ه – نفقات عسكرية : وتشمل نفقات الأجهزة و التجهيزات العسكرية و نفقات شراء الأسلحة .

وسنلخص أنواع التقسيمات العلمية في الشكل التالي : [2]

مخطط 02:يبين أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العامة



[1] محمد شاكر عصفور - مرجع سابق– ص 285- 286.

[2] نفس المرجع السابق- ص 279 – 280.

الفرع الثاني – التقسيمات الوضعية .

أولا- مفهومها : هي تلك التقسيمات التصنيفية التي تضعها كل دولة تبعا لطبيعتها الإقتصادية والأجتماعية والسياسية ووفقا لظروفها التاريخية والإدارية ، وهي تختلف عن التقسيمات النظرية للنفقات العمومية ، ولها عدة أشكال مازالت تحترم عند إعداد الميزانية العامة.

ثانيا- أهدافها : تهدف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة إلى تحقيق ما يلي : [1]

1 – ترتيب نفقات الميزانية العامة بحيث تسهل عملية وضع البرامج والمشاريع.

2 – وضع نفقات الميزانية بطريقة تسهل عملية تنفيذها.

3 – ترتيب نفقات الميزانية لتخدم أغراض المراقبة ، بحيث تسهل عمليات مراجعة النفقات ، وتدقيقها من قبل أجهزة الرقابة ومن السلطة التشريعية.

4 – تنظيم نفقات الميزانية بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الآثار الإقتصادية للنشاطات الحكومية المختلفة

5 – تنسيق النفقات العامة بصورة منطقية وعملية ، وتسهل إعداد إحصائيات، ورسوم بيانية، وتوضح محتويات الميزانية العامة.

ثالثا- أنواعها :

1- التبويب الإداري : [2] يطلق عليه أحيانا مسمى التبويب التنظيمي أو التبويب وفق الوحدات التنيظيمية ، ويقصد بالتبويب الإداري للنفقات العامة تقسيمها (النفقات العامة) ، حسب الأجهزة (الوحدات) الإدارية التي يتكون منها الهيكل (الكيان) التنظيمي للدولة ، والتي

[1] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق- ص 287.

[2] نفس المرجع السابق - ص 289.

تشرف على النشاط الإداري و الإقتصادي في البلاد ، كالوزارات ، والمصالح ، والمؤسسات والأجهزة الحكومية الأخرى (كافة) ، وبموجب هذا التبويب فإنه يخصص لكل وزارة أو مصلحة (أو جهاز) فصل أو فرع خاص بها في وثيقة الميزانية العامة.

* ويعتبر هذا التبويب ذو أهمية كبيرة لغايات تنفيذ الميزانية العامة ، فبعد إعتماد الميزانية ، تقوم المصلحة أو المصلحة المختصة بطلب الإعتمادات المرصودة لها في الميزانية ، وتبدأ بالتنفيذ وذلك بإنفاق الإعتمادات على برامجها ومشاريعها المختلفة ، كما أن هذا التبويب من شأنه أن يساعد على تحديد مسؤولية إستخدام الإيرادات العامة للدولة ، والأجهزة الإدارية تلتزم بالصرف في حدود الإعتمادات الموضوعة لها ، ولا تتجاوزها لتحقق بذلك الرقابة على الموازنة.

2 – التبويب النوعي [1]: ويطلق عليه أحيانا مسمى التويب وفقا لطبيعة أنواع الإعتمادات أو وفقا لأغراض الإنفاق ، وحسب هذا التبويب تقسم الإعتمادات داخل كل فصل أو فرع ، وفقا لطبيعة النفقة ، كإعتمادات الرواتب ، وإعتمادات المصاريف الإدارية ، والتشغيل والصيانة والمشاريع ، ويوضح هذا التبويب ما تنفقه الدولة ، وأجهزتها الإدارية على السلع والخدمات اللازمة لتأدية أعمالها.

– ويحقق هذا التبويب عدة أغراض منها أنه يساعد في التعرف على توزيع النفقات طبقا لطبيعتها ، فبواسطته يمكن معرفة ما خصصته الدولة للإنفاق على الرواتب واللوازم والمعدات والتشغيل والصيانة على المشاريع ، كما أنه يساعد على إحكام الرقابة على الإنفاق

[1] محمد شاكر عصفور- مرجع سابق - ص 290.

في الوزارات والمصالح الحكومية ، وتكون الرقابة فيها غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المرصودة في البند عند الإنفاق ، ومن أن اللوازم والأجهزة والمعدات المدرجة قد إشتريت فعلا ، بدون الأخذ بعين الإعتبار الأهداف والغايات التي إشتريت من أجلها.

ويعتبر التبويب الإداري ، والتويب النوعي من أكثر أنواع التبويبات إنتشارا في دول العالم ، إذ لا تخلو من وجودها ميزانية من ميزانيات دول العالم المتقدمة والنامية.

3 – التبويب الوظيفي :[1] ويبين التبويب الوظيفي كيفية توزيع النفقات العامة حسب الوظائف أو الخدمات أو المهام التي تقوم بها الدولة ، وتجمع في هذا التبويب النفقات المتشابهة تحت عنوان واحد حسب الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة للمواطنين ، بغض النظر عن الوزارات والمصالح التي تقوم بتقديم تلك الخدمة.

– ويخدم هذا التبويب أغراضا متعددة ، فهو يفيد من الناحية الإعلامية وذلك بتقديم المعلومات للمواطنين عن مختلف أوجه النفقات العامة ، وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين ، ونسبة ما خصص لها في الميزانية العامة، أما على المستوى الحكومي فإن هذا التبويب يساعد الدولة على توزيع النفقات العامة على الوظائف المناطة بها حسب الأولويات التي يراها مناسبة كما يساعد على إجراء المقارنة بين ما ينفق على الوظائف العامة للدولة من سنة لأخرى.

[1] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق - ص 291.

أما عن كيفية ظهور التبويب الوظيفي فيكون على شكل جدول إجمالي يبين القطاعات الرئيسية والإعتمادات المخصصة لها ، ثم يتبع بجداول تفصيلية لكل قطاع ، يبين الوزارات والمصالح التي تقع ضمن كل قطاع والإعتمادات المخصصة لكل منها ، كما يوضح بأشكال بيانية تبين القطاعات والإعتمادات المرصودة لها والنسب المئوية لها.

4 – التبويب على أساس البرامج [1]: يهتم هذا التبويب بتبيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها أو الإشراف عليها الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، ويكون الأجهزة التي تطابق هذا النوع من التبويب عادة خطة متوسطة الأجل (5 سنوات).

ومن مميزات هذا التبويب أنه يبين النشاطات والبرامج والمشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة وتكاليفها إلى جانب ذلك فإنه يحقق رقابة أفضل مقارنة بالتبويبات الأخرى (التبويب الإداري والنوعي) ، لأنه لا يقتصر على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات ، وإنما يقدم بيانات وإحصائيات ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع التي أنجزت ، والتي لا تزال تحت التنفيذ الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع وقياس مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية في إنجازها والتقليل من الإسراف والتبذير ومنع التكرار والإزدواجية في الأعمال والمشاريع الحكومية والإستفادة من الإمكانيات البشرية إلى أكبر درجة ممكنة ، وتقديم الإحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة الأغراض الإقتصادية والإجتماعية في البلاد.

[1] محمد شاكر عصفور – مرجع سابق - ص 293.

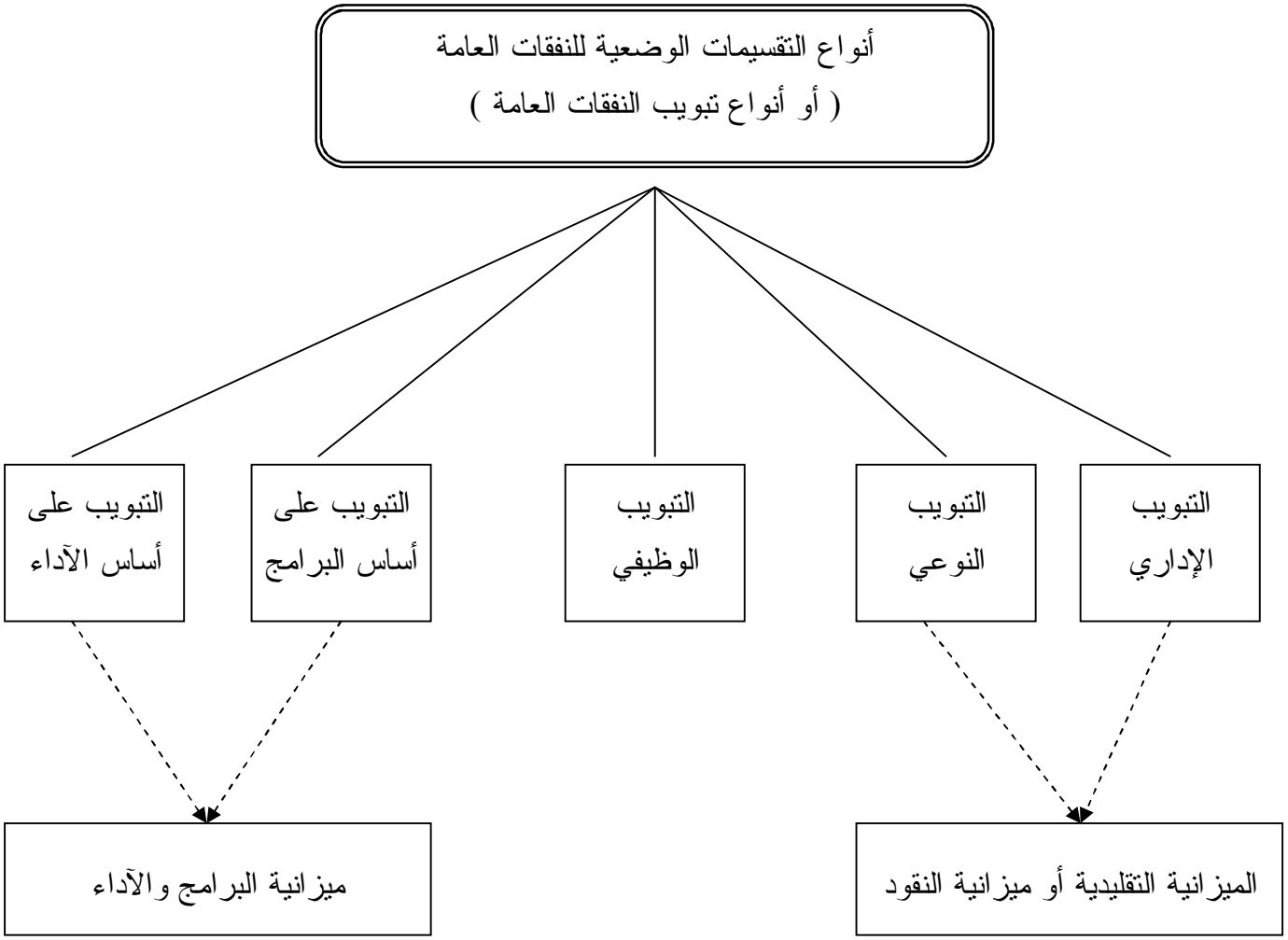
5) التبويب على أساس الآداء (الإنجاز) : يؤكد هذا التبويب على الأهداف ، والغايات التي ترصد من أجلها الإعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف ، وعدد وحدات الآداء التي أنجزت ، أو ستنجز من كل برنامج أو مشروع في وقت محدد وتكاليف إنجاز كل وحدة.

– ويوضح هذا التبويب تقسيم البرامج والمشاريع إلى وحدات آداء (عمل) صغيرة متشابهة ، يؤدي للقيام بها ، أو تنفيذها إلى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو المشروع ، ولذا يرتبط هذا التبويب مع التبويب االسابق (التبويب على أساس البرنامج) ، ويطلق عليهما معا موازنة البرامج و الأداء (أحيانا) ، ويقوم بالإشراف على تنفيذ المشاريع عادة الوحدات الإدارية المتوسطة والدنيا في الوزارة الأمر الذي يتطلب وجود جهاز إشراف ورقابة فعال لكي يراقب تنفيذ البرامج والمشاريع ويقدم تقارير شهرية وسنوية عن عدد وحدات الأداء المنجزة والمقرر إنجازها إلى الإدارة العليا لمعرفة ما قد تم إنجازه ومقدار التكاليف على أساس الوحدة ، والصعوبات والمعوقات التي تعرقل سير التنفيذ ، حتى يصل إلى إتخاذ القرارات المناسبة لتقليل المصاعب وتذليل العقبات في الوقت المناسب.

و نلخص أنواع تبويب النفقات العامة وفق المخطط التالي:

مخطط 03 : يبين أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

(أو أنواع تبويب النفقات العامة)



الفرع الثالث– تقسيم النفقات العمومية في الميزانية العامة للجزائر: [1]

ويتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى. ويصنف المشرع الجزائري الإعتمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات وهي متمثلة في جداول **أ – ب – ج – د.**

[1] علي زغدود – مرجع سابق – الجزائر– 2005– ص 31 – 32.

- **جدول (أ) :** يتمثل في نفقات التسيير.

- **جدول (ب) :** يتمثل في نفقات التجهيز (التي تعني الإستثمار في الجزائر).

- **جدول (ج) :** يتمثل في نفقات إستثمار المؤسسات.

- **جدول (د) :** جدول خاص بتدعيم الأسعار.

- والتصنيف الإقتصادي ينظر إلى طبيعة وخصائص النفقة بالنسبة إلى آثارها المباشرة على الدخل الوطني ومن ثم تنقسم إلى نفقات حقيقية وهي التي تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة مباشرة ، ونفقات تحويلية وهي التي تؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني من قطاع إلى قطاع أو من فئة إلى أخرى أو بالنسبة إلى دوريتها ومن ثم تنقسم النفقات إلى نفقات عادية جارية وأخرى إستثنائية رأسمالية وتشمل الأولى في تلك التي تنفقها الدولة من اجل تسيير إدارتها والحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لإشباع الحاجات الجارية ، أما الثانية فتتمثل في النفقات الإستثمارية التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية ، واللازمة لزيادة الإنتاج السلعي أو لزيادة الخدمات العامة.

أولا – نفقات التسيير (أي الإدارية) [1]**:** تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب تتكون من سبع فقرات كل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلا وعدد المواد يشملها الفصل غير محددة ، ويمكن أن يقسم البند إلى فروع ، نفقات الباب الأول

[1] علي زغدود – مرجع سابق– ص 33 – 34.

والثاني المتمثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية والباب الثالث والرابع نجدها تقريبا في كل الميزانيات في مختلف الوزارات.

- **الباب الأول :** أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات.

- **الباب الثاني :** تخصيصات السلطات العمومية وهي عبارة عن الإعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد.

- **الباب الثالث :** النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- **الباب الرابع :** التدخلات العمومية.

ثانيا – نفقات التجهيز (الإستثمار)[1]**:** أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الإستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الإقتصادي مثل الزراعة والصناعة ، الأشغال والبناء ، النقل والسياحة.

- قائمة ميزانية نفقات الإستثمار والتجهيز وتمثل الوثيقة الأساسية للميزانية لعمليات التجهيز والإستثمار. كما لا يمكن لأي عملية أن تنجز إلا إذا كانت مسجلة وتجدر الإشارة إلى أنه تختلف الإعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير عن تلك التي تخصص لسد نفقات الإستثمار حيث تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة في أبواب هي :

علي زغدود – مرجع سابق – ص 35.

- الإستثمارات الواقعة والمنفذة من قبل الدولة.
- إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى بالرأسمال.

ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الإعتمادات ، ومعناها أن إعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنقل مبلغا إعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين للإنفاق على وجوه أخرى في باب آخر إلا بعد الرجوع إلى البرلمان والحصول على موافقته وبمفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تنقل الإعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في إعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب، ولا تختلف من وزارة إلى أخرى.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة على النفقات العمومية.

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية ، من أهم مراحل دورة الميزانية العامة ، فهي تبين مدى سلامة ، ودرجة الدقة في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة التي تتضمنها ميزانية الدولة ، وتساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة ، والتأكد من إنفاق الإعتمادات المرصودة ، وذلك وفقا لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الميزانية العامة للدولة.

ولتوضيح فكرة المراقبة على تنفيذ الميزانية العامة ، فسنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الرقابة على النفقات العمومية.

المطلب الأول: تعريف الرقابة وأهدافها.

سنتطرق إلى تعريف الرقابة أولا ثم إلى أهدافها ثانيا.

الفرع الأول– تعريف الرقابة [1]: توجد عدة تعريفات للرقابة نذكر منها ما يلي :

* فقد عرفها **فايول** بأنها : " التحقق مما إذا كان كل شئ يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة ، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها ".

* كما عرفها الدكتور **فؤاد العطار** بأنها: " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة لقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها " .

* الرقابة هي عملية يقصد منها التأكد من أن الخطة (السنوية للدولة – الميزانية العامة) قد تم تنفيذها حسب ما هو مقرر لها ، وتتضمن قياس النتائج ، ومقارنتها بالأهداف ، وتحديد الفروقات (الإنحرافات) وتحليل أسبابها ، ووضع الحلول المناسبة لها. [2]

الفرع الثاني – أهدافـــها : [3] تتلخص أهداف الرقابة فيما يلي :

أولا – التأكد من أن أموال الدولة قد تم التصرف فيها وفقا لخطة الدولة السنوية (الميزانية العامة) وفي الحدود المرسومة لها وأن الإعتمادات المالية قد أنفقت فيما خصصت من أجله ، وأن الإيرادات قد تم تحصيلها حسب ما هو مقرر ، وأن عمليات تنفيذ النفقات ، وتحصيل الإيرادات وقد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.

---

[1] حمدي سليمان – الرقابة الإدارية والمالية – مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع 1998– ص 109 .

[2] محمد شاكر عصفور –مرجع سابق -ص 147.

[3] نفس المرجع السابق– ص 148.

ثانيا– إكتشاف الأخطاء وحالات الإنحراف في التنفيذ (عن الخطة الموضوعة) ، وإتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.

ثالثا – تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية والحد من الإسراف وضمان الإستغلال الأمثل للإعتمادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية.

المطلب الثاني: أساليب الرقابة.[1]

* الأسلوب هو الطريقة التي تتبع في تطبيق الرقابة على النفقات العامة ، وتوجد أساليب للرقابة تمثل أدوات رئيسية للعمل الرقابي ، وهي لا يختلف مضمونها سواء في الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة أو في وحدات القطاع العام ، ومن أهم الأساليب التي تتبع في الرقابة ما يلي :

أ – **الملاحظة والمشاهدة :** غالبا يستخدم هذا الأسلوب عن طريق ميزانية تسيير الوحدات أثناء القيام بالعمل ويتم عادة بواسطة المسيرين من رؤساء ومشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف التصحيح الفوري للأخطاء والوقوف على مدى تحقيق النتائج المخطط لها ، وهذه الرقابة دائمة ومستمرة ، وهي متاحة لنظم الرقابة الداخلية.

ب – **المراجعة والفحص :** المراجعة والفحص هما في الحقيقة أسلوب واحد يعني المراجعة وفحص الحسابات والدفاتر والسجلات والمستندات حتى يتأكد القائم بأعمال الرقابة أو المراجعة من سلامة المركز المالي ، وصحة حسابات النتيجة أو عدم سلامتها ، وتتم عملية الفحص والمراجعة من طرف أجهزة الرقابة الخارجية التي لم تشارك في العمليات التنفيذية

[1] حمدي سليمان–مرجع سابق– ص 123.

ويباشر هذا العمل الرقابي بأساليب عديدة ومتنوعة.

ج – النظم والتعليمات واللوائح : يتعين على أعوان الوحدات الإلتزام بالنظام والقواعد المالية التي يحددها القانون ، واللوائح والتعليمات المعتمدة حيث يعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المسألة ، ومنه عدم الإلتزام بها يؤدي إلى إضافة الأموال العمومية ، وعدم تنفيذ البرامج والخطط المسطرة.

د – الجزاءات والمخالفات : الجزاءات تسعى إلى التأشيرة في سلوك العاملين من خلال الردع والتخويف من أجل دفع العامل ذاتيا ودون مراتب إلى تحقيق ما تهدف إليه العملية الرقابية ، فيتجنب الوقوع في المخالفات ويحاول دائما رفع معدلات الأداء من حيث يجب مكافأته وتحفيز الأعوان الذين يقومون بأعمالهم على أحسن وجه لأن مثل هذه المكافآت تحفز الأعوان على عدم التهاون في أعمالهم بغية نيل المكافآت أو مراكز أعلى.

* هذا الأسلوب يعتبر أسلوب غير مباشر للرقابة حيث يساعدها على تحقيق أهدافها دون رقيب أو مشرف.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة .

تقسم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة إلى عدة أنواع ، وتختلف بإختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث ، وأهم هذه التقسيمات سنعرضها في المطالب التالية :

الفرع الأول : أنواع الرقابة من حيث الزمن.[1]

[1] محمود حسين الوادي و زكرياء أحمد عزام – دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة 2007.

أولا- الرقابة السابقة : تشير إلى إتخاذ كافة الإستعدادات والإحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المدخلات وتوجيهها لإنجاز الأهداف المرغوبة.

- الرقابة المسبقة هي رقابة وقائية من حيث الزمن.

ثانيا- الرقابة الآنية : هي الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة إكتشاف أية إنحرافات خلال تنفيذ الأعمال ، وإتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب إستفحالها قبل إتمام العمل.

ثالث- الرقابة اللاحقة : وترمي إلى إكتشاف الإنحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والإستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل.

الفرع الثاني : أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة. [1] و تتمثل في :

أولا- الرقابة الداخلية : هي تلك التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها ، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين ، وهي في هذا شبيهة بمهمة أقسام المراجعة في الشركات التجارية والصناعية ، ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية من رقابة على مرؤوسيهم ، كذلك ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى ، وهي لذلك تسمى رقابة ذاتية أو رقابة إدارية.

ثانيا- الرقابة الخارجية : هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة

[1] مصطفى الفار- الإدارة المالية العامة - دار أسامة للنشر والتوزيع - 2007- ص 87.

التنفيذية ، وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة ، وتنقسم بدورها إلى :

1 – رقابة قضائية : حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات وإكتشاف المخالفات المالية وحوادث النصب والسرقة ، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها.

– كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الإثنين معا تعرض فيه ما إكتشفته من مخالفات مالية ، وما تقدمه من إقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات و منعها في المستقبل.

2 – رقابة تشريعية : وهي تلك التي تتولاها الهيئة التشريعية لما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية ، وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة ، فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الإستجواب والسؤال للوزراء كممثلين للسلطة التنفيذية.

الفرع الثالث: الرقابة الحسابية والرقابة الإقتصادية.

1 – الرقابة الحسابية [1]: يقصد بالرقابة الحسابية الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات ، وهي تركز على سلامة الإجراءات وصحة مستندات عمليات التحصيل والصرف (دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الميزانية العامة أو آثارها الإقتصادية على مستوى النشاط الإقتصادي المتحصل من الإيرادات) وان المبالغ

[1] محمد شاكر عصفور –مرجع سابق –ص من 160 – 162.

المحصلة قد وردت بالكامل إلى الخزانة العامة (البنك المركزي) وأن المصرفات قد تمت وفق بنود الميزانية العامة المعتمدة وأنها صرفت في الأغراض المخصصة لها وللأشخاص (أو الجهات) المستحقين لها ، وفي حدود الإعتمادات المرصودة لها ، وأن مستندات الصرف سليمة ومطابقة للنماذج المعدة لها ومعتمدة ممن له سلطة الإعتماد ، وأن العمليات المالية قد تمت وفق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية ، ويجدر التنويه أن الرقابة الحسابية تعتبر رقابة تقليدية وهي مطبقة في معظم دول العالم و تتلائم مع الميزانية العامة التقليدية (ميزانية البنود).

كما يطلق على الرقابة الحسابية أحيانا مسمى الرقابة المستندية ، أو رقابة المستندات.

2 – الرقابة الإقتصادية [1]: الرقابة الإقتصادية هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال والمشاريع والبرامج ومعرفة تكلفتها ، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ ، ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل ، وأنه يتم في المواعيد المحددة ، ويحقق النتائج المستهدفة ، وبيان أثر التنفيذ على النشاط الإقتصادي ، وتعتبر الرقابة الإقتصادية من الأساليب الحديثة توسعت الدول في تطبيقها على نطاق أوسع الحرب وقد ظهرت هذه الرقابة نتيجة لإزدياد دور الدولة في النشاط الإقتصادي وإزدياد حجم المشاريع العامة وكبر حجم الميزانية العامة.

يطلق على الرقابة الإقتصادية أحيانا ، مسمى الرقابة التقييمية .

[1] محمد شاكر عصفور –مرجع سابق – ص 163 .

المطلب الرابع: الهيئات المكلفة بالرقابة.

لكي يتم تنفيذ الرقابة لا بد من وجود جهات يخول لها هذه المهمة وتختلف الهيئات المكلفة حسب الأنظمة السياسية السائدة في بلدها .

الفرع الأول : رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي. [1]

أولا –رقابة المراقب المالي: هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة وهو يعين بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية. [2]

و سنتطرق للمراقب المالي في الفصل الثاني بالتفصيل لكونه المحور الرئيسي للمذكرة.

ثانيا – رقابة المحاسب العمومي : تطرقنا له في الفصل التمهيدي الصفحة 23 و ما بعدها.

الفرع الثاني – رقابة المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة: ونتطرق فيها إلى ما يلي :

أولا– رقابة المفتشية العامة للمالية: ونتطرق فيها إلى:

1– تعريف المفتشية العامة للمالية[3] **:** أنشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة للتطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات ، ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 80–53 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، والتي تنص مادته الأولى على أنه : " تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتسية العامة للمالية وتهدف المفتشية العامة للمالية

[1] أنظر المادة 145 من المرسوم التنفيذي رقم 92 – 374 المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.

[2] حسن الصغير – مرجع سابق–ص 129.

[3] مرسوم رئاسي رقم 80–53 المؤرخ في 01 مارس 1980 .

إلى تدعيم الجهاز الرقابي ، وإكمال تقنيات الرقابة ، بما فيها من النفقات العامة دون إدماج مصالحها مع الأجهزة الأخرى للرقابة. "

2 – مهام المفتشية العامة للمالية [1]: تتمثل مهام المفتشية العامة للمالية فيما يلي :

– حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92 – 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 فإنه:

" تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

وتمارس الرقابة أيضا على ما يأتي :

* المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

* المستثمرات الفلاحية العمومية.

* هيئات الضمان الإجتماعي على إختلاف انظمتها الإجتماعية ، وعلى العموم كل الهيئات ذات الصيغة الإجتماعية والثقافية التي تستفيد مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.

* ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية.

كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع إقتصادي أو مالي تقني ، ويمكن ان يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى.

[1] أنظر المادة من 02 المرسوم التنفيذي رقم 92 – 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 .

3- مهام المفتشين وواجباتهم [1]: حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92 – 78 : يخول للمفتشين في المفتشية العامة للمالية من أجل تطبيق المادة 9 والتي تنص على أنه تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية من أجل تطبيق المادة 2 السابق ذكرها في مهام التدقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي: [2]

* شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.

* تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.

* صحة المحاسبات وصدقها وإنتظامها.

* مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية.

* شروط إستعمال الإعتمادات ووسائل المصالح والهياكل وتسييرها

سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات] ، ما يأتي :

أ – مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على إختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.

ب – طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها.

ج – طلب كل المعلومات شفويا أو كتابيا.

د– القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبينة في المحاسبة.

---

[1] أنظر المواد 09 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92–78.

[2] أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92–78 .

ه– القيام بأي تدقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الإقتضاء.

* وبهذه الصفة يمارس المفتشون حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات ، المنصوص عليها في المادة 2 السابقة الذكر.

– غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي وقعت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

ثانيا– مجلس المحاسبة. ونتطرق فيه إلى يلي :

1– تعريف مجلس المحاسبة [1]: حسب المادة 2 من القانون رقم 95 – 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة و يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

وبهذه الصفة يدقق في شروط إستعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه ، كما هو محدد في هذا الأمر ، ويقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

2 – صلاحيات مجلس المحاسبة: يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية.

أ – في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية : يراقب حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى

[1] أنظر الأمر رقم 95 – 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

الفعالية والنجاعة بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة ، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

ب – في مجال ممارسة صلاحياته القضائية : يتأكد من مدى إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات ، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الإنضباط في مجال تسيير الموازنة المالية ويطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة.

ج – مراجعة حساب المحاسبين العموميين : يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ، ويصدر أحكاما بشأنها ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ، أو مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمات المطبقة عليها.

د – رقابة نوعية التسيير[1] **:** يقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية تسيير المرافق و الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال إختصاصه ، شروط إستعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من حيث الفعالية والآداء والإقتصاد.

– ويراقب شروط منح وإستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

– ويراقب إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والإجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية ،

[1] أنظر الأمر رقم 95 – 20.

وذلك بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها إنطلاقا من الموارد التي جمعها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية.

– وشارك في تقييم مدى فعالية الأعمال والمخصصات والبرامج التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الإقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية.

سنتطرق في هذا الفرع إلى غرفتي البرلمان ألا و هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

أولا– المجلس الشعبي الوطني : هو هيئة تتشكل بإنتخاب ممثليه من طرف الشعب ويصوتوا بإسمه ولحسابه ، ويتخذوا القرارات المتعلقة بالوظيفة الأساسية في الدولة المتعلقة بالتشريع ، وللمجلس الشعبي الحق في ممارسة إختصاص التشريع والمراقبة بطريقة ديمقراطية.

أ– **مهامه :** إعترفت كل القوانين في الدولة بحق المجلس الشعبي الوطني في مراقبة تنفيذ الميزانية وعلى رأسها الدستور الجزائري وتتجلى مهامه فيما يلي : [1]

– يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار إختصاصه أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية للمصلحة العامة.

– تقديم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها.

[1] أنظر المواد 150 و 151 من القانون رقم 80–04 المؤرخ في 1980/9/4 المتعلق بتنظيم إختصاص المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا – مجلس الأمة :أنشأ مجلس الأمة بموجب دستور **1996** حيث يعتبر غرفة ثانية في البرلمان ، بعد الغرفة الأولى التي هي المجلس الشعبي الوطني ، يمارس مجلس الأمة رقابته على عمل الحكومة ، بحيث أن رئيس الحكومة مطالب بعرض برنامج حكومته على مجلس الأمة حسب المادة **80** من الدستور[1].

– يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة أو يقوم أعضاؤه بإستجواب الحكومة أو تقديم أسئلة مكتوبة كانت أو شفوية ، كما يمكن لهم القيام بالتحقيق في قضية ذات مصلحة عامة.

– يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة بعد تقديم رئيس الحكومة عرضا حول برنامج حكومته و يشترط لقبول لائحة أن تكون موقعة من قبل خمسة عشر عضوا، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض.[2]

[1] انظر المادة 80 من الدستور الجزائري 1996.

[2] المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18 / 02 / 1998.

الفصل الثاني:المراقب المالي و تحديد مسؤولياته.

إن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات الملتزم بها الخاصة بميزانية الدولة تهدف إلى منع الأخطاء أو التجاوزات في الإنفاق قبل حدوثه ، حيث تعتبر هذه الآلية كصمام أمان بالنسبة للآمر بالصرف أثناء صرف النفقات. و تتنقسم هذه الرقابة السابقة الى قسمين ، فقسم يمارسه المحاسب العمومي وقسم يمارسه المراقب المالي الذي سيكون محور هذا الفصل الثاني ، حيث سنتطرق إلى مفهومه من خلال تعريفه ، اختصاصاته ، و مهامه في مبحث أول وتحديد مسؤولياته القانونية أثناء تأدية مهامه في مبحث ثاني.

وسنعتمد على المرسوم تنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 09-374 و المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، و المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتضمن تنظيم مصلحة الرقابة المالية.

المبحث الأول: المراقب المالي.

سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف المراقب المالي أولا ثم تنظيم مصالح المراقبة المالية و فروعها التابعة له ثانيا و ثالثا .

المطلب الأول: تعريف المراقب المالي.[1]

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام (النفقة) الذي يحرره الآمر بالصرف. كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها وتأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة (رقابة سابقة) ، وهي بمثابة رقابة وقائية والتي تترجم في

[1] انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 –المؤرخ في 21 نوفمبر2011–المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

التأشيرات التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة ، كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير و وظيفته.

الفرع الأول: النظام القانوني للمراقب المالي: القانون لا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي. فالمواد 58-59-60 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية تنظم بصفة مبدئية وظيفة المراقب المالي وأعطت له مهمة المراقبة المسبقة للعمليات النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات، وهذه المواد تدخل في الباب الثالث الخاص بالمراقبة وليس في باب الأعوان المحاسبين، فالمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم11-381 تحدد مهام المراقب المالي.

الفرع الثاني: مجال ممارسة رقابته[1]: يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية و الولاية والبلدية، فيراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية:

ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة أو الميزانيات الملحقة، على الحسابات الخاصة بالخزينة، ميزانيات الولايات وميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري مماثلة[2].

وعلى الميزانيات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة[3].

[1] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

[2] انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 –المؤرخ في 16نوفمبر2009 –المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

[3] انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

و المراكز الاستشفائية الجامعية، المؤسسات الاستشفائية المتخصصة...الخ و الموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة.

كما يتدخل في مشاريع مبينة أدناه لكل من المؤسسات المذكورة أعلاه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها[1]:

- مشاريع قرارات التعين و الترسيم وقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات المستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية .
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي إلى الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار لكل من[2]:

- ✓ كل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- ✓ كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية.
- ✓ كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

[1] انظر المادة 05 – المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[2] انظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 .

الفرع الثالث : شروط تعيين المراقب المالي ومساعده: يتم تعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين[1] :

1-رؤساء المفتشين محللين للميزانية.

2- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية.

3-مفتشين محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية.

4-المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون05 سنوات من الخدمة بهذه الصفة بالإدارة بالميزانية.

5- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 08 سنوات من كأقدمية بالإدارة بالميزانية.

كما يتم تعين المراقبين الماليين المساعدين بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين[2]:

* رؤساء المفتشين محللين للميزانية.

* المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

* من محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

* الذين يثبتون 03 من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

* الذين يثبتون 05 من الخدمة أقدامية بإدارة الميزانية.

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

الفرع الرابع: مهام المراقب المالي و المراقب المالي المساعد: و هي كما يلي:

[1] انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

[2] انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

أولا- مهام المراقب المالي :تتمثل مهام المراقب المالي في ما يلي[1] :

1. السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
2. التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
3. إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة.
4. تقديم النصائح للآمر بالصرف في المجال المالي.
5. إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، أن يرسل المراقب المالي، إلى الوزير المكلف بالميزانية ، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي[2] ، كما يرسل المراقب المالي، في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض[3].

تعد المصالح المختصة للوزير المكلفة بالميزانية على أساس التقارير السنوية المنصوص عليها تقريرا ملخصا عاما[4]، حيث تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة على وجه الخصوص.[5]

[1] انظر المادة 58 من القانون رقم 90-21 -مؤرخ في15 أوت 1990 -المتعلق بالمحاسبة العمومية .
[2] انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.
[3] انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.
[4] انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.
[5] انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

* لا يأخذ المراقب المالي بعين اعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليها الآمر بالصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الآمر بالصرف، غير أنه يجب عليه أن يرسل، في كل الحالات، تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالميزانية[1].

ثانيا- المراقب المالي المساعد : يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية. ويكلف المراقب المالي المساعد، بمايلي[2]:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون.
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه.
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، له حسب الشروط و الكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، المهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية. غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام بـــ[3]:

الرفض النهائي - الإشعار- التقرير المفصل.

1 انظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

2 انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

3 انظر المادة 02 من القرار الوزاري المشترك رقم 20 – المؤرخ في 02 أفريل 2012 -المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد و شروط إنابة المراقب المالي.

ثالثا- شروط إنابة المراقب المالي[1] : في حالة غياب الغير المتوقع للمراقب المالي أو حدوث مانع للمراقب المالي، تمارس صلاحيات هذا الأخير، من طرف المراقب المالي المساعد، يعين مسبقا بصفته نائبا عنه، باقتراح من المراقب المالي و بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية و البلدية. **و** يتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية و البلدية:

- في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي.
- في حالة غياب المتوقع للمراقب المالي، باقتراح من هذا الأخير.

كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة.

المطلب الثاني: تنظيم مصالح المراقبة المالية.[2]

يتم تحديد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية و الولاية و البلدية، وكذا عدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب المالي، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب و في فروع بقرار من طرف الوزير المكلف بالميزانية بطلب من المراقب المالي.

حيث تقرر تقسيم مصلحة الرقابة المالية من مكتبين 02 إلى أربعة 04 مكاتب، توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده من ثلاثة 03 إلى خمسة 05 مراقبين ماليين مساعدين.

وهذه المكاتب هي على الشكل التالي: [3]

[1] انظر المواد 03 و04 من القرار الوزاري المشترك رقم 20 –المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد و شروط إنابة المراقب المالي.

[2] انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي 11- 381.

[3] انظر المادة 6 – من المرسوم التنفيذي 11- 381.

1. مكتب محاسبة الالتزامات.

2. مكتب الصفقات العمومية.

3. مكتب عمليات التجهيز.

4. مكتب التلخيص والتحليل.

حيث يتم تعين رؤساء مكاتب بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين[1]:

- الموظفون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل مركزي للميزانية أو رتبة معادلة لها.
- الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية أو مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لهما، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

أولا-مكتب محاسبة الالتزامات بالنفقات :تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير في مايلي[2]:

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.
- ارتباط الاعتمادات.
- تحويل الاعتمادات.
- التفويضات بالاعتماد التي تمنح للآمرين بالصرف الثانويين.
- الالتزام بالنفقات التي تمت.
- الأرصدة المتوفرة.

1 المادة 06 من المرسوم التنفيذي السابق رقم 11-381.

2 انظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14نوفمبر1992 -المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

كما تتمثل محاسبة الالتزامات، التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار العمومي، طبقا لمقرر البرامج أو التفويض ترخيص البرامج المبلغة له من السلطة المؤهلة بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية وبالنسبة لكل عملية.[1]

ثانيا – مكتب الصفقات العمومية:[2]الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم وفق شروط المنصوص عليها، قصد إنجاز الأشغال و اقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة[3] .

حيث تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة، أو فق لأجراء التراضي[4] وذلك من خلال تحديد المتعامل المتعاقد، بيانات الصفقات، أسعار الصفقات، وكيفيات الدفع، والضمانات المقدمة، أجال التنفيذ.و للتفصيل أكثر في هذا الموضوع يرجى الإطلاع على المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي رقم المتعلق 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية .

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها و بعدها، حيث تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية. فبعد دراسة ملف الصفقة و في حالة الموافقة عليه ومنح التأشيرة، تبلغ المصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها، وعليه فبعد تحصلها على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية، تبادر المصلحة المتعاقدة بإعداد ملف الالتزام، لتعرضه على المراقب المالي.

[1] انظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[2] انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 11- 381.

[3] انظر المادة 04 و02 من المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18جانفي 2012 -المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية .

[4] انظر المادة 25 – من المرسوم الرئاسي رقم 12-23.

وتجدر الإشارة إلى أن تأشيرة المراقب المالي التي يمنحها قبل انجاز العقد، الصفقة. لا تعبر سوى ضمان وتأكيد وجود رخصة البرامج التي تسمح بإبرام الصفقة.

كما تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية* إلزامية على المراقب المالي *[1].

حيث تبدأ رقابة المراقب المالي من مرحلة قيام العقد الخاص بالصفقة وتنتهي بتصفية الحساب.

- المرحلة الأولى تبدأ بحضور ممثل وزارة المالية في لجنة اختيار المتعاقد.
- المرحلة الثانية عند وضع التأشيرة من أجل تسديد الحساب.

فبخصوص المراقبة الأولى فإن حضور ممثل عن الخزينة العامة واجب ضمن لجنة طلب العروض، حيث لابد من احترام المقتضيات القانونية و الاعتمادات المتضمنة بميزانية الإدارة المعنية، والتأكد من أن المنافسة تجري في ظروف حسنة. أضف إلى ذلك أنه بالنسبة للصفقات التي تعادل أو يفوق مبلغها 8000.000 دج، فإنه يتم استدعاء ممثل عن الوزارة المكلفة بالمالية (المراقب المالي).

أما فيما يخص المراقبة الثانية فإنه يمارسها المراقب المالي في مجال الصفقات العمومية من خلال تأكده أن الإدارة المعنية قد احترمت مسطرة إبرام العقد والمدد القانونية التي تفرضها مسطرة التعاقد.

كما يتأكد قبل وضع تأشيرته، من صحة الاسم العائلي والشخصي للمتعاقد، إذا كان شخصا طبيعيا والاسم التجاري والمقر الاجتماعي وممثله إذا كان شخصا معنويا. كما يراقب محل الصفقة وما إذا كانت مطابقة لما جاء في الإعلان عنها، ويتأكد من صحة الوثائق المرفقة حتى يتجنب أي نزاع يمكن أن يحصل لاحقا، وأثناء تسديد الأقساط يتأكد المراقب المالي من كون النفقات قد صرفت من اعتماد

[1] انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

متوفر، وأن نوعها مطابق لباب الميزانية المقترح اقتطاعها منه، وأنها مقدرة بكيفية صحيحة وكونها مشروعة بالنسبة للقوانين والأنظمة. ويتحقق المراقب المالي أيضا من كون الالتزام المقترح يتعلق حقيقة بمجموع النفقة التي تلتزم الإدارة باقتطاعها طيلة السنة.

*غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة،[1] يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والآمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.

يكلف مكتب الصفقات العمومية، لاسيما بـــ:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا و أو عضوا في لجنة الصفقات.
- دراسة مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا و أو عضوا في لجنة الصفقات.
- إعداد التقارير التقدمية و التحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.
- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات العمومية و الملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.
- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية و الملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير و أو تغاضي.

[1] انظر المادة 07 من المرسوم تنفيذي رقم 09-374.

- إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-414.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية و النفقات العمومية.
- إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.

ثالثا- مكتب عمليات التجهيز[1]: نفقات التجهيز هي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية و الاجتماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية الثروة الوطنية.

حيث إن تسيير نفقات التجهيز يعتمد على نظام خاص قائم على عدة أدوات أهمها:

أ- نظام رخص البرامج: إن تنفيذ نفقات التجهيز، و تحضيرها ومراقبتها تخضع لنفس قواعدة المالية العمومية والمحاسبة العمومية غير أنها تمتاز ببعض الخصص والوصيات لا سميا على مستوى مرحلة الالتزام والدفع، حيث يسمح بالالتزام بعد اعتماد رخص البرامج ولا يمكن الدفع إلا بعد الترخيص بإعتمادات الدفع.

ب- تسيير ومراقبة رخص البرامج و إعتمادات الدفع: في ما يخص تسيير رخص البرامج و اعتمادات الدفع يبلغ الوزراء المختصون ومسؤولو المؤسسات و الإدارات المخصصة وكذا الولاة إلى مصالح الوزير المكلف بالمالية جميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من طرف الدولة وتنفيذها وتقويمها ويحدد مضمون ذلك ودورية عند الحاجة بتعليمة من الوزير المالية في ما يخص مراقبة مشاريع التجهيز.

[1] انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

يقدم المراقب المالي، مقرر التسجيل وبطاقة الالتزام ليسجل المعلومات المتعلقة بالمشروع ويطابقها مع مقرر البرامج ثم يمنح تأشيرة وفي نفس الشئ بالنسبة لمقررات إعادة التقييم، تخفيض أو تغير هيكل المواصفات حيث يجب أن تحمل تأشيرة المراقب المالي، وبعدها يقوم بالرقابة على بقية الالتزامات الناتجة عن تنفيذ المشروع ليضمن عدم تجاوز مجموعها للمبلغ المنصوص عليها في مقرر التسجيل هذا إلى جانب القيام بالمهام التي نصت عليها المادة 09 من المرسوم تنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي الملتزم بها.

يكلف مكتب عمليات التجهيز، لا سيما بـــ:[1]

- التكفل بترخيص البرامج و التعديلات المدخلة عليها.
- الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- إعداد مذكرات الرفض.
- مسك سجلات تدوين التأشيرات الرفض.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض و أو تغاضي.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.

رابعا- مكتب التحليل و التلخيص: هي مصلحة تشرف على التحليل على مستوى المصالح الرقابة من فكرة الالتزام إلى غاية التجسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية و دقيقة للمعطيات في كل سنة مشاريع قرارات برنامج عمل، تمنح فيه كل المعلومات

[1] انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 11- 381.

.

والتقارير اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة و الولاية و البلدية و لها الحق في اقتراح خطط لسير مصالحها، مكتب المحاسبة الالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز، كما تقوم بمتابعة دوريا لمشروع ما أو نفقة ما، لفائدة قطاع ما أو بلدية ما.

يكلف مكتب التحليل والتلخيص، لاسـيما بـ:

- تشكيل قواعد بيانات إحصائية.
- تحليل و تلخيص الوضعيات الإحصائية المقدمة من طرف المصلحة.
- إعداد التقرير بالتنسيق مع المكاتب الأخرى للمصلحة.
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على المستوى المصلحة.

المطلب الثالث: فروع المراقبة المالية.[1]

من خلال تقسيم مصالح الرقابة المالية إلى مكاتب فإنه يتوجب على الوزارة تقسيم المكاتب إلى فروع من أجل تخفيف الضغط على المكاتب و تسهيل العملية الرقابة وجعلها أكثر فعالية، حيث يدير كل فرع رئيس يتم توظيفها باقتراح من المراقب المالي.

يتم تعين رؤساء فروع بقرار من وزير المالية المكلف بالميزانية، بناء على اقتراح من المراقب المالي من بين:

- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

[1] انظر المادة 5 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11- 381.

- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

حيث يتم تنظيم المصالح الرقابة المالية إلى هياكل في فروع يحدد عددها بثلاثة فروع على الأكثر حسب الحالات التالية:

الحالة الأولى: تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم خمسة (05) مراقبين ماليين مساعدين في أربعة(04) مكاتب[1].

الحالة الثانية: تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم أربعة (04) مراقبين ماليين مساعدين في ثلاثة(03) مكاتب[2].

الحالة الثالثة: تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم ثلاثة (03) مراقبين ماليين مساعدين في مكتبين اثنين (02)[3].

المبحث الثاني: مسؤولية المراقب المالي.

يكون المراقب المالي مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته و على التأشيرات التي يمنحها و مذكرات الرفض التي يبلغها، تعد إقامة المسؤولية على المراقب المالي الوسيلة و العملية الكفيلة بضمان قيام بعمله و مهامه على أكمل وجه، فمسؤوليته تتسم بالدقة من حيث الدور الذي يلعبه في منح التأشيرة، و كذلك الرفض، وله مسؤوليات اتجاه مصالحه.

[1] أنظر المادة 06 من المرسوم تنفيذي رقم 11-381.

[2] أنظر المادة 07 من المرسوم تنفيذي رقم 11-381.

[3] أنظر المادة 08 من المرسوم تنفيذي رقم 11-381.

المطلب الأول: حالات مسؤولية المراقب المالي.

تكتسي مسؤولية المراقب المالي عدة حالات حسب الطبيعة ووظيفة المخالف :

1- يمكن أن تكون مهنية (مسؤولية إدارية وتأديبية).

2- يمكن أن تكون عقدية (مسؤولية شخصية وعقدية).

3- يمكن أن تكون قضائية (مسؤولية شخصية و جنائية).

ولكن في إطار ممارسة الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي، فإن مسؤوليته التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 09-374 و الذي حددها من خلال التأشيرات التي يمنحها، كما اعتبر أيضا مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته و على مذكرات الرفض التي يبلغها بعنوان الرقابة السابقة.

وطبقا للمواد 88 و89 من القانون مجلس المحاسبة 95-20 فإنه يتحمل المسؤولية عن المخالفات في ما يخص عدم الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و عن الآراء التي يقدمها للآمرين بالصرف و بالسر المهني عند دراسته للملفات و القرارات التي يتطلع عليها.[1]

المطلب الثاني: مجال مســـؤولية المراقب المالي.

إن للمراقب المالي عدة مجالات تقع فيها مسؤوليته أثناء تأديت مهامه و هي كالتالي:

الفرع الأول: مسؤولية المراقب المالي في منح التأشيرة على الالتزام.

وحتى يمكننا إثراء هذا الفرع رأينا أنه من الملائم التطرق إلى العناصر التالية:

[1] أنظر المواد 88 و89 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ 17 يوليو 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة.

1- مفهوم الالتزام.

2- تأشيرة المراقب المالي.

أولا: مفهوم الالتزام: الالتزام هو عقد بين طرفين يستلزم توافق إرادتين على إنشاء شئ أو القيام بعمل ما، والالتزام في مادة النفقة العمومية كمرحلة أولية في تنفيذ النفقة يعتبر التصرف أو العمل الذي يؤدي إلى إنشاء أو زيادة في نفقة ما، مما يجعل النفقة الملتزم بها واجبة التسديد والدفع ولسير للإدارة الحق في سنها.

ينقسم الالتزام إلى:- الالتزام القانوني - الالتزام المحاسبي .

أ- الالتزام القانوني : يعد الالتزام القانوني الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، كما أنه يوجد هناك التزام أخر تم إدراجه تحت الالتزام القانوني دون مبرر سابق و هو:

* الالتزام الاحتياطي: الالتزام الاحتياطي هو إجراء يسمح للآمر بالصرف بالالتزام بالنفقات دون تبرير سابق .

ب- الالتزام المحاسبي: والالتزام المحاسبي هو تخصيص قسم من الاعتمادات المالية المرخص بها، قصد تحقيق أو تسديد نفقة ناتجة عن الالتزام القانوني.

ثانيا:إجراءات الالتزام :

- نشأة الالتزام : ينشأ بقرار فعلي للآمر بالصرف على الوثيقة مكتوبة تثبت وتمثل تعهدا من الآمر بالصرف بالنفقة ، مثل تحرير صفقة عمومية، أو سند طلب أو مقرر تعين موظف.

و إذا كان الالتزام له أساس تعاقدي فيجب كذلك موافقة الدائن على نفس الوثيقة.

- الملف الخاص بالالتزام : هو وثيقة المعلنة أو المثبتة للالتزام على سبيل المشروع أي بصفة ممضية من طرف الإدارة (الأمر بالصرف) على سبيل الاحترام.
- شكل بطاقة الالتزام: يتم تحديد شكل بطاقة الالتزام عن طريق قرار من وزير المكلف بالميزانية و تتضمن بطاقة الالتزام المعلومات التالية:
  - الدمعة الجهة المنفذة للالتزام: وزارة، مديرية، مصلحة.
  - الرقم التسلسلي الالتزام، السنة.
  - الآمر بالصرف وصفته.
  - طبيعة النفقة.
  - الفرع، الباب، المادة، الفقرة.
  - مبلغ عملية الالتزام.
  - الرصيد القديم والجديدة.
  - خانة خاصة بالملاحظات المصلحة.
  - خانة بوضع تأشيرة المراقب المالي وتاريخها.

ثالثا-الرقابة على الالتزام [1]: بحكم المادة 58 من القانون 90-21 توضع قاعدة الرقابة أمام المادة 60 فتعطي صلاحيات الرقابة إلى الأعوان معينين من طرف وزير المالية ويجب أن تخضع ملف الالتزام إلى تأشيرة المراقب المالي قبل إمضائه من طرف الآمر بالصرف.

[1] انظر المادة 58 من القانون 90-21.

رابعا-العمليات المحاسبية الخاضعة للالتزام:

1- قرارات المتعلقة بالموظفين : التعيين، الترسيم ، والعقود الخاصة بالوظيفة العمومي .

2- جداول الاسمية في أخر السنة.

3- جداول الأصلية و التكميلية التي تحدد الأجور في بداية السنة.

4- نفقات التسيير.

5- نفقات التجهيز.

6- التغير في الاعتماد.

خامسا- صلاحيات الالتزام : بما أن الالتزام هو تخصيص أموال للنفقات العمومية فالالتزام الذي يتبعه تأشيرة يبقى قابلا للتنفيذ إلى غاية نهاية السنة، ففي نهاية السنة تسقط الالتزام غير المتبوع بأمر بالدفع، وللآمر بالصرف المطالبة بدفع الاعتمادات جديدة بعد نهاية سنة الالتزام و الآمر بالصرف يحتفظ بالحرية المطلقة بالنسبة للتنفيذ أو الامتناع ولو كان الالتزام متبوعا بتأشيرة المراقب المالي أو لجنة الصفقات العمومية. مما يسمح للمراقب المالي على مستوى المركزي أو المحلي، من ممارسة تحقيقاته على شرعية وقانونية الالتزام.

الفرع الثاني: منح التأشيرة المراقب المالي[1] : تتمثل تأشيرة المراقب المالي في :- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو بطاقة الالتزام أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحدد عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الملف .

[1] انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي 09-374.

تخضع مشاريع القرارات المذكورة في المادة 05 و06 من المرسوم التنفيذي المعدل والمتمم رقم 09-374 لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها إلى الشروط التالية:

أولا-شروط منح تأشيرة المراقب المالي: بعد أن يرسل الأمر بالصرف ملفات بطاقات الالتزام يشرع المراقب المالي في التحقيق في العناصر الشكلية والميزانية والمحاسبة تطبيقا للمادة 09[1] من المرسوم التنفيذي 92-414 ،وطبقا لأحكام المادة 58[2] من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- **المراقبة الشكلية:** تتكون من الفحص الحقيقي للملف الالتزام النفقات ومطابقته للتنظيم التشريعي الجاري به العمل وعلى هذا البيان المراقبة الشكلية ترتكز على مايلي:

أ- **نوع الأمر بالصرف:** التأكد من مدى أهليته أن يأمر بالصرف أم لا ؟

تطبيقا المادة 123 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

- ✓ المطابقة للقوانين والتنظيم المعمول به، فالمراقب يجب عليه أن يتأكد من شرعية ومطابقة وثيقة الالتزام بواسطة احترام قوانين الجاري بها العمل.
- ✓ وجود تأشيرة أو الرأي المسبق حيث توفر التأشيرات المسبقة التي تمنحها السلطات المختصة و التي يشترطها القانون خاصة منها تأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

ب - مراقبة مطابقة الميزانية: تتكون من الفحص الحقيقي للملاحظات مطابقة التالية:

- تسجيل النفقات في الباب أو المادة من الميزانية في هذا الاتجاه يجب أن يتأكد من بطاقة الالتزام التي تحمل الرقم العددي الذي يمثل التسجيل في الميزانية.

- مراقبة توفر الاعتماد المالية أو المناصب المالية, قانون المالية وتنظيم الميزانية .

---

[1] انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92 -414 .

[2] انظر المادة 58 من القانون رقم 90-21.

هنا المراقب يضع وسائل حقيقية التي تمكنه من مراقبة من خلال توفر الاعتمادات المالية وكفايتها بواسطة حسن العمليات الحسابية التي يحكمها بانتظام.

ج – مراقبة المطابقة الحسابية: ضروري أن يتأكد من مبلغ الالتزام إن كان صحيح وفقا للتقويم المنسق مع عناصر المحتوى الوثائق الملحقة .

الفرع الثالث–العمليات التي تكون محل تأشيرة المراقب المالي: يمكن تصنيف العمليات التي تكون محل تأشيرة المراقب المالي إلى مجموعتين هما:

أولا–عمليات المتعلقة بتسيير المستخدمين : هذه المراقبة تتعلق بكل العمليات الخاصة بالحياة المهنية للموظفين من:

من قبول التوظف، الأجرة و التعويضات، ماعدا الترقية في الدراجات، إذ تشمل المراقبة كذلك القوائم الاسمية المحرر عند كل سنة مالية (حالة الأم)، و القوائم و الحالات التقديرية الأولية و المعدلة أو المكملة التي تخضع بدورها للتأشيرة. وكما تجدر الملاحظة بأن متابعة المسار المهني للموظفين هي مهمة أساسية للمراقب المالي وهذا بعد احترام و تطبيق قواعد الوظيف العمومي و المحاسبة العمومية، فعملية مراقبة تسيير الموظفين تتضمن : جانب القانون الأساسي و الجانب المالي، و على الرغم من التغييرات التي أدخلة على عمليات الرقابة المطبقة من طرف هياكل الوظيف العمومي، نجد أن المراقب المالي احتفظ بنفس الأولويات (الأولوية الثانية).

ثانيا–عمليات المتعلقة بالالتزام بالنفقات[1]: كل العمليات الالتزام المتعلقة بالنفقات التسيير و التجهيز و تخضع لتأشيرة المراقب المالي. فدور المراقب المالي ينصب على مدى شرعية الالتزام من خلال ما

[1] انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92–414.

جاءت به المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 فإذا توفرت في الالتزام كل هذه الشروط، المذكور في المادة 09 من المرسوم السابق، يضع المراقب المالي تأشيرته على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفى الالتزام الشروط التنظيمية السابقة، تنتهي رقابة النفقات الملتزم بها، ويصبح الالتزام شرعيا ونهائيا[1].

مما يسمح بواصلة عملية تنفيذ النفقة عبر مراحلها المتبقية، التصفية، الآمر بالصرف ثم الدفع.

تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في طار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي.

تختم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، في هذا الإطار، وبغض النظر، عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة، بتأشيرة تضمن:

- توفير ترخيص البرامج أو الاعتمادات المالية.
- تخصيص النفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.
- صفة الآمر بالصرف.

غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والآمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.

[1] انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09 -374.

* كما تخضع بصفة خاصة الالتزامات الاحتياطية للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي دون الضرورة تقديم وثائق ثبوتية.

وذلك عن طريق أقساط ثلاثية أو سداسية :

- 1/4 من الاعتمادات الممنوحة سنويا من الفصل أو المادة المعنية.
- 1/2 من الاعتمادات الممنوحة سنويا من الفصل أو المادة المعنية.

غير أنه يمكن للوزير المكلف بالميزانية أن يمنح بصفة استثنائية التزام احتياطيا تكميليا في حدود 30% من المبلغ القسط الموالي. إذا استهلك القسط قبل نهاية الفترة المعنية.

إلا انه في الحالات يمكن أن يمنح لبعض أنواع من النفقات, بأكثر من 30% بعد موافقة المسبقة للوزير المكلف بالميزانية.فلا يمكن الاستفادة من القسط الموالي إلا بعد تقديم مبرر عن القسط السابق.

يتم تسوية النفقات التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي في نهاية كل فترة، حيث يقدم الآمر بالصرف بطاقة تسوية تتضمن الوثائق الثبوتية (نسخ), خاصتا حالة الدفوعات التي تمت في إطار الفترة المعينة والمصادق عليها قانونا من طرف المحاسب العمومي.

تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الآمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه 10 أيام[1].

غير أنه يمكن تمديد هذه الأجل إلى 20 يوما عندما تتطلب الملفات، نظرا لتعقيدها، دراسة معمقة[2].

تسري الآجال، المذكورة أعلاه، ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام[3].

[1] انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[2] انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

[3] أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

يترتب على الرفض المؤقت الصريح والمعلل، إيقاف سريان الآجال المذكور أعلاه و يحدد تاريخ اختتام 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[1] في مايخص مايلي[2]:

- التجهيز والاستثمار.
- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة.
- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.
- جداول أجور المستخدمين المؤقتتين و المياومين.

تبقى تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي يقوم بها الولاية والبلدية خاضعة للأحكام التنظيمية التي تسيرها غير أنه يمكن، في حالة الضرورة المبررة قانونا، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية.[3]

وفي إطار الالتزامات الاحتياطية :يجب تقديم بطاقة التسوية والوثائق الثبوتية لتأشيرة المراقب المالي في إطار الفترة الأخيرة، في 20 يوما التي تلي تاريخ اختتام الآمر بالصرف والدفع. كما أنه يمكن للمراقب المالي التأشير على القسط الأخير خارج الآجال 20 يوم، في الحالة المبرر قانونا. بعد موافقة الوزير المكلف بالميزانية.

[1] انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[2] انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

[3] انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

كما تبقى أجال المحدد للمراقب المالي، لفحص ملفات الالتزام الاحتياطي، هي نفسها المنصوص عليها في التنظيم المعمول به و تكون الالتزامات الغير قانونية أو الغير المطابقة للتنظيم المعمول به حسب كل حالة موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي[1].

المطلب الثالث:مسؤولية المراقب المالي في حالة الرفض[2].

الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبولا التزاما بنفقة لعدم شرعيته، فكل الالتزام غير قانوني و غير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة.

فمذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الآمرين بالصرف ينبغي أن تتضمن كل الملاحظات و المراجع التي استند عليها الرفض و ينقسم إلى ثلاثة حالات :

الفرع الأول- في حالة الرفض المؤقت :يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية :

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

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

الفرع الثاني – في حالة الرفض النهائي [3]: يعلل الرفض النهائي بمايلي:

[1] انظر المواد 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[2] انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[3] انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيم المعمول به .
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .
- عدم احترام الآمر بالصرف الملاحظات المدونة مذكرة الرفض المؤقت .

لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المرقب المالي للآمر بالصرف مكررا.[1]

في هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف، في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادة 06 و07 في المرسوم التنفيذي رقم 09-374 من هذا المرسوم، أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته. بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.

ويرسل الملف الذي موضوع التغاضي مباشرة, إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني [2].

كما لا يمكن حصول التغاضي، في حالة الرفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي[3]:

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

[1] انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[2] أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[3] أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

الفرع الثالث-في حالة التغاضي: في هذه الحالة تسقط مسؤولية المراقب المالي و المراقب المالي المساعد، وتتحول هذه المسؤولية إلى الآمر بالصرف المتغاضي حيث يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه[1].

يجب أن يطلع الآمر بالصرف، في الحالات المنصوص عليها في المادتين 11 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 في مرة واحدة على كل أسباب التي تعارض تأشيرة الملف.

يجب أن تحتوي مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي على كل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس، والتي أدى عدم احترامها إلى الرفض التأشيرة[2].

يجب على المراقب المالي، في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل, إلى الوزير المكلف بالميزانية. يمكن الوزير المكلف بالميزانية، في هذه الحالة، إعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر إن العناصر المبني عليها الرفض غير المؤسسة.

يجب على المراقب المالي، بعد التأشير الأخذ بالحسبان، إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي، مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية.[3]

يرسل الوزير المكلف بالميزانية، نسخة من الملف الذي كان موضوع التغاضي، إلى المؤسسات المختصة في الرقابة النفقات العمومية[1].

---

[1] المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 .

[2] انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[3] أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

كما أنه في إطار الالتزام الاحتياطي:_تكون النفقات غير القانونية التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي موضوع رفض النهائي من طرف المراقب المالي،على أن يرسل نسخة من مذكرة الرفض النهائي للمحاسب العمومي قصد الإعلام، كما تأخذ بعين الاعتبار النفقات التي تم رفضها نهائيا في محاسبة الالتزامات، كما يقوم المراقب المالي بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالميزانية يخبره فيه عن أسباب الرفض للالتزام الاحتياطي.

تسجل التأشيرة المقبولة والتأشيرة المرفوضة الخاصة بالالتزامات الاحتياطي حسب الفصل والمادة التي تنتمي إليها في سجل خاص بالتأشيرات المقبولة والمرفوضة[2].

-**الحالات الخاصة** : أحيانا المراقب المالي لا يؤشر حتى لو لم تكن هناك أموال كافية على:

- ✓ الاعتمادات التقييمية .
- ✓ النفقات الناتجة عن النزعات القضائية.
- ✓ التعويضات المدنية.
- ✓ إرجاع المبالغ المحصلة وغير المستحقة.
- ✓ أو تخفيضات الضرائب الإعفاءات الجديدة .

وعليه فأنه مسؤول عن أي تأشيرة يقوم بمنحها، ونجد أن القانون المتعلق بممارسة الرقابة للمجلس المحاسبة[3]، ينص على أنه يعاقب على الاستعمال التعسفي للمراقب المالي لسلطته في الحالات التالية:

- إعطاء تأشيرة على شكل مجاملة.

[1]أنظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[2] أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

[3]أنظر القانون المتعلق بممارسة الرقابة للمجلس المحاسبة المؤرخ في10 مارس 1980 .

- رفض إعطاء التأشيرة بدون سبب مقبول أو مبرر.
- اتخاذ موقف من شأنه تعطيل الآمر بالصرف في أداء مهامه.

المطلب الرابع: مسؤولية المراقب المالي في تسيير مصالحه.

إن وظائف الإدارة أو تقنيات التسيير و المعروفة حديثا بوظائف المانجمنت، تقوم أساسا على خمس عناصر وهي:

التخطيط والتنظيم و القيادة و التنسيق و المراقبة. ولكل عنصر من هذه العناصر أهمية ودور في بلوغ الأهداف العامة و الإجرائية، والتنظيم عبارة عن مجموعة من النشاطات المنسقة و القائمة على توزيع المهام في ظل الشروط الحسنة للعمل، والتنظيم في حركتيه ودناميكيته في تطور المستمر قابل للمراجعة دوريا حسب النتائج المحصل عليها، و المهام و الصلاحيات في المؤسسة الرقابية في الحقيقة موزعة أساسا في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل غير أن مسؤولية لا يمكن أن تتحقق في غياب التنظيم و التنسيق كحسن توزيع المهام داخل المصلحة الواحدة و التنسيق بين عناصر مصلحة معينة من جهة وما بين المصالح من جهة أخرى.

إن مؤسسات المصالح الرقابة المالية مرفق من مرافق الدولة وبالتالي فهي تخضع لأسس المسؤولية في جوانبها.

أولا- أهمية التنظيم: تتجلى أهمية التنظيم على وجه الخصوص من خلال التوزيع العقلاني للمهام بينه وبين مساعديه و توفير الشروط الحسنة للعمل مع التنسيق المحكم والفعال لمختلف المصالح و الهيئات المشرفة على التسيير بالإضافة إلى تنظيم العمل وأدواته و وسائله بطريقة منسجمة وفعالة،

وبهذا فالتنظيم يسمح بوضع قواعد الأساسية للمصالح. غير أن هذه الأخيرة تبقى جامدة في غياب التنسيق و التنشيط اللذان يضفيان الحياة لكل الفاعلين.

ثانيا-التنسيق بين المصالح: يسهر المراقب المالي بمسؤوليته على التنسيق بينها عن طريق الإطراف الاستشارية في المصالح من رؤساء المكاتب و على وجه الخصوص ممثل التنسيق الإداري بين الفروع و المكاتب، المكلف من طرف المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى التقارير اليومية التي تحتل مكانة خاصة في هذه العملية.

ونظرا لعدم وجود أمانة على مستوى الرقابة المالية التي تعتبر جهاز خاص في الهرم داخل المصلحة، فدور الأمانة يتمثل في التنسيق و تنشيط الأعمال الإدارية الأساسية، فهي تنفذ وتتابع الرزنامة الإدارية و الرزنامة الوزارية المحددة لأجال مسك وثائق الالتزام ومحاسبي. وبصفة عامة، المراقب المالي هو الذي يسير التنسيق، من خلال الأهمية التي يكتسيها و يعمل على بلورة على كل الأصعدة داخل المصالح و فيما بينها، مع المؤسسات العمومية الخاضعة لمراقبته، فهو يعمل على تحسين الأداء و المردود ويساهم على تذليل الصعوبات و يقرب بين الفروع و مهامها و يثمن أرائهم من خلال العمل المشترك كما ينمي روح التعاون و الانسجام وتكافل المهام. من خلال تنمية شعور بالمسؤولية لموظفيه من خلال:

- أحداث انسجام الضروري بين مختلف مصالح المؤسسة، وإشاعة روح الثقة و التعاون بين موظفيه.
- احترام صلاحيات كل طرف في إطار التسيير الجماعي المتكامل و المنسجم.
- احترام إرادة الأشخاص في اختيار من يمثلهم ضمن تنظيم داخلي بالنسبة للموظفين.

- الاهتمام بالأوضاع الاجتماعية و النفسية للموظفين، واتخاذ كل المبادرات التي من شانها التخفيف من معاناتهم.
- فسح المجال للمشاركة في التسيير, والعمل على تشجيع المبادرة البناءة.
- القيام بالإجراءات الخاصة بجرد ممتلكات المؤسسة على مستوى المكاتب و المرافق المستعملة, مع تحديد مسؤوليات الموظفين المشرفين عليها.
- توفير الحماية للمؤسسة من خلال الحراسة الدائمة و المستمرة.
- المراقب المالي بحكم تمثيله للمؤسسة في جميع الحياة المدنية، وبحكم صلاحياته الواسعة التي منحها له القانون، مدعو بضبط كافة الإجراءات الضرورية و التنظيمية من أجل ضمان أمن الأشخاص و التجهيزات داخل المؤسسة، و السهر على إقامة التدابير اللازمة في مجال الرقابة.
- يلزم المراقبون الماليين و المراقبون الماليين مساعدين بالسر المهني و لموظفيهم، لدى دراستهم للملفات و القرارات التي يطلعون عليها.
- مسك السجلات و الدفاتر و الكشوف و الوثائق المختلفة و ضبطها.

الفرع الأول: تحديد المسؤولية الإدارية والمحاسبة: [1] حيث أن مهام مسؤوليات المراقبون الماليين تخضع لنظام مسؤولية صارمة من قبل وزارة المالية، فالمراقبون الماليين ملزمون بإرسال عند نهاية كل سنة مالية حوصلة سنوية إلى وزارة المالية تخص نشاطات وأعمال المراقبين الماليين و التي تقارن مع حسابات التسيير للمحاسب العمومي ومع الحساب الإداري للآمر بالصرف وذلك للمقارنة و المقاربة

[1] أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

بينهم، و هنا من الممكن أن تكون مسؤولية المراقب المالي موضوعة رهن الاتهام، حالة منح تأشيرات غير مسموح بها ومخالفة للقوانين أو رفض البعض الأخر وهي مؤهلة للقبول.

فالمراقب المالي ملزم بمسك محاسبة للالتزامات بالنفقات العمومية وسجلات منح التأشيرات و الرفض وكذلك متابعة الأرصدة المالية لكل بند من بنود الميزانيات العمومية بالمتابعة و المراقبة وكذلك متابعة سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته. وتبعا لما ما ذكرناه أعلاه يمكن أن نحدد:

أولا – المسؤولية الإدارية للمراقب المالي: حيث أنه لا تطبق عليه المسؤولية المالية والشخصية لأنه لا يعتبر عونا "محاسبيا"، ويكون مسؤولا أداريا أما وزير المالية، والمراقب المالي أقرب أكثر إلى المحاسب العمومي بالنسبة لاحترام الأوامر السلمية. وكذلك مسؤول عن المصالح التابعة له إداريا من مختلف المكاتب الموضوعة تحت تصرفه.

كما أن المراقب المالي يتعرض الى عقوبات كأي موظف للعقوبات الإدارية التالية [1]:

عند إخلاله بـــالأعمال التي يقوم من خلالها بما يأتي:

1 – تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

2 – إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.

3 – رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

4 – إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

5 – استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

[1] أنظر المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

– تعرضه للعقوبة من الدرجة الثالثة إذا قام المراقب المالي بما يأتي :

1 – الاستفادة من امتيازات ، من أية طبيعة كانت ، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

2 – ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

3 – التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

4 – إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

5 – تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

6 – الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر.

– تعرضه للعقوبة من الدرجة الرابعة اين يخضع تحديد العقوبة المطبقة لدرجة خطورة الخطأ ، كذلك للظروف المحققة أو المشددة التي ارتكبت فيها المخالفة و لمدى مسؤولية المراقب المالي المخالفة و للعواقب و الأضرار التي تلحق بالمؤسسة أو موظفيها من جراء تلك المخالفة.

تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر توضح فيه أسباب العقوبة.

ثانيا– المسؤولية المحاسبية للمراقب المالي: المراقب المالي يجب عليه ضبط حسابات الالتزام وهذا سيؤدي إلى دفع تقارير دورية لوزير المالية لكي يتمكن من متابعة تنفيذ الميزانية.

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية و الجنائية.[1] إن العقوبات من طرف غرفة الانضباط بالميزانية والمالية للمجلس الأعلى للمحاسبة، فهي بإمكانها فرض غرامات مالية على المراقب المالي في حالة عدم احترامه للقوانين المعمول بها في مجال الميزانية و المالية وذلك وفقا للمادة 88 الفقرة 07 من القانون 95-20 المتعلقة بمجلس المحاسبة، حيث تعتبر هذه المادة مخالفة القوانين و قواعد الميزانية المالية. كل رفض للتأشيرة غير مؤسس، أو حالة الممنوحة أعطيت خلافا للقوانين. وتبعا" لما ما ذكرناه أعلاه يمكن أن نحدد:

الفرع الأول:المسؤولية الشخصية للمراقب المالي[2]:هذا النوع من المسؤوليات يمر بالغرفة التأديب بالميزانية المالية و المجلس المحاسبة عموما تمس الآمرين الصرف والمحاسبة العمومية وأعضاء المراقبة التي نتج وثائق التسيير الإداري المتضمن الأخطاء المخالف للقوانين المحاسبة العمومية الذين تسببوا في الخسارة العمومية طبقا للمادة 88 من الأمر رقم 95-20 المتعلقة بمجلس المحاسبة تعتبر المخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية و المالية والأخطاء و المخالفات خرقا صريحا بلاحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على تسيب الأموال العمومية التي تلحق ضرر بالهيئة العمومية.

الفرع الثاني:المسؤولية الجنائية للمراقب المالي: إن المراحل المختلفة للخوض في النفقات تبدأ منذ التقدير إلى غاية الدفع وتمر عبر مراحل كثيرة من المراقبة في الأصل الاعتمادات المالية منصوص عليها في القانون المالية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الدستوري، توزع الإعتمادات المالية حسب الباب في كل قطاع مخصص له بواسطة مقررة اعتماد الدفع المؤشرة

[1] انظر المادة 1/88 من الأمر رقم 95-20.

[2] انظر المادة 2/88 من الأمر رقم 95-20.

من طرف المراقب المالي للدولة لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين. حيث توزع عليهم حسب المادة في الميزانية و الالتزام يكون بالنفقات العمومية يكون أمام المراقب المالي هذا الالتزام يتكون مرحلتين:

- ✓ المرحلة القانونية التي ينشأ فيها الالتزام بالدين على الهيئة الإدارية بمبادرة الأمر بالصرف
- ✓ مرحلة المحاسبية تتكون من توزيع اعتمادات الدفع الضرورية لإنجاز الهدف الملتزم به من طرف المحاسب، إجراءات المراقب المالي تنحصر في مرحلتين يتم منح التأشيرات بعدما يتفحص ملف الالتزام في حالة عدم احترام محتوى هذه المادة تطبيق عليه الإجراءات القانونية[1].

كما أن هناك عدة نقاط متداخلة في المادة 88 من القانون 95-20 ونذكر على الخصوص التأخيرات الغير شرعية في إعطاء التأشيرات الذي يعرض المراقب المالي إلى متابعة من طرف مجلس المحاسبة، لأن هذا تأخير يتسبب في ديون على عاتق الدولة ويتسبب خسارة في الخزينة، ولا يتمكن الأمر بالصرف أن يغطي بعض الديون، فيذهب الدائن إلى مباشرة إلى القضاء لاستفاء دينه دون علم الأمر بالصرف، وبذلك يسبب في للإدارة في مشاكل في غنى عنها.

فالعقوبات والمتابعة ضده في المخطط الإداري والمدني والجزائي غرامات مالية للمراقب المالي تنطبق عليه من تاريخ ارتكاب المخالفة. وتضاعف هذه الغرامة بمثلها عندما المراقب المالي يخالف إجراءات التنظيم والمطابقة.

[1] أنظر المادة 88 /3 من الامر95-20 .

خاتمة:

إن للميزانية العامة أهمية بالغة في بناء دولة حديثة باعتبارها أداة هامة و مؤثرة في عملية التنمية الاقتصادية و الإجتماعية ، حيث تم التطرق إلى مفهوم الميزانية العامة للدولة من خلال إبراز أهم الجوانب المتعلقة بها من تعريفها و المبادئ التي تقوم عليها ثم الطريقة المعتمدة في إعدادها و تحضيرها و أخيرا كيفية تنفيذها.

ثم انتقلنا إلى النفقات العامة أي الاعتمادات ، و التي هي مكون أساسي للميزانية العامة إلى جانب الإيرادات ، فمن هذا المنطلق قمنا بدراسة مفهوم هذه النفقات العامة و ذلك من خلال التطرق لمختلف التعاريف التي أعطيت لها والتعرف على صورها و آثاراها الاقتصادية والاجتماعية و مختلف تقسيماتها العلمية والوضعية ، ثم إستعراض تقسيم و تطور النفقات العامة في الجزائر ، وقد تبين لنا الدور الهام الذي تلعبه النفقات العامة في تحريك النشاط الاقتصادي .

كما تعرفنا على مفهوم الرقابة المالية وأنواعها وأهدافها وأساليبها، و مختلف أجهزة رقابة المالية المكونة لها و كيفية بسط رقابتها على النفقات العامة من أجل تفادي الوقوع في الأخطاء.

ثم تناولنا جهاز من أجهزة الرقابة المالية السابقة ألا و هو المراقب المالي و كان ذلك من خلال التطرق إلى تعريفه و شروط تعيينه ، مجال إختصاصاته ، مهامه و مجال مسؤوليته

أثناء أداء مهامه سواء في حالة منح التأشيرة أو حالة الرفض و حتى مدى مسؤوليته أثناء تسيير مصالحه، ذلك من خلال تحديد مسؤوليته الإدارية والمحاسبية و المدنية و الجنائية .

واستنتجنا مما سبق أن للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ النفقة من خلال عملية الرقابة السابقة عليها و تجنيب الآمر بالصرف الوقوع في الأخطاء ، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة له ، و ذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم تنفيذها.

و رغم هذا لاحظنا بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي أثناء أداء مهامه منها كثرة و تنوع عمليات الإنفاق الواجب عليه مراقبتها ،و ذلك إما بالتأشير عليها في حالة صحتها أو رفضها رفضا مؤقت في حالة عدم صحتها مع إبداء الملاحظات الواجب على الآمر بالصرف مراعاتها لتصحيحها و كل هذا في وقت قصير و محدد ، مما يتطلب وقت و جهد كبيرين عند المراقب المالي و كل هذا سيخلق ضغط كبير بلا شك عليه قد يعرضه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه.

كما لاحظنا افتقار المراقب المالي إلى مستوى التخصص في التدقيق في الحسابات الذي كان سيعزز دوره في عملية الرقابة السابقة.

كما اقترح أنه من الأفضل إشراك المراقب المالي في إعداد الميزانية لأنه على دراية بالمعلومات الضرورية التي تمكنه من التدخل عند الضرورة و إبداء ملاحظاته مسبقا لتفادي وقوع الآمر بالصرف فيها لاحقا.

قائمة المراجع:

❖ **المراسيم التشريعية والتنظيمية:**

- ✓ الدستور الجزائري 1996 – 28 نوفمبر 1996.
- ✓ قانون رقم 90-20 المؤرخ في 15غشت1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية-الجريدة الرسمية العدد 35- بتاريخ 15غشت1990.
- ✓ قانون رقم 84- 17 المؤرخ في 7 يوليو يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية.
- ✓ الأمر 95-20 المؤرخ في19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة- الجريدة الرسمية العدد 39- بتاريخ 23 يوليو 1995 .
- ✓ المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18جانفي 2012 يتمم و يعدل المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية- الجريدة الرسمية العدد 04- بتاريخ 26 جانفي 2012 .
- ✓ المرسوم الرئاسي رقم 64-57 المؤرخ في 10-02-1964 المعدل والمتمم لاختصاص المراقب المالي للدولة-الجريدة الرسمية العدد 14- بتاريخ 14فيفري 1964.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها- الجريدة الرسمية العدد 82- بتاريخ 15 نوفمبر1992 .

- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 92 – 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992.
- ✓ المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16نوفمبر 2009 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 92-414- الجريدة الرسمية العدد 67- بتاريخ 19 نوفمبر 2009 .
- ✓ المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية- الجريدة الرسمية العدد 64- بتاريخ 27 جانفي 2011.
- ✓ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.
- ✓ القرار الوزاري المشترك رقم 20 – المؤرخ في02 أفريل 2012 -المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد و شروط إنابة المراقب المالي.
- ✓ النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18 فبراير 1998.

❖ الكتب:

- ✓ حمدي سليمان-الرقابة الإدارية والمالية-مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع-القاهرة- 1998.
- ✓ عباس محرزي – إقتصاديات المالية العامة – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر- 2005.
- ✓ عبد المجيد دراز- مبادئ المالية العامة- مرآز الإسكندرية- مصر- 2000 .
- ✓ عطية عبد الوهاب – الموازنة العامة للدولة – دار النهضة العربية – القاهرة 1996.

- ✓ علي زغدود – المالية العامة – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر –2005.
- ✓ علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي – المالية العامة – جامعة عمان– 1991.
- ✓ عمار بوضياف–شرح قانون البلدية–جسور للنشر و التوزيع–الجزائر – 2012
- ✓ عمار بوضياف–شرح قانون الولاية–جسور للنشر و التوزيع–الجزائر – 2012
- ✓ محمد الصغير بعلي و يسري ابو العلاء–المالية العامة– دار العلوم للنشر و التوزيع –عنابة –2003.
- ✓ محمد رضا العدل – دراسات في المالية العامة – دار الفكر العربي– القاهرة –ط1 1995 .
- ✓ محمد سعيد فرهود– كتاب مبادئ المالية العامة (الجزء الأول) – حلب 1978 .
- ✓ محمد شاكر عصفور – أصول المالية العامة – دار الميسرة – عمان–2008.
- ✓ محمد طاقة و هدى العزاوي– كتاب إقتصاديات المالية العامة – دار الميسرة–عمان– 2007
- ✓ محمود حسين الوادي و زكرياء أحمد عزام – دار الميسرة للنشر والتوزيع – عمان – 2007.
- ✓ مصطفى الفار– الإدارة المالية العامة – دار أسامة للنشر والتوزيع – القاهرة– 2007.
- ✓ نوار عبد الرحمان الهيثي – منجد عبد اللطيف الخشالي– دار المناهج– عمان– 2005 .

الفهرس

- **المقدمة** 01
- **فصل تمهيدي: ماهية النفقات العامة**.....05
- المبحث الأول: مفاهيم حول الميزانية العامة للدولة.....05
- المطلب الأول:نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها وعناصرها وطبيعتها القانونية 05
- المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة ومبادئها.....09
- المبحث الثاني : إعداد و إعتماد و تنفيذ الميزانية العامة. 18
- المطلب الأول: إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة.....19
- المطلب الثاني : إعتماد الميزانية العامة للدولة. 23
- المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية العامة للدولة. 25
- **الفصل الأول: النفقات العامة و الرقابة عليها**.....32
- المبحث الأول : مفهوم النفقات العمومية.....32
- المطلب الأول: تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية. 32
- المطلب الثاني: صور النفقات العامة. 34
- المطلب الثالث : تقسيمات النفقات العمومية. 35
- المبحث الثاني : مفهوم الرقابة على النفقات العمومية. 48
- المطلب الأول: تعريف الرقابة وأهدافها. 48
- المطلب الثاني: أساليب الرقابة. 50
- المطلب الثالث: أنواع الرقابة 51

- المطلب الرابع: الهيئات المكلفة بالرقابة. 54
- **الفصل الثاني: المراقب المالي و تحديد مسؤولياته.** 62
- المبحث الأول: المراقب المالي 62
- المطلب الأول: تعريف المراقب المالي 62
- المطلب الثاني: تنظيم مصالح المراقبة المالية.....68
- المطلب الثالث: فروع المراقبة المالية.....75
- المبحث الثاني: مسؤولية المراقب المالي.....76
- المطلب الأول: حالات مسؤولية المراقب المالي.....77
- المطلب الثاني: مجال مسؤولية المراقب المالي.....77
- المطلب الثالث: مسؤولية المراقب المالي في حالة الرفض..... 86
- المطلب الرابع: مسؤولية المراقب المالي في تسيير مصالحه. 89
- **خاتمة**..... 97
- **قائمة المراجع.** 99
- **الفهرس** 101