

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: قانون عام
تخصص: قانون إداري

الرقم التسلسلي:

إعداد الطالب: رحمان رشدي

يوم: 15 جوان 2019

المراقب المالي كآلية رقابة على الأموال العامة

لجنة المناقشة:

رئيسا	الجامعة: جامعة محمد خيضر-بسكرة	الرتبة: أستاذ التعليم العالي	العضو 1: حوحو رمزي
مشرفا	الجامعة: جامعة محمد خيضر-بسكرة	الرتبة: أستاذ محاضر -أ-	العضو 2: لمعيني محمد
مناقشا	الجامعة: جامعة محمد خيضر-بسكرة	الرتبة: أستاذ محاضر -أ-	العضو 3: بوضيف عبد المالك



إهداء

إلى الوالدة الكريمة

إلى زوجتي التي ساندتني طوال مشواري الدراسي

إلى بناتي منار و شيما

إلى كل أفراد العائلة

إلى صديقي لطفي و عبد العالي اللذان ساعداني في انجاز هذا العمل

وإلى كل موظفي عمال الرقابة المالية لبلدية بسكرة

أهدي ثمرة هذا الجهد

شكر و عرفان

قبل كل شيء اشكر الله عزوجل الذي رزقني من العلم ما لم أكن أعلم أحمدته حمدا كثيرا يليق بعظمته سبحانه.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور " لمعيني محمد " على كل النصائح والتوجيهات القيمة التي أفادني بها طوال مرحلة هذا البحث فلا يسعني إلا أن أشكره شكرا جزيلا.

كما أشكر أيضا كل من الأساتذة الذين درسوني طوال مساري الدراسي في قسم الحقوق من سنة 2014 إلى يومنا هذا.

المقدمة

إن الدولة في صورتها الحديثة ما هي إلا نتيجة تطور تاريخي طويل قطعت فيه أشواطاً كبيرة ولعبت فيه أدواراً مختلفة، انطلاقاً من دورها كدولة حارسة تقوم بالوظائف التقليدية كالمدافع والأمن والعدالة ثم إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي هدفها تحقيق الرفاهية العامة للشعب ثم إلى دولة منتجة ومسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج والتوزيع تهدف إلى إشباع حاجيات مواطنيها المتزايدة مع التطور الصناعي والاقتصادي.

وقد انعكس هذا التطور بصفة مباشرة على النفقات العمومية للدولة، كونها الأداة التي تستخدم في تحقيق الدور المنوط بها في مختلف المجالات، وتعتبر النفقات العمومية الوسيلة الأساسية التي يقوم عليها تدخل الدولة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتي تترجم سياسة الحكومة ومدى نجاعة برنامجها الذي يتجلى من خلال طبيعة نفقاتها وتقسيمها على مختلف القطاعات داخل الدولة.

غير أن حجم هذه النفقات أضحى في تزايد مستمر نتيجة التطور التكنولوجي المتسارع في العالم وما يفرضه من أموال ضخمة من أجل عصرنه الدولة وقدرتها على تلبية حاجيات مواطنيها المتزايدة، وتهدف الدولة إلى الحفاظ على المال العام عن طريق حمايته من شتى التلاعبات والتبذير والإسراف الناتج عن سوء تسيير نفقاتها العمومية وبالتالي قد يصبح اقتصادها في خطر محقق، وقد يؤدي إلى إفلاسها وبالتالي إلى انهيارها كما حدث في بعض الدول الاشتراكية وتسعى الدولة من أجل تحقيق أهدافها إلى توفير الموارد المالية، ويكون ذلك عن طريق ضبط ميزانية سنوية تسعى من خلالها الدولة إلى تنفيذ سياساتها وبرامجها المسطرة من أجل تحقيق التنمية والميزانية عرفت على أنها "تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة" أي أن الميزانية تتكون من إيرادات عامة تدخل إلى الخزينة العمومية وكذلك جانب آخر وهو النفقات العمومية والذي يمثل الموارد المالية التي سوف تقوم الدولة بصرفها.

إن عملية صرف النفقة العامة ضروري جدا لتحقيق استمرارية الدولة ومؤسساتها وتحقيق التنمية على مختلف الأصعدة وبالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من الإيرادات كما أن تدخل الدول الحديثة في الحياة الاقتصادية لا يعني كبح صرف النفقة العمومية لكن الهدف منه فرض رقابة على صرف النفقات العمومية واستهلاك المال العام بشكل عقلاني من طرف مؤسسات الدولة بما يضمن الاستمرارية في تسييرها، ولقد قامت الدولة بوضع أجهزة متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية ودعمها المشرع الجزائري بوضع عدة قوانين تنظم عملها وتهدف كلها إلى حماية الأموال العامة والعمل على ترشيد الإنفاق العام من كل أشكال الفساد والتلاعبات والتبذير... الخ، والعمل على حسن تسيير وتوجيه النفقة العمومية بكل شفافية ونزاهة ومدى مطابقتها مع القوانين والتنظيمات واللوائح التي حددتها الدولة الجزائرية، والرقابة المالية تأخذ عدة صور: رقابة قبلية (سابقة) ورقابة بعدية (لاحقة) ورقابة التنفيذ (آنية) ومن بين هذه الأجهزة الرقابية والذي هو موضوع مذكرتنا يختص بالرقابة السابقة على النفقات العامة الملتمزم بها يدعى **المراقب المالي**.

والمراقب المالي دوره الرقابي يقتصر على مراقبة الأموال العامة في جانب الإنفاق العام فقط دون الإيرادات العامة أي يراقب النفقات العمومية الملتمزم بها من طرف الأمرين بالصرف أمامه ومدى مطابقتها للتشريعات والتنظيمات المعمول بها ويعتبر المراقب المالي أول رقابة تمر بها النفقة العمومية أثناء عملية تنفيذها ولهذا الموضوع أهمية كبيرة وجب الوقوف عليها خاصة بعد تنامي ظاهرة الفساد المالي في البلديات والإدارات العمومية والتي أدت إلى نهب المال العام وتبديده محدثة نزيف كبير في الخزينة العمومية وكذا الصفقات العمومية المشبوهة مما دفعنا إلى تسليط الضوء على رقابة المراقب المالي كجهاز للرقابة المالية على النفقات العمومية للدولة.

❖ إشكالية الدراسة:

من خلال ما سبق فإنه توجد العديد من التساؤلات التي نود طرحها بغية معرفة العديد من الجوانب المحيطة بهذا الشأن، لكن وجب علينا تحديد إشكالية الدراسة بدقة والإشكالية المطروحة لهذا الموضوع:

* ماهي الآليات التي تبناها المشرع الجزائري والتي تمكن المراقب المالي من بسط رقابته على تنفيذ النفقات العمومية؟

هذه الإشكالية الرئيسية تقودنا إلى طرح العديد من التساؤلات الفرعية ونجيزها في :

✓ ما المقصود بالنفقات العمومية؟

✓ ماهية الرقابة المالية في الجزائر؟ ومبادئها؟ وأهدافها؟ وأساليبها؟

✓ ما هو دور المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية؟

✓ هل يمكن فعلا تحقيق رقابة على مؤسسات الدولة في ظل الفساد الذي تعيشه الجزائر؟

الفرضيات : إن إشكالية الدراسة يترتب عليها وضع جملة من الفرضيات تتمثل في :

✓ هي رقابة على صرف النفقات العمومية بشكل يضمن تحقيق الشفافية والنزاهة في

صرف المال العام

✓ يقوم المراقب المالي بالرقابة المسبقة على نفقات الدولة من خلال آليات ووسائل توفرها

له الدولة في حدود صلاحيات معينة .

✓ يمكن تحقيق رقابة فعالة في ظل وجود قوانين صارمة ضد الفساد وسوء التسيير في

صرف المال العام .

✓ يواجه تنفيذ الرقابة المسبقة على النفقات العمومية جملة من العوائق التنظيمية .

✓ إن للأجهزة الرقابية دورا في الحد من هدر وتبديد المال العام وحمايته ، ووقوفها سدا

منيعا وصمام أمان في وجه الفساد المالي ومكافحته والعمل على حسن تسيير النفقات

العامة .

❖ أهمية الدراسة :

يكتسي موضوع دراستنا أهمية بالغة وهذا من خلال محاولتنا تسليط الضوء على الرقابة المالية الممثلة في المراقب المالي من أجل ممارسة الرقابة المالية على نفقات الدولة والمقصود هنا بالتحديد الرقابة المالية القبلية (السابقة) على النفقات العمومية للدولة أي موضوع دراستنا يختص بالرقابة على صرف المال العام(الإنفاق العام) .

❖ أهداف الدراسة :

نسعى من خلال دراستنا هذه إلى تحقيق جملة من الأهداف في إطار البحث العلمي من أهمها ما يلي :

- ✓ معرفة النفقات العامة للدولة والغرض منها .
- ✓ توضيح مفهوم الرقابة المالية بشكل يساعد على التعرف على كيفية ممارسة الدولة الرقابة المالية على النفقات العمومية.
- ✓ معرفة المراقب المالي ودوره كأحد أنواع الرقابات الممارسة على عملة صرف النفقات العمومية الملتمزم بها وتوضيح الإجراءات المتبعة في هذه العملية .
- ✓ معرفة الأجهزة الرقابية الآخرة والمختصة في الرقابة على المال العام ومدى التكامل فيها بينها وهذا من أجل إجراء رقابة ناجعة وفعالة هدفها حماية المال العام وصرف النفقات في الأوجه المخصصة لها و القضاء على كل التلاعبات والفساد المالي .
- ✓ العمل على اكتشاف الأخطاء والتلاعبات في النفقات العمومية في البداية والوقاية منها قبل صرف النفقة العمومية .
- ✓ إبراز الدور الفعال الذي يلعبه المراقب المالي في ترشيد و صرف النفقات العمومية وحرصه على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها أثناء عملية تنفيذ الالتزام بالنفقات.

✓ الوقوف على دور المراقب المالي كمستشار قانوني ومالي للأمرين بالصرف يوفر لهم حماية قانونية ومساهمته في تطبيق سياسة الدولة التي تهدف إلى ترشيد المال العام (الإنفاق العام).

❖ أسباب اختيار الموضوع :

إن سبب اختياري للموضوع يعود إلى دوافع ذاتية تتعلق بمشوراي المهني كوني أعمل في الرقابة المالية لدى بلدية بسكرة كمفتش محلل للميزانية.

- واعتبار هذا الموضوع استثمار لي للتعلم في المفاهيم المتعلقة بالرقابة المالية من جهة ، ومن جهة أخرى الرغبة في البحث والتعمق أكثر في هذا المجال بغية الإفادة والاستفادة العلمية والمهنية على حد سواء وإثراء مكتبة الرقابة المالية بهذا البحث .

❖ الدراسات السابقة:

توجد العديد من الدراسات التي تطرقت لموضوع المراقب المالي والرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية للدولة بشكل عام لعل من أهمها :

- **الدراسة الأولى :** بورطالة علي ، المراقب المالي في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 سنة 2013-2014 وقد تطرق الباحث في دراسته إلى مدى نجاعة الرقابة المالية وماهية آليات الرقابة المالية التي تمارسها .

- **الدراسة الثانية :** عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية أطروحة دكتورا علوم التسيير ، جامعة باتنة ، الجزائر 2014-2015.

بينت هذه الدراسة واقع الرقابة المالية على البلديات في الجزائر بالتطرق لدور أجهزة الرقابة المالية المعنية بذلك بالإضافة إلى المعوقات التي تحول دون فعاليتها.

- **الدراسة الثالثة :** سامية شويخي ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير ، جامعة تلمسان ، 2010-2011.

اعتمدت هذه الدراسة على توضيح الأساليب الرقابية من وجهة نظر المشرع الجزائري ومقارنة الأساليب الرقابية في الشريعة الإسلامية مع الآليات المستخدمة في مجال الرقابة على المال العام وإبراز كيفية الاستفادة من هاذين الأسلوبين.

كما خلصت إلى ضرورة انتهاج الأساليب والمعايير الدولية في مجال الرقابة المالية ، وكذا الاستفادة من أساليب الشريعة الإسلامية في ذلك.

الدراسة الرابعة : محمد الصالح فنينش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري أطروحة دكتورا دولة في القانون العام غير منشورة ، جامعة الجزائر 1 ، 2011-2012.

توصلت هذه الرسالة إلى جملة من الجوانب الإيجابية والكثير من الجوانب السلبية فيما يتعلق بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية تنظيما وهدفا، ومن بين السلبيات التي تم التعرض لها عدم تمتع أجهزة الرقابة خاصة الداخلية منها بالاستقلال الكافي للقيام بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، فهي دائما تكون تابعة عضويا إلى جهة تآتمر بأوامرها، مما ينقص من فاعلية ونجاعة رقابتها إلى جانب هذه الدراسات فإن أغلب هذه الدراسات الموجودة في هذا المجال تم التطرق إليه في العديد من دراسات الماستر في العديد من جامعات الوطن.

وما يميز دراستنا عن باقي الدراسات السابقة أن دراستنا لموضوع المراقب المالي يكون من خلال دراسته من وجهة نظر قانونية عكس الدراسات السابقة التي تناولته من وجهة نظر اقتصادية ومحاسبية واعتمادها على التحليل الاقتصادي.

❖ **صعوبات الدراسة :** أثناء وخلال انجاز هذا البحث العلمي واجهتنا جملة من الصعوبات تمثلت في:

✓ ضيق الوقت المخصص للبحث.

✓ نقص المراجع المتخصصة في هذا الموضوع إلا ما وجد من دراسات سابقة متمثلة في

مذكرات ماستر وماجستير ودكتوراه في شكل محتشم مقارنة بباقي المواضيع.

- ✓ تشعب الموضوع وتداخله مع عدة تخصصات منها المالية العامة، المحاسبة العمومية والعلوم القانونية مما يتطلب مجهودات كبيرة لمحاولة إيصال المعلومات بدقة ووضوح.
- ✓ صعوبة استخراج المادة العلمية من النصوص القانونية.
- ✓ بالإضافة إلى حجم العمل على مستوى الرقابة المالية والذي يقف عائقا من أجل التفرغ الكلي للبحث العلمي ورغم ذلك فإن أهمية الموضوع ورغبتنا في إنجازه حتم علينا إنجازه رغم كل هذه الصعوبات التي واجهتنا.

❖ منهج الدراسة:

قمنا باتباع المنهج الوصفي وذلك نظرا لطبيعة الإشكالية محل الدراسة والتي تتطلب التعرف على ماهية النفقات العمومية والرقابة المالية وتوضيح العديد من المفاهيم أهمها المراقب المالي وآليات الرقابة المسبقة على النفقات العمومية .

كما استعملنا أسلوب تحليل النصوص القانونية وهذا من أجل معرفة دور ومدى نجاعة المراقب المالي في تنفيذ الرقابة المالية المسبقة على النفقات العمومية وكذلك قمنا بتحليل النصوص القانونية(المواد) من أجل استخراج المادة العلمية منها والنصوص التي تنظمه.

❖ حدود الدراسة:

- ✓ الحدود المكانية: تطرقنا في دراستنا إلى دور المراقب المالي كآلية رقابة على النفقات العمومية في الجزائر بالتحديد وفق القانون الجزائري.
- ✓ أما الحدود الزمانية: فنقصد بها الفترة من إنشاء الرقابة المالية في الجزائر واستخراج مختلف الآليات إلى غاية يومنا هذا.

❖ تقسيمات الدراسة:

لقد قمنا بتقسيم موضوعنا هذا إلى فصلين حيث عالجنا النقاط الآتية:

الفصل الأول: تطرقنا فيه إلى الإطار النظري والمفاهيمي حول الرقابة المالية على الإنفاق العام

واشتمل هذا الفصل على الفصل على مبحثين الأول تطرقنا فيه لعموميات حول النفقات

العمومية والمبحث الثاني إلى ماهية الرقابة المالية.

الفصل الثاني: تطرقنا فيه إلى دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية، وتناولنا

فيه أيضا مبحثين وهما: الإطار العام للمراقب المالي والثاني آليات الرقابة التي يمارسها المراقب

المالي.

تمهيد:

إن الأموال العامة هي عبارة عن الموارد المالية التي تحصل عليها المؤسسات العمومية التابعة للدولة من أجل تسيير مصالحها عن طريق الإنفاق العام وصرافها بما يتناسب مع احتياجاتها العامة وعليه يجب علينا أن نتطرق في بحثنا هذا إلى معرف النفقات العمومية وهذا من أجل الحفاظ عليها وترشيدها من أجل تفادي الإفلاس والحفاظ عليها من التبدد والإسراف فيها وحمايتها من كل والتلاعبات وسوء التسيير وهذا أوجب على الدولة إيجاد آليات رقابية كفيلة بحماية الأموال العامة من كل أشكال التبدد والإسراف والتبذير وتوجيه النفقات العمومية في الأوجه الصحيحة وفق ما نص عليها القانون والتنظيم المعمول بهما في البلاد وعليه سوف نتطرق في الفصل الأول إلى مبحثين هما :

- **المبحث الأول:** عموميات حول النفقات العامة.
- **المبحث الثاني:** ماهية الرقابة المالية.

المبحث الأول: عموميات حول النفقات العامة

إن الدولة تسعى دوماً من أجل إشباع حاجات المجتمع بمختلف أشكالها فهي بذلك تلجأ إلى الإنفاق العام كأداة مالية وأول شيء تقوم به هو تحديد النفقات العامة الخاصة بكل قطاعاتها وتخصص لذلك إتمادات مالية من أجل تلبية هذه الحاجات.

- فما هي النفقات العمومية ؟

المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية

الفرع الأول : تعريف النفقات العمومية

سوف نتعرف لتعريف النفقة العامة لغة واصطلاحاً من خلال ما ورد في النفقة والتشريع

1. **تعريف النفقة العامة لغة** " هي ما انفق الرجل إذا اقتقر وذهب ماله ومنها قوله

تعالى : " قل لو انتم تملكون خزائن رحمة ربي إذا لامسكُم خشية الإنفاق " ¹

2. **تعريف النفقة اصطلاحاً:** " إن النفقة العامة هي إخراج جزء من مال مخصوص

إلى بيت المال لوجهة مخصوصة تحقيقاً للصالح العام "

وقد أكد الإمام الماوردي هذا التعريف بقوله : " النفقة هي كل حق وجب صرفه في مصالح

المسلمين فهو حق على بيت المال فإذا صرف في وجهة صار مضافاً إلى الخارج من بيت

المال " ²، وبهذا فالنفقة العامة هي كل ما تنفقه الدولة أو أي شخص من الأشخاص العامة

الأخرى أو المؤسسات التابعة لها وهذا بخلاف النفقة الخاصة التي يضفي عليها الطابع

الشخصي للمنفق " ³.

- إن النفقة العامة تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع

العام " ⁴

- هي مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها ووزاراتها المختلفة

لإشباع حاجة عامة " ⁵.

¹ الآية 100 سورة الإسراء

² أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، 2000، ص 233.

³ بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010، ص 26.

⁴ أعرم يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقاً للتطورات الرهنة، دار هومة، 2010، ص 27

⁵ طارق الحاج، المالية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1999، ص 122.

- "النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجات عامة".¹

مما سبق يمكن أن نستخلص تعريفاً جامعاً:

" النفقة العامة هي عبارة عن مبلغ من المال ينفقه شخص عام ، وذلك من أجل إشباع حاجات عامة ".²

الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة

من خلال التعاريف السابقة للنفقة العامة نستخلص أنها ذات عناصر أو أركان ثلاث هي:

1. مبلغ نقدي

2. تنفق من شخص عام

3. تحقق منفعة عامة

1 **الصفة النقدية** : النفقات العامة تحتم استعمال مبلغ نقدي تدفعه الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة للحصول على كل ما تحتاجه من لوازم وخدمات من أجل تسيير مرافقها و ثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية واستخدام النقود في النفقة العامة مسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات الاقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الاقتصاد النقدي.³

2 **النفقة العامة يقوم بها شخص عام**: لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من

شخص معنوي عام والأشخاص المعنوية هي تلك التي تنظمها قواعد القانون العام

وعلاقتها بغيرها، وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ونحن نعلم أن الأشخاص

المعنوية العامة تتمثل في: الدولة والولاية والبلديات ومختلف المؤسسات والهيئات

الإدارية العامة وعليه فإنه لا يعتبر المال الذي يخرج من الذمة المالية لشخص طبيعي

¹ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 11.

² محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص

62.

³ عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مراز الإسكندرية، مصر، 2000، ص 381.

نفقة عامة حتى وإن كان هدفه تحقيق مصلحة عامة كبناء مدرسة أو مستشفى عن طريق أشخاص طبيعيين.¹

3 **هدف النفقة العامة تحقيق منفعة عامة:** إن النفقة العامة يجب أن يكون الغرض من

إنفاقها تحقيق منفعة عامة ومفهوم المنفعة العامة تحدده اعتبارات سياسية واجتماعية

أكثر من كونها مالية أو اقتصادية، إذ أن السلطة السياسية هي التي تقرر أن هذا

الإنفاق يحقق منفعة عامة أو لا يحقق وعلى هذا الأساس ولضمان توجيه النفقات العامة

من أجل تحقيق النفع العام وضعت ضوابط هي :²

-اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية؛

-مسائلة السلطة التنفيذية عن تنفيذ الإنفاق العام جملة وتفصيلا من قبل السلطة التشريعية

(الرقابة البرلمانية)، و وجود الرقابة الإدارية للغرض نفسه كذلك؛

-الرقابة من قبل هيئات مستقلة للتأكد من استخدام النفقات العامة للأغراض التي

خصصت من أجلها.

المطلب الثاني: صور النفقات العامة

إن للنفقات العامة صور عدة ومتنوعة من أهمها :³

أولاً: الأجور والرواتب ومعاشات التقاعد

تعرف الأجور والرواتب على أنها تلك المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في

أجهزتها المختلفة بأنها أجر للخدمات التي يقدمونها للدولة على أن تراعى عدة أسس في تحديد

هذه الرواتب.

ثانياً: القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة

وهي تمثل ائتمان الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع

الحاجات العامة وتبرز هنا بعض التساؤلات منها من هي السلطة التي تقوم بعملية الإشراف

¹ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 12.

² محمد جمال علي هلاي، المحاسبة الحكومية، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 57.

³ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار المعارف، بغداد، 1969، ص 172-174.

على الشراء، فقد تكون السلطة المركزية أو عن طريق سلطات لا مركزية متعددة حسب المواد المطلوبة والخبرة التي تحتاجها.

أما تنفيذ الأشغال العامة يكون عن طريق المقاولين عن طريق الإعلان على صفقات عمومية بشروط معينة ويقدمون عروضهم من أجل الحصول على الصفقة وقد تقوم الدولة في بعض المشاريع ذات الطابع الاحتكاري أو التي تستلزم الطابع السري في المؤسسات السيادية أو في الحالات الإستعجالية أو حالة الطوارئ والكوارث عن طريق إجراء التراخي كإستثناء حيث تقوم باختيار الشخص بصورة مباشرة نتيجة هذه الظروف.

ثالثاً: الإعانات

تعتبر المنح والإعانات تياراً من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات اجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات وتقسّم الإعانات إلى: ¹

- 1 **الإعانات الداخلية:** وهي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها، أو تغطية العجز المالي في ميزانياتها... إلخ
- 2 **المنح والإعانات الدولية:** وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالاً متعددة، كأن تكون مرتبطة بمشروع معين على سبيل المثال تكون الإعانة مخصصة لدعم برنامج محو الأمية... إلخ كما أن المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.
- 3 **أقساط الدين العام وفوائده:** القروض العامة عبء 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 (أياً كان نوع هذه القروض وآجالها) وذلك بتخصيص الموارد المالية لخدمتها.

¹نواز عبد الرحمان الهيثي، منجد عبد اللطيف الخشالي، دار المناهج، عمان، الأردن، 2005، ص 31.

المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العمومية

تقسم النفقات العامة إلى عدة أنواع من التقسيمات، ويختلف كل تقسيم عن الآخر باختلاف طبيعة النفقة العامة وباختلاف الناحية التي يود أن يؤكدتها الباحث وبوجه عام فإن أي نوع من أنواع الإنفاق الحكومي، يمكن وضعه في عدة أنواع من التقسيمات، وقد قسمت النفقات العامة إلى قسمين رئيسيين هما: ¹

✓ التقسيمات العلمية (النظرية).

✓ التقسيمات الوضعية .

وسوف نستعرض فيما يلي هذين التقسيمين مع تبين مفهوم و أهداف كل نوع منهما:

الفرع الأول: التقسيمات العلمية (النظرية)

أولاً: مفهومها

ويقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير اقتصادية، وهي التي تبين الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني.

ثانياً: أهدافها

تهدف هذه التقسيمات العلمية إلى تحقيق ما يلي:

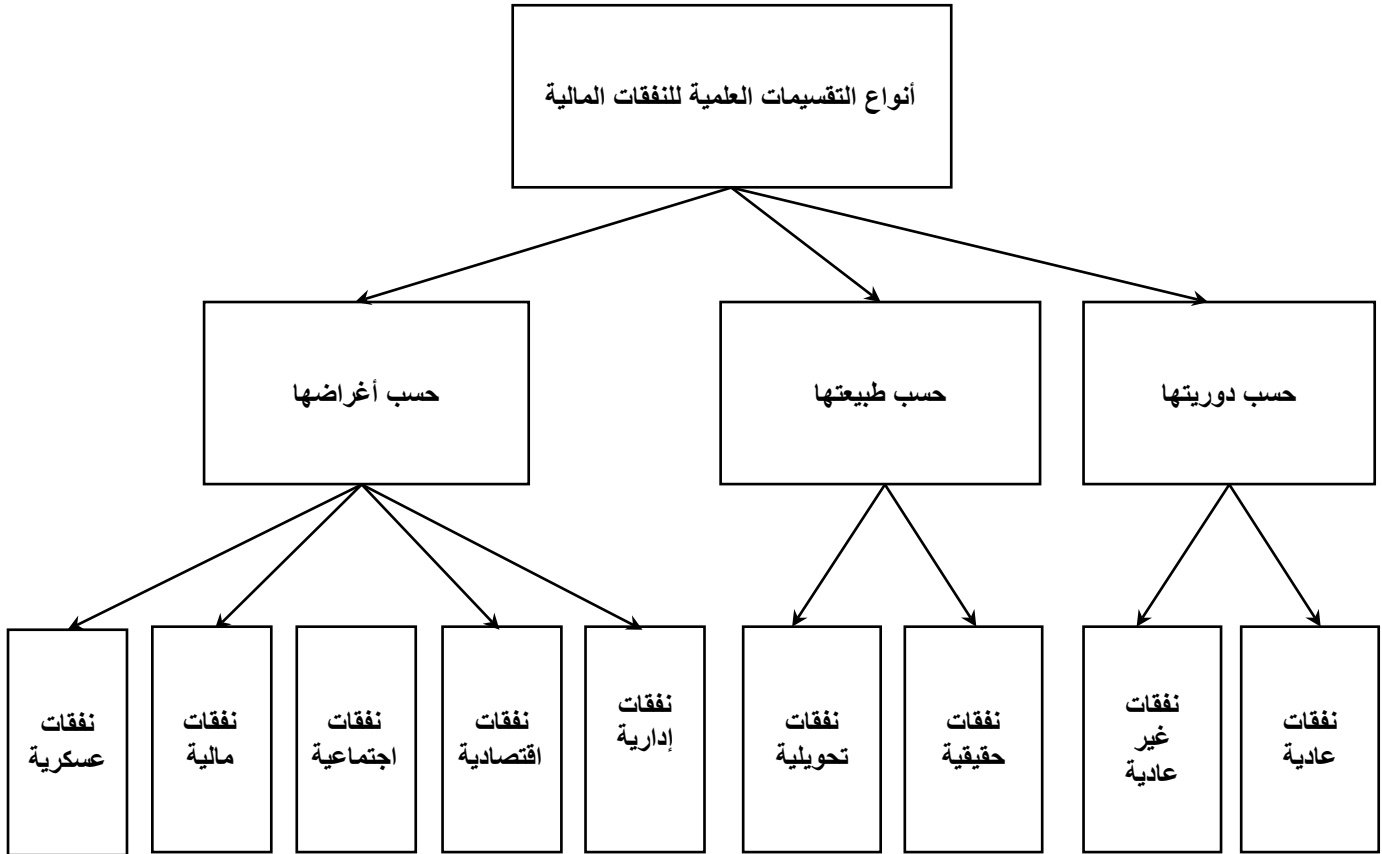
- إظهار طبيعة النفقات العامة، وأغراضها وآثارها مما يساعد في إدارة الأموال العامة إدارة حسنة، تتصف بالكفاية والفعالية؛
- المساعدة في التعرف على مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاطات الدولة على حدى وبذلك تسهل عملية المحلل المالي في تتبع تلك النفقات ودراستها وتحليل آثارها من فترة لأخرى ؛
- تمكين السلطة التشريعية من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

¹أعمر يحيوي، مرجع سابق، ص 39-40.

ثالثاً: أنواعها

توجد عدة أنواع من التقسيمات العلمية للنفقات العامة وسوف نبينها وفقاً للشكل التالي الذي يوضح أهم الأنواع التي سوف نتطرق لها :¹

الشكل رقم (01): أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العمومية



المصدر: محمد شاكر عصفور

¹ محمد شاكر عصفور، أصول المالية العامة، دار المهيبة، عمان، الأردن، 2008، ص 280 .

1. تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها : تقسم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها وتكرارها السنوي إلى قسمين هما :¹
أ. النفقات العادية:

هي تلك النفقات التي تتكرر بانتظام بشكل سنوي كرواتب موظفي الدولة والنفقات اللازمة لتسيير العجلة الإدارية للدولة، وغنى عن البيان انه 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 والكوارث الطبيعية مثل ، الزلازل والفيضانات.... الخ وكذلك نفقات الحروب.

■ لكن هذا التصنيف لم يعد يتماشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة فالنفقات التي ينظر إليها على أنها غير عادية أصبحت من أهم النفقات العادية وهذا يشمل النفقات الاستثمارية التي أصبحت تكرر سنويا تحتل بنود ثابتة في الميزانية العامة للدولة وعليه فإننا نجد إن اغلب الدول تخلت على اعتمادها على هذا النمط من تصنيف النفقات
2. تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها :

يعد الاقتصادي Pigou أول من اعتمد هذا التصنيف وهو لا يزال يظهر في مفردات بعض الميزانيات ولكن تحت اصطلاحات مختلفة، ويمكن توضيح كل النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية كما يلي:

أ. النفقات الحقيقية (الفعلية): وهي النفقات التي تنفقها من اجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المصالح العامة.²

¹ نواز عبد الرحمان الهيثي، مرجع سابق، ص 36.

² عبد المنعم فوزي ، مرجع سابق، ص 200 .

وتحصل الدولة عند إنفاقها للأموال على مقابل للإنفاق يتمثل في خدمة أو سلعة مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني¹

ب. **النفقات التحويلية:** هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة اجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائماً اقتصادياً، ومثالها الإعانات الاجتماعية أو إعانة البطالين، فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة ومثالها ما يلي:²

✓ نفقات تحويلية اجتماعية: وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من الأغنياء إلى الفقراء مثل الإعانات الاجتماعية والتأمينات؛

✓ نفقات تحويلية اقتصادية: إذا كانت نفقات التحويلات الاجتماعية تهدف إلى تحقيق توازن اجتماعي فان نفقات التحويلات الاقتصادية هدفها تحقيق التوازن الاقتصادي وأمثلتها، إعانات الاستثمارات والامتيازات الضريبية؛

✓ نفقات التحويلات المالية: وهي النفقات التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه وتتجلى أهميتها الاقتصادية والاجتماعية، بما يسمح لها من توجيه الإنفاق العام في القنوات الإنتاجية من جهة وفي المجالات الاجتماعية من جهة أخرى.

3. تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها : تستهدف نفقات الدولة، تحقيق أغراض متنوعة إدارية واقتصادية واجتماعية ومالية وعسكرية، واستناداً لذلك فانه يمكن تقسيمها حسب هذه الأغراض إلى:³

أ. **نفقات إدارية:** وتشمل مختلف الرواتب و الأجور والمنح والتعويضات والمكافآت و كل معدات تسيير المصالح الإدارية.

ب. **نفقات اقتصادية:** وتشمل نفقات إقامة المشاريع وكل التكاليف الخاصة بالمشاريع الاقتصادية و نفقات خفض أسعار الموارد الأساسية.

ج. **نفقات اجتماعية :** وتشمل كل المساعدات والخدمات الاجتماعية المختلفة مثل: الصحة والتعليم والنقل المدرسي، والدراسة في الجامعة....إلخ.

¹ بن داود ابراهيم ، مرجع سابق، ص 57

² زواز عبد الرحمان الهيثي، مرجع سابق، ص 38

³ طارق الحاج، مرجع سابق، ص 130.

د. نفقات مالية: وتشمل كل أقساط الاستهلاك للدين العام (قروض الدولة) وفوائدها السنوية... إلخ.

هـ. نفقات عسكرية: وتشمل كل النفقات المتعلقة بأجهزة الدولة العسكرية ونفقات شراء الأسلحة والتجهيزات العسكرية والطائرات... إلخ.

الفرع الثاني: التقسيمات الوضعية: يمكن التطرق إلى ماهية هذه التقسيمات كمايلي: ¹

أولاً: تعريفها

هي تلك التقسيمات التصنيفية التي تضعها كل دولة تبعا لطبيعتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ووفقا لظروفها التاريخية والإدارية، وهي تختلف عن التقسيمات النظرية للنفقات العمومية، ولها عدة أشكال مازالت تحترم عند إعداد الميزانية العامة للدولة.

ثانياً: أهدافها

تهدف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة إلى تحقيق مايلي:

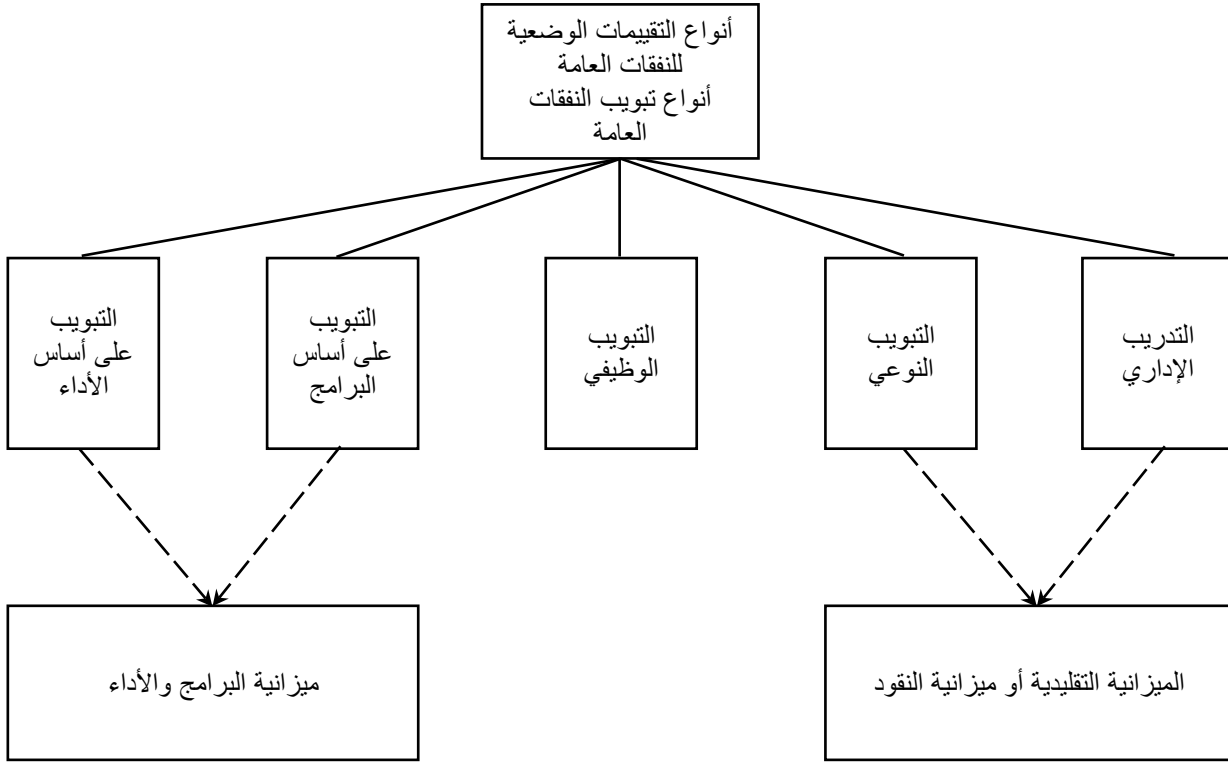
- ✓ ترتيب نفقات الميزانية العامة بحيث تسهل عملية وضع البرامج و المشاريع؛
- ✓ ضرورة وضع النفقات العامة بحيث تسهل عمليات تنفيذها على الأمرين بالصرف؛
- ✓ يتم ترتيب النفقات العامة لتخدم أغراض المراقبة، بحيث تسهل عمليات مراجعة النفقات
- ✓ وتدقيقها من قبل أجهزة الرقابة المختلفة وكذلك من السلطة التشريعية؛
- ✓ تنظيم النفقات العامة يجب أن يكون بأسلوب يساعد على عملية دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية للنشاط الحكومي؛
- ✓ يجب تنسيق النفقات بصورة منطقية وعملية فعالة تسهل عملية إعداد الإحصائيات ورسوم بيانية وتوضح كل ماجاء في الميزانية العامة للدولة.

ثالثاً: أنواعها

توجد عدة تقسيمات وضعية للنفقات العامة وسوف نبينها في المخطط الآتي :

¹ حسن عوضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1978، ص 347.

الشكل رقم (02): أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة
(أنواع تبويب النفقات العامة)



المصدر: من إعداد الطالب، بناء على محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 289.

1) التبويب الإداري:

يطلق عليه أحيانا مسمى التبويب التنظيمي أو التبويب وفق الوحدات التنظيمية، ويقصد بالتبويب الإداري للنفقات العامة تقسيمات (النفقات العامة)، حسب الأجهزة التي يتكون منها الهيكل أو الكيان التنظيمي للدولة والتي تشرف على النشاط الإداري والاقتصادي للبلاد كالوزارات والمصالح الإدارية والأجهزة الحكومية.... إلخ وبموجب هذا التبويب فإنه تخصص لكل وزارة أو مصلحة أو جهاز أو فرع خاص بها في وثيقة الميزانية العامة.¹

¹ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 287.

(2) التبويب النوعي:

ويطلق عليه أحيانا مسمى التبويب وفقا لطبيعة أنواع الاعتمادات أو وفقا لأغراض الإنفاق وحسب هذا التبويب تقسم الاعتمادات داخل كل فصل أو فرع وفقا لطبيعة النفقة كاعتمادات الرواتب واعتماد المصاريف الإدارية والتشغيل والصيانة والمشاريع ويوضح هذا التبويب كل ما تتفقه الدولة من أجل تأدية مهامها.

ونجد إن لهذا التبويب أهمية بالغة حيث يساعد في التعرف على توزيع النفقات طبقا لطبيعتها وعن طريقه نتمكن من معرف ما خصصته الدولة للإنفاق العام على الرواتب واللوازم والمعدات والتشغيل والصيانة إلخ.¹

(3) التبويب الوظيفي:

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.²

وهذا التبويب له فوائد عديدة فهو مفيد من الناحية الإعلامية فهو يقدم عدة معلومات للمواطنين وكذا نوعية الخدمات المقدمة ونسبة ما خصص في ميزانية الدولة العامة إما على المستوى الحكومي فهو يساعد الدولة على توزيع النفقات العامة في الميزانية العامة للدولة.

(4) التبويب على أساس البرامج :

يهتم هذا التبويب بتبيين مختلف البرامج والمشاريع التي يقوم بتنفيذها أو الإشراف عليها من طرف الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة، وتكون الأجهزة التي تطابق هذا النوع من التبويب عادة خطة متوسطة الأجل تقدر ب (5 سنوات) .

¹ محمد جمال ذنبيات ، مرجع سابق ، ص 70.

² عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص 386.

ومن مميزات هذا التبويب انه يبين النشاطات والبرامج والمشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة وتكاليفها إلى جانب ذلك فانه يحقق رقابة أفضل مقارنة بالتبويبات الأخرى (التبويب الإداري والنوعي)، لأنه لا يقتصر على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات وإنما يقدم بيانات وإحصائيات ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع التي أنجزت، والتي لا تزال تحت التنفيذ الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع التي أنجزت، والتي لا تزال تحت التنفيذ الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع وقياس مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية في انجازها والتقليل من الإسراف والتبذير ومنع التكرار والاستفادة من الإمكانيات البشرية إلى ا أكبر درجة ممكنة وتقديم الإحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة كل الأغراض الاقتصادية والاجتماعية في البلاد .¹

5) التبويب على أساس الأداء (الإنجاز):

يؤكد هذا التبويب على الأهداف والغايات التي ترصد من اجلها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، وعدد وحدات الأداء التي أنجزت، أو ستجز من كل برنامج أو مشروع في وقت محدد وتكاليف انجاز كل وحدة. ويوضح هذا التبويب تقسيم البرامج والمشاريع إلى وحدات أداء (عمل) صغيرة متشابهة، ويؤدي للقيام بها أو تنفيذها إلى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو المشروع ولذا يرتبط هذا التبويب مع التبويب السابق (التبويب على أساس البرنامج) ويطلق عليهما معا موازنة البرامج والأداء (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 انجازها إلى الإدارة العليا لمعرفة ما قد تم انجازه ومقدار التكاليف على أساس الوحدة، والصعوبات والمعوقات التي تعرقل سير التنفيذ، حتى يصل إلى اتخاذ القرارات المناسبة لتقليل المصاعب وتذليل العقبات في الوقت المناسب .²

¹ محمد طاقة وهدي العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار ميسرة للنشر، 2007، ص 56.

² اعمر يحيوي، مرجع سابق، ص 45.

الفرع الثالث: تقسيمات النفقات العمومية في التشريع الجزائري:

استنادا إلى القانون العضوي رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية المعدل والمتمم يمكن تقسيم النفقات العمومية إلى نوعين: نفقات التسيير ونفقات التجهيز (الاستثمار)، المواد من 24 إلى 42، كالتالي: ¹

1. نفقات التسيير: تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة، إلى أربعة أبواب توجد فيها

أبواب تتكون من سبع فقرات وكل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلا وعدد المواد التي يشملها الفصل غير محددة ويمكن أن يقسم البند إلى فروع نفقات الباب الأول والثاني الممثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية، والباب الثالث والرابع نجدهما 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

✓ **الفقرة الأولى:** احتياط الدين.

✓ **الفقرة الثانية:** الدين الداخلي، الدين العائم.

✓ **الفقرة الثالثة:** الديون الخارجية.

✓ **الفقرة الرابعة:** الضمانات.

✓ **الفقرة الخامسة:** النفقات المحسومة من الإيرادات.

■ **الباب الثاني:** تخصيصات السلطات العمومية: وهي عبارة عن الاعتمادات الضرورية

واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد

ويتكون من الفقرات التالية:

✓ **الفقرة الأولى:** رواتب العمل.

✓ **الفقرة الثانية:** المعاشات والمنح العائلية.

✓ **الفقرة الرابعة:** المستخدمين، المعدات، تسيير المصالح.

✓ **الفقرة الخامسة:** المستخدمين وأعمال الصيانة.

✓ **الفقرة السادسة:** المستخدمين، إعانات التسيير.

¹ علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010 ص 33-34.

✓ **الفقرة السابعة:** المستخدمون، النفقات المختلفة.

▪ **الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح**

▪ **الباب الرابع:** التدخلات العمومية ويتكون هذا الباب من الفقرات الآتية :

✓ **الفقرة الأولى:** التدخلات العمومية والإدارية مثل إعانات المجموعات المحلية.

✓ **الفقرة الثانية:** الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية.

✓ **الفقرة الثالثة:** وتشمل النشاط التربوي والثقافي مثل تقديم المنح.

✓ **الفقرة الرابعة:** النشاط الاقتصادي والتشجيعات والتدخلات مثل الإعانات

الاقتصادية والمكافآت.

✓ **الفقرة الخامسة:** النشاط الاقتصادي إعانات المؤسسات للمصلحة الوطنية (

إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية).

✓ **الفقرة السادسة:** الإعانات الاجتماعية، المساعدات والتضامن.

✓ **الفقرة السابعة:** النشاط الاجتماعي التوقعات (مساهمة الدولة في صناديق

المعاشات وصناديق الصحة).

ومادامت تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكل ما تحدثه من آثار فهو

غير مباشر، لذلك تسمى أيضا بالنفقات الاستهلاكية، حيث تتوزع حسب الدوائر الوزارية في

الميزانية العامة وتظهر نفقات التسيير في أربع أبواب وهي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة من الإيرادات.

- تخصصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات الحكومية.

2- نفقات التجهيز (الاستثمار): وهي كالتالي: ¹

أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فان نفقات التجهيز أو الاستثمار

توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي مثل الزراعة والصناعة، الأشغال والبناء، النقل

والسياحة.

¹ علي زغدود، مرجع سابق، ص35

▪ قائمة ميزانية نفقات الاستثمار والتجهيز وتمثل الوثيقة الأساسية للميزانية لعمليات التجهيز والاستثمار

▪ ولا يمكن لآين عملية أن تنجز إلا إذا كانت مسجلة وتجدر الإشارة إلى انه مختلف الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في أبواب هي:

✓ الاستثمارات الواقعة والمنفذة من قبل الدولة.

✓ إعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة.

✓ النفقات الأخرى بالرأسمال.

ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات تخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات، ومعناها أن اعتماد 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 اعتمده 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 الاعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب، ولا تختلف من وزارة لأخرى .

المطلب الرابع: تنفيذ النفقات العمومية

نجد انه عادة ما نفرق بين أربع مراحل في تنفيذ النفقات العمومية وهي : الالتزام، الأمر بالصرف، التصفية، الدفع وهذا ما نستنتجه من نص المادة 11 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية والذي ينص على أن "إن عمليات النفقات تعني استعمال الاعتمادات المرخصة وهي تتحقق حسب الأعمال المعروفة في المواد 19، 20، 21، 22 وهذه الأعمال هي كالاتي:

أولا : الالتزام بالنفقة Engagement:

إن الالتزام هو الفعل الإرادي عن السلطة الإدارية من اجل استهداف عملية تنجر عنها نفقة ويخضع هذا الفعل الإرادي إلى تأشيرة المراقب المالي كما نصت عليه المادة 19 من القانون

21/90 المتعلق بقانون المحاسبة العمومية كما يلي: " الالتزام هو الفعل الذي يلاحظ من خلاله عن نشوء دين يقع على عاتق الدولة أي يجعل النفقة العمومية تنشأ قانوناً".¹ فهذا التعريف يدل على الالتزام القانوني الذي يجب أن يتميز بيه وبين الالتزام المحاسبي، فالأول يدل على الالتزام الذي يقع مستقبلاً على الخزينة العمومية، ويكون إما صريحاً أو ضمني وقد يكون مشروطاً أو غير مشروط وينتج مثلاً إبرام صفقة أو اتفاقية على أشغال أو لوازم أو دراسات أو خدمات.

أما الالتزام المحاسبي فهو الترجمة للالتزام القانوني من الناحية المحاسبية وهو يهدف إلى "الحبس المحاسبي" للمبلغ المقابل للنفقات الناتجة عن الالتزام القانوني فهو يتحقق من الناحية التطبيقية، بوضع تأشيرة المراقب المالي بطاقة الالتزام للنفقة العمومية. ويسمى الاقتراح المحاسبي في باب نفقات الاستثمار باقتراح تخصيص رخصة برنامج، فالقاعدة في القانون بالنسبة للميزانية والمحاسبة العمومية في الجزائر أنه لا يمكن الالتزام بعملية بدون تأشيرة مسبقة للمراقب المالي الذي يمثل العمود الفقري للرقابة القبلية السابقة.²

ثانياً : مرحلة التصفية La liquidation :³

حسب المادة 20 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية". وبالتالي فإن التصفية هي العملية التي يتم من خلالها إثبات وتأكيد وقوع الدين على عاتق الدولة بتحديد المبلغ الدقيق نقداً أي تحويل الاعتمادات إلى طبيعة سائلة وذلك اعتماداً على الوثائق الإثباتية المتاحة لدى الأمر بالصرف الذي يقوم هو بنفسه بعملية التصفية أو يوكل العملية إلى عون موضوع تحت سلطته المباشرة.

¹ المادة 19 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية.

² دينندي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، 2014، ص 117.

³ المادة 20 من القانون 21/90 المتعلق بقانون المحاسبة العمومية.

ويبرر الفصل بين عملية الالتزام بالنفقة وتصفيتها بأن العديد من النفقات لا يمكن تحديد مبلغها الدقيق عند القيام بعملية الالتزام حيث يكفي الأمر بالصرف في المرحلة الأولى بتقدير المبلغ التقريبي لأن المبلغ الدقيق لا يمكن تحديده إلا بعد أداء الخدمة *le service fait* وتتضمن عملية التصفية للنفقات العمومية مرحلتين أساسيتين هما:

- ✓ تقدير القيمة الصحيحة للدين الملتزم به؛
- ✓ مرحلة إثبات الخدمة المقدمة وفيها تتحقق الإدارة ميدانيا من الاستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع ونشير إلى أن عملية التصفية تبدأ عند استلام اللوازم والخدمات المتعلقة بالنفقة.

ثالثا : مرحلة الأمر بالدفع : *L' ordonnancement de la dépense*

حسب المادة 21 من القانون 21/90 المتضمن قانون المحاسبة العمومية " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية " وهو الفعل الذي بموجبه يطفى محاسب الخزينة دينا أنشأه للدولة اتجاه دائن حقيقي مقابل وصل مبرر غير انه في حالة ما إذا لم يمثل الدائن في غضون أربع سنوات من أجل المطالبة بحقوقه، فان هذه الحقوق تسقط وفق قاعدة " التقادم الرباعي " .

لان النظام القانوني لديون الدولة يجعلها معفاة من التنفيذ الجبري فلا يمكن للقاضي أن يجبر الدولة على الدفع لكن يمكنه إدانتها بدفع التعويض لضحاياها، إضافة إلى هذه يمكن ذكر المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية والتي عرفت الدفع على انه العمل المبدئي للنفقة العمومية وتمثل العملية المادية أي دفع المال وعليه تأتي هذه المرحلة كخلاصة لمرحلتين الالتزام والتصفية ويتم من خلالها تحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالدفع أو الأمر بالصرف والذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي من اجل تخليص ثمن هذه النفقة من حساب الإدارة.¹

¹المادة 21 من القانون 21/90 مرجع سابق.

المبحث الثاني: ماهية الرقابة المالية

تمهيد:

إن تأدية الدولة لوظائفها في المجتمع متوقف أساساً على ما تملكه من وسائل مادية وبشرية إذ تمارس الدولة نشاطاتها عن طريق الاعتمادات المالية الممنوحة والتي تشغلها مباشرة، أو تفوض تسييرها إلى هيئات أخرى خارجية تابعة لها.

وللأموال العمومية أهمية كبرى تكمن في اعتبارها العصب الحساس في حياة الدولة ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على كيانها ووجودها وتأمين الحياة الكريمة لأفراد المجتمع وتحقيق التنمية الشاملة في جميع الميادين خاصة مع زيادة الطلب على حاجات الحياة ومع تطور وظائف الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية واتساع مجالات عملها ازداد تدخلها نتيجة زيادة الإنفاق العام على مؤسساتها مما أوجب إيجاد آليات من أجل مراقبة أوجه الإنفاق العام والعمل على ترشيده والمحافظة عليه من كل أشكال الإسراف والتبذير والتبديد وكل ضروب الفساد المالي فنشأت الرقابة المالية كجهة رقابية ووقائية من أجل المحافظة على الأموال العامة وتوجيه النفقات العامة في الأوجه المخصصة لها.

والرقابة المالية لم تكن وليدة اليوم بل مرت بأزمان وعصور متعاقبة حتى وصلت إلى يومنا هذا، حيث رافقت الرقابة نشوء الحضارات الإنسانية القديمة وتطورت بتطورها وملامحها وأشكالها وتنظيماتها التي نجدها اليوم إلا خلاصة لما توصلت إليه جهود وأفكار من سبقنا في هذا المجال فبدون رقابة يصبح المال العمومي فريسة سهلة لكل الفاسدين في الدولة ويفتح الباب أمامهم على مصرعيه من أجل تبديده وسرقاته وسوف نتطرق في هذا المبحث للرقابة المالية بالتفصيل تعريفها، أهميتها، وأهدافها وتاريخها في الجزائر، وأساليبها وأنواعها وخطواتها وأهم الأجهزة الرقابية في البلاد .

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية

سوف نتناول في هذا المطلب إلى تعاريف الرقابة المالية والى تاريخ الرقابة المالية في البلاد وكذا إلى الأهمية والأهداف للرقابة المالية.

الفرع الأول : تعريف الرقابة المالية

1-تعريف الرقابة المالية لغة : نجد في مدلولات اللغة العربية أن الرقابة وردت بمعاني عدة

وهي:

- الحراسة والملاحظة : فالرقابة مشتقة من فعل راقب، وراقبه أي حرسه ولاحظه، ويقال راقب الله في عمله أو في أمره أي خافه وخشيه.¹
- الإشراف: ارتقب، أشرف وعلا والمرقب أو المرقبة هو الموضع المشرف ويرتفع عليه الرقيب.²
- الانتظار: رقب فلان أي انتظره وترصد قدومه.³
- الحفظ: فالرقيب من أسماء الله تعالى وتعني الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومنه قوله تعالى " إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا" (سورة النساء آية رقم 01)، أي حفيظا لأعمالهم مطلع عليها.

2-تعريف الرقابة شرعا : استعمل فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوي فهي عندهم المحافظة والانتظار فمن قوله تعالى: "كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وَلَا ذِمَّةً".⁴

3- تعريف الرقابة اصطلاحا

لقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأن الرقابة بشكل عام وتنوعت بحسب الزاوية والتي ينظر إليها ولذلك يقتضي الأمر في البداية تحديد معنى الرقابة بكل دقة ووضوح لأنها تستعمل عادة مفهومها الواسع جدا، كما أنه يمكن أن تستعمل كلمة الرقابة للدلالة على الرقابة البرلمانية، أي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة ومن هذه التعريفات نذكر ما يلي:

- فقد عرفها هنري فايول أنها: " التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من اجل تقويمها ومنع تكرارها " .

¹ عبد السلام هارون، المعجم الوسيط، ج1، ط2، دار المعارف، القاهرة، ص 40.

² بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 12.

³ الامام القزطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج5، طبعة3، دار الكتب المصرية، 1967، ص 07.

⁴سورة التوبة، الآية 08.

- أما هيكس "Hicks" و جوليت "Gullette" فقد عرفا الرقابة بأنها " العملية التي يمكن أن ترى بها الإدارة أن ما يحدث هو ما كان ينبغي أن يحدث وإن لم يكن كذلك فمن الضروري القيام بالتصحيات اللازمة ".¹
- أما بيتر دراكر " Peter Drocker " الذي يلعبه الكثير في الدول الغربية بأنه أب الإدارة الحديثة فقد عرف الرقابة المالية بأنها تعني: " التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة فهي عملية اكتشاف عما إذا كانت الأعمال تسير حسب الخطط الموضوعة وذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط والأخطاء وعلاجها وتقادي تكرارها ".²
- أما الكتاب العرب فقد تنوعت تعاريفهم حسب نظرة كل واحد منهم :
- فعرفها محمود عساف بأنها : " قياس الأداء وتصحيحه من أجل التأكد من إن الأهداف قد تحققت وأن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريق الصحيح"
- أما عوف الكفراوي وهو المهتمين العرب الأوائل بالرقابة المالية الحكومية فقد عرفها بأنها: " الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المؤسسة والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقا لما هو مخصص لها، فالرقابة هي عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها الجهة الرقابية للتأكد من أن ما يجري عليه العمل داخل الوحدة يتم وفقا للخطط والسياسات الموضوعة ".
- ولقد عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها: " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة لقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها ".³
- كما يعرفها إبراهيم درويش: " الرقابة بأنها أداة يمكن من خلالها التحقق من أن البرنامج والأهداف قد تحققت بالأسلوب المعين وبدرجة الكفاءة المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ أي وفق الجدول الزمني لعملية التنفيذ".

¹ عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة، المفاهيم والاتجاهات الحديثة، " مكتبة المحتسب"، عمان، الاردن، 2000، ص 272.

² عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم (المفاهيم، الوظائف، العمليات)، دار المعارف، مصر، 2001، ص 246.

³ حمدي سليمان، الرقابة الادارية والمالية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع 1998، ص 109.

- أما فيما يخص تعريف الرقابة المالية فإن معظم المختصين يصطلح لها عدة مفاهيم، كالملاحظة الفحص، التوجيه، المقارنة، التسجيل، أو التفتيش، لأنها تخص المال العام.¹
 - أما تعريف الرقابة المالية في التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفا لها إلا في إشارات منه لأساليبها وهيئاتها.
- وعموما فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاث اتجاهات في تعريف الرقابة المالية :²

- **الاتجاه الأول :** يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكدا أن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة.
- **الاتجاه الثاني :** وهو اتجاه يهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة والتي تتولى الفحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكلة لها أمر الرقابة المالية.
- **الاتجاه الثالث :** وهو يركز على الجانب الإجرائي والخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة.

ومن هاته الاتجاهات الثلاث يمكننا أن نخلص إلى أن الرقابة هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق يكون من أجل التعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة وللتأكد من حسن سير استخدام الأموال العامة في الأغراض والأوجه المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول لها، وللتأكد من مدى تحقيق المشرع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من مدى سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا.³

¹ أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، ص 19.

² إبراهيم بن داود، البعد الرقابي للأموال من المنظور الأخلاقي الإسلامي، الملتقى الدولي حول الاقتصاد الإسلامي الواقع (رهانات المستقبل)، المركز الجامعي، غرداية، الجزائر، يومي 23 و 24 فيفري 2011، ص 03.

³ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة الإشعاع للطبع و النشر الطبعة الأولى 1997 ص 24.

وعموما يمكن تعريف الرقابة المالية على أنها الرقابة الموضوعية والمنصبة على سلامة تنفيذ الميزانية في جميع النواحي الاقتصادية والقانونية والإدارية وهي عبارة عن جملة الوسائل والأساليب التي تمكن السلطة من متابعة تنفيذ النفقات العمومية، في جميع مراحلها وفق الأوجه المخصصة لها .

وقد حدد المؤتمر العربي الأول للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة المنعقدة بالسعودية عام 1977 تعريف الرقابة المالية على أنها : " منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العمومية ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل غير خاضع للسلطة التنفيذية " .

الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية

يمكن إبراز أهمية الرقابة المالية على الأموال العمومية والدور الهام الذي تؤديه في تحقيق أهداف الإدارة العليا بما تقدمه من معلومات وخدمات من خلال النقاط التالية :¹

- 1 تعتبر الرقابة المالية أحد أركان الإدارة المالية والتي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط المالية وقياس وتحليل وتقييم الوقائع والنتائج الفعلية بالمقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف وسياسات وإجراءات كما تعتبر صمام أمان للإدارة العليا حيث تكفل وتضمن استمرارية العمل بصورة جديّة حسب الخطة المرسومة كما تضمن استقرار ونزاهة الجهاز التنفيذي والتأكد من أداء مهامهم وواجباتهم بكل أمانة واستقامة في استخدام المال العمومي من أجل تحقيق المصلحة العامة.
- 2 قد سنت التشريعات والأنظمة التي تبين مصادر الأموال واستخدامها دون انحرافات ووضعت العقوبات ضد كل من يعبث ويتهاون بكل ما يتعلق بالمال العمومي سواء أثناء جمعه أو إنفاقه.

¹ عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة باتنة، 2014/2015، ص 45.

كما تم إنشاء الأجهزة المختلفة لمراقبة التسيير المالي وإعداد التقارير حول ذلك وتعتبر الرقابة المالية أداة أساسية في تحقيق ذلك.

- 3 تطور دور الرقابة المالية من مجرد التحقيق من أن النشاط الحكومي يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية وفي حدود القانون أيضاً، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.
- 4 تعمل الرقابة على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقاً للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها بغية المحافظة على الأموال العامة وكفاءة وفعالية استعمالها بما يحقق المصلحة العامة وحماية هذه الأموال من كل تبذير سواء استعمال في مجال الإنفاق العام أو الإيرادات العامة.
- 5 تعتبر الرقابة المالية من أهم المرتكزات والأهداف التي تنطلق منها الموازنات العامة خصوصاً موازنة البنود التي تتصف بعدم المرونة وعدم إمكانية التغيير في البنود والمخصصات المالية لغير الأوجه المحددة في الموازنة التي يقر بها البرلمان.
- 6 للرقابة تضمن استقامة ونزاهة الموظفين والعاملين والتأكد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم بكل أمانة واستقامة مصداقاً لقوله تعالى: " إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها " وقوله تعالى: " إن خير من استأجرت القوي الأمين ".
- 7 للرقابة المالية من أهم الوسائل التي تلزم جميع الموظفين والعاملين باختلاف مواقعهم الإدارية على احترام وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات كاملة حسب القانون والدستور.¹

الفرع الثالث: أهداف الرقابة المالية

للقابة المالية عدة أهداف متنوعة وهذا ما سوف نتطرق إليه كالاتي:²

¹ حسين محمد سمحان، ومحمود حسين الوادي وآخرون، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة. عمان طبعة الاولى 2007 ص ص 197، 198.

² حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 43.

- 1 **الأهداف السياسية:** وتتمثل في التأكد من احترام رغبة البرلمان وعدم تجاوز الأولويات والمخططات التي رسدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أن رغبة السلطة التشريعية هي التعبير عن الرغبة الشعبية التي يمثلها البرلمان بغرفتيه.
- 2 **الأهداف الاقتصادية:** وتتمثل في كيفية استخدام الأموال العامة والتأكد من استثمارها في أفضل الأوجه التي تحقق المنفعة العامة وعدم إسرافها وإنفاقها في الأوجه المخصصة لها وكذلك العمل على المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والاختلاس والتبديد والتبذير بما يضمن المصلحة العامة للمال العام.
- 3 **الأهداف القانونية:** وتتمثل في التأكيد على مطابقتها ومسايرة مختلف التصرفات المالية وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات المتبعة في المالية العامة، وترتكز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية ومعاينة كل المسؤولين عن أية انحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بالسير الحسن للأداء المالي والعمل على إتباع الإجراءات الوقائية الصحيحة من أجل تصحيح الأخطاء بما يتماشى على الأنظمة القانونية.
- 4 **الأهداف الاجتماعية:** وتتمثل في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي، بمختلف صوره وأنواعه مثل الرشوة، السرقة، الإهمال، التقصير، الاختلاس والتبديد... إلخ وترتكز على الجوانب السلوكية، وهي أقوى أنواع الرقابة ويصعب قياسها وضبطها .
- 5 **الأهداف الإدارية والتنظيمية:** ويمكن حصرها في النقاط التالية وهي:
 - توجيه وتنظيم الجهود و المساعدة على اتخاذ القرارات المناسبة؛
 - تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها وتكشف عن بعض عيوب التخطيط وتحدد الوضع العام للمؤسسة؛
 - كما تهدف الرقابة على حماية المال العام من أي امتداد واستمرارته ووسيلة لتصحيح الأخطاء، ومدى سلامة التشريعات والقوانين والاطلاع على مدى التزام الهيئات بالقانون.

المطلب الثاني: أساليب وأنواع الرقابة المالية

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الأساليب المتبعة في الرقابة المالية وكذا لأنواعها كالاتي:

الفرع الأول: أساليب الرقابة المالية

اهتمت الدول كثيرا بأساليب تنفيذ العملية الرقابية ومن هذا من أجل الحفاظ على المال العام وصيانة كل مواردها وقد نُظمت لذلك عدة مؤتمرات دولية من أجل تطوير أساليب وإجراءات المراجعة الهادفة لكي تحقق الرقابة المالية كامل أهدافها وفق أفضل السبل وبأقل التكاليف وفي مايلي سوف نتطرق لأهم الأساليب المتبعة من طرف الأجهزة الرقابية للمال العام.

1 الملاحظة والمشاهدة: نجد أن هذا الأسلوب الرقابي يكون في اغلب الأحيان عن طريق مراقبة الوحدات وملاحظتها أثناء القيام بالعمل ويتم هذا عادة بواسطة الرؤساء والمشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف تصحيح ما يقع من أخطاء فور وقوعها وهذا من أجل الوقوف على أداء الأعمال ومراجعة النتائج المحققة وتعتبر هذه الرقابة دائمة ومستمرة ومتاحة لكل نظم الرقابة الداخلية وهي بطبيعتها غير متاحة للأجهزة الرقابية الخارجية المتخصصة والتي لا يمكن أن يتوفر لها عادة إمكانية الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة والمشاهدة.

2 المراجعة والفحص والتفتيش: ويعتبر أسلوب المراجعة والفحص في حقيقة الأمر أسلوب واحد ويعني أن المراجعة وفحص الحسابات والدفاتر والسجلات والمستندات حتى يتأكد القائم بأعمال الرقابة أو المراجعة من سلامة المركز المالي، وصحة الحسابات والنتيجة أو عدم سلامتها، وتتم عملية الفحص والمراجعة من طرف أجهزة الرقابة الخارجية التي لم تشارك في العمليات التنفيذية ويباشر هذا العمل الرقابي بأساليب عديدة ومتنوعة.¹

3 التنظيمات والقوانين واللوائح والتعليمات: حيث تعتبر من أهم وسائل الرقابة للنظم والقواعد المالية التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المتعددة، وهي أيضا أهم الأدوات التي تقوم عليها عملية الرقابة حيث يتعين ويستجوب الالتزام بها من طرف الأجهزة الرقابية ويعتبر الخروج عليها مخالفة للتشريعات المالية وتستوجب المسائلة الجزائية، وكذلك عدم الالتزام بها أيضا يؤدي إلى إضافة وتبديد الأموال العامة وعدم تميمتها وعدم تنفيذ الخطط والبرامج الموضوعة لها، وعليه فإنه لا تقوم الرقابة المالية إلا

¹ حمدي سليمان، مرجع سابق، ص 123.

بوجود نصوص صارمة تضبط قواعد وكيفيات وشروط صرف النفقات العمومية في الأوجه المخصصة لها وكذا مشروعية هذه النفقات.¹

4 **الحوافز والجزاءات:** وهذا يكون حتى نجازي المحسن على إحسانه والمسيء على إساءته فلا بد من مكافأة المراقب للمال العام بأحسن الأداءات والتفاني في القيام بالخدمات وفي نفس الوقت يجب تسليط أقصى العقوبات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله وتقع عليه كامل المسؤولية على تقصيره ويتم اللجوء إلى هذه إلى هذا الأسلوب حتى تقوم الرقابة بتحقيق أهدافها التي تسعى إليها وتحمي المال العام بشكل مباشر عن طريق طريق المكافآت والتحفيزات للأعوان الذين يقدمون عمل ممتاز وتحتم على عدم التهاون في المستقبل عكس العون الذي يقوم بالإهمال في عمله فانه يتم بتسليط عليه أقصى العقوبات جراء ما بدر منه من تهاون وإهمال في أداء عمله المنوط به وهو حماية المال العام من كل أشكال التبديد والإسراف والاختلاس والتبذير.²

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية

إن الرقابة المالية على النفقات العامة تقسم إلى عدة أنواع وتختلف باختلاف المعيار المتبع في التصنيف وأهم هذه الأنواع سنتطرق لها كالاتي:

أولاً: أنواع الرقابة المالية من حيث السلطة التي تمارسها: نجد أن الرقابة المالية حسب هذا المعيار تقسم إلى:

1 **رقابة إدارية:** وهي تلك الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية على نفسها وهي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية وتسيير المال العام، ويتولى القيام بهذه الرقابة موظفون حكوميون من مختلف رتب السلم الهرمي وتكون عن طريق الرؤساء على مرؤوسيهام أي ذاتية (داخلية) وتقوم بها أجهزة مختصة في ذلك في شكل تفتيش دوري، أو قسم مالي تابع لوزارة المالية حيث أن هذه الرقابة تتطرق لعمليات تحصيل الإيرادات وكذا الأوجه التي تصرف فيها النفقات حسب كل وزارة على حدى خلال السنة المالية المعينة أي أن

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 27.

² بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 23.

العملية هنا هي مراقبة تنفيذ الميزانية العامة لكل القطاعات في إطار التنظيم والتشريع المعمول بهما.¹

2 **رقابة سياسية**: إن هذه الرقابة الغاية منها التأكد من صحة المصادقة التي قامت بها السلطة التشريعية بغرفتيها البرلمان ومجلس الأمة على الميزانية العامة للدولة للسنة المقبلة بعد السماع لعرض الوزراء للحصيلة المالية للسنة المنقضية الخاصة بوزاراتهم والتقرير الختامي وبعدها يتم مناقشة مشروع قانون المالية للسنة المقبلة قبل نهاية السنة المالية ب 3 أشهر وتختتم المناقشات بالمصادقة على قانون المالية الذي سوف يطبق في السنة المقبلة ويكون بعد فحصها للحساب الختامي واستجواب الوزراء بصفتهم ممثلين للسلطة التنفيذية حيث يتم عرض كل الإيرادات وما تم صرفه فعلا من نفقات على مدار السنة المالية والتحقيق مع الوزراء في أوجه تلك النفقات من طرف أعضاء السلطة التشريعية.²

3 **رقابة قضائية**: وتقوم بها أجهزة مستقلة متمثلة في السلطات الإدارية المستقلة وتعتمد بعض الدول إلى هذا النوع من الرقابة على تنفيذ الميزانية ومراقبتها وكذا ضبط التصرفات المالية وتهدف هذه الأجهزة إلى الحفاظ على المال العام للدولة وعادة ما تتبع هذه الأجهزة رئيس الجمهورية مباشرة بصفته أعلى سلطة في الدولة وهذا من أجل تسليط استقلاليتها عن الجهاز التنفيذي مما يتيح لها العمل بكل حرية واستقلالية في عملها ومراقبة مختلف الوزارات وإعداد تقارير سنوية لرئيس الدولة تبين فيه كل ما قامت به من أعمال وما كشفت عنه لرقابتها المالية من تجاوزات وخروقات للقانون وكذا إعداد توصيات من أجل تفادي الوقوع في هذه الأخطاء مستقبلا وتعتبر هذه الرقابة في الجزائر من اختصاص مجلس المحاسبة.

ثانيا: من حيث توقيت عملية الرقابة: نجد أن الرقابة المالية من حيث الزمن تأخذ ثلاث صور وهي:

¹ مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2007، ص 87.

² عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، أيام 08-09 مارس 2005، ص 138.

1 **الرقابة السابقة** : وتتم هذه العملية الرقابية قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ومن البديهي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على النفقات فقط فلا يمكن أن نتصور رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العامة مثل رقابة المراقب المالي على كل الوزارات وقد تتضمن ضرورة الحصول مقدما على إقرار من الجهة المختصة بصحة كل عملية على حدى من الجهة القانونية وقد تمتد الرقابة السابقة إلى فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتأكد من سلامة العملية من جميع أوجهها ومن الواضح أن الرقابة السابقة إذا تمت بنجاح فإنها سوف تمنع الأمرين بالصرف من ارتكاب الأخطاء والمخالفات المالية وبالتالي فهي تحمي الأمرين بالصرف وتقيهم من تبديد المال العام فهي رقابة وقائية تم استحداثها من أجل التخفيف من درجة المسؤولية التي كانت تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة من أخطاء في صرف النفقات العمومية لمصالحها.¹

2 **الرقابة الآتية (أثناء التنفيذ)** : وهي عبارة على الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ النفقات والإيرادات كما يصفها آخرون بأنها تتميز بالاستمرار داخل الوحدة الاقتصادية، ويصلح تطبيق هذا النوع في الوحدات الاقتصادية الكبيرة التي يصعب تدقيقها عن طريق التدقيق النهائي خلال فترة محدودة حيث بدأ هذا النوع من التدقيق مع بداية العملية ويستمر بانتهائها ليتحول إلى رقابة نهائية عند مراجعة وفحص الميزانية العمومية، والحسابات الختامية الخاصة بالاعتمادات المالية التي تم صرفها خلال فترات السنة المالية وتتم عن طريق إعداد تقارير دورية إما شهرية أو ثلاثية أو في نهاية السنة المالية وهذا من أجل الوقوف على سير تنفيذ الميزانية وفقا للمخطط والسياسات الموضوعة مسبقا ويمتاز هذا النوع بالميزات الآتية:

- ✓ القدرة على اكتشاف الأخطاء أو العجز في الميزانية فور وقوعه؛
- ✓ الوقوف على نقاط القوة والضعف في الوقت المناسب وهذا لوجود وقت كاف للمدقق من أجل التصحيح؛

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 344.

✓ انجاز أعمال المراجعة والفحص في وقت اقل لسبب الانتظام الدوري للفحص.¹

3 الرقابة اللاحقة (البعدية): وهي عبارة على الرقابة التي تأتي بعد تنفيذ كل عمليات الميزانية، وتتم من طرف هيئات تابعة للسلطة التنفيذية أو مستقلة عنها، وترمي هذه الرقابة إلى اكتشاف الانحرافات والتجاوزات على المخططات المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والاستفادة من كل ذلك في المستقبل.

وللرقابة المالية البعدية (اللاحقة)، ميزة هامة أنها تمكن من دراسة النشاط كله بعد الانتهاء من البرنامج ولهذا فهي رقابة شمولية أكثر من الرقابة السابقة كما أنها لا تتسبب في عرقلة البرامج والمخططات الحكومية لأنها تتم بعد الانتهاء من البرنامج أو صرف النفقة أما ما يعاب عنها أنها تتم بعد ما يحدث خرق للقوانين واللوائح والتنظيمات أي بعد أن تكون الانحرافات والتجاوزات قد تمت على أرض الواقع وبالتالي تصعب مهمة استرداد الأموال العمومية التي ضاعت نتيجة هذه التجاوزات والانحرافات وتبدأ هنا عملية الملاحقات القضائية للذين تورطوا في تبديد وإسراف الأموال العمومية ومسائلتهم قضائيا، وغالبا ما يصعب تحديد المسؤولية على من قام بهذه الأخطاء نتيجة طول الفترة الزمنية للتحقيق.²

ثالثا: الرقابة المالية من حيث نوعية أو طبيعة الرقابة: وتنقسم الرقابة المالية وفق هذا المعيار إلى:

- 1 **الرقابة الحسابية (المستندية):** ويقصد بها كل العمليات والإجراءات الهادفة إلى مراجعة المستندات والدفاتر المحاسبية المتعلقة بعمليات تخص الصرف والتحصيل وذلك لأجل التأكد والتحقق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر المحاسبية والسجلات ومطابقتها مع قواعد المحاسبة العمومية.³
- 2 **الرقابة الاقتصادية:** وهي الرقابة التي لا تكتفي بالتحقق من قانونية الصرف بل تمتد لتشمل التحقق من تنفيذ الأهداف التي من أجلها خصصت الاعتمادات فضلا عن دراسة أوجه الإسراف التي قد تصاحب عمليات التنفيذ والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ كما أن

¹ أكرم ابراهيم حمادة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جبهة للنشر والتوزيع، الاردن، 2006، ص 30.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 345.

³ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 44.

التنفيذ يسير حسب هذا الأسلوب من الرقابة ضرورة تطوير عملية إعداد الميزانية العامة للدولة وأسس القياس المستخدم في العملية بحيث يوضح اثر هذه الأعمال على أفراد المجتمع وعلى النشاط الاقتصادي وهي بالتالي لا تكتفي بالجانب المحاسبي فقط بل تمتد لتشمل مختلف عمليات تنفيذ الأعمال والمشاريع والبرامج ومعرفة تكلفتها، وتعتبر الرقابة الاقتصادية من الأساليب الحديثة التي أصبحت الدول تقوم بها على نطاق واسع وقد ظهرت هذه الرقابة نتيجة ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وازدياد حجم المشاريع العامة وكبر حجم الميزانية العامة للدولة، كما يطلق على الرقابة الاقتصادية مسمى الرقابة التقييمية.¹

3 **الرقابة الشرعية:** ونقصد بها تلك الرقابة التي تراقب مشروعية صرف النفقة أي يجب أن تتطابق النفقة المراد الالتزام بها وفق لما نص عليه التشريع والتنظيم الجزائري أي اخذ الموافقة لمشروعية النفقة من طرف المراقب المالي المعني بصفته مستشار قانوني مالي للأمر بالصرف وهو الذي يوجهه في إطار التشريع المالي .

رابعاً: الرقابة المالية من حيث طريقة معالجتها للأخطاء: وتنقسم الرقابة المالية وفق هذا المعيار إلى :²

1 **رقابة وقائية:** وهي تلك الرقابة التي تقي العون المنفذ من الوقوع في الأخطاء، وبالتالي فهي تحميه من كل التصرفات المخالفة للقوانين والتشريعات والقواعد التنظيمية المعمول بها، والتي ينجر عنها في حالة مخالفتها عقوبات صارمة وهذا من اجل ضمان السير الحسن للأموال العامة والحفاظ عليها من كل أشكال التبديد والإسراف والتبذير.

2 **الرقابة الكاشفة أو العقابية :** وهي الرقابة التي تكون بعد تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات فتنتم عن طريق تقسيم نوعية التسيير وتكشف الأخطاء وبالتالي يتم تسليط العقوبات على مرتكبيها وهي ضرورية حتى لا تتكرر مثل هذه الأعمال وهذا النوع من الرقابة لا يعيق عملية التنفيذ بل يتم عن طريق التفتيش الدوري الذي تقوم به المصلحة المركزية على مصالحها من اجل معرفة أي خروقات أو انحرافات على مستوى مصالحها الفرعية على مستوى التراب الوطني عن طريق مفتشين يقومون بزيارات دورية

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 435.

² عبد الوحيد صرامة، مرجع سابق، ص 138.

إلى المصالح الفرعية من أجل الاطلاع على سير هذه المصالح ومدى تنفيذ الميزانية على أرض الواقع بعيدا عن التقارير الورقية التي ترسلها هاته المصالح إلى الجهات المركزية التابعة لها وفي حالة اكتشاف أي خروقات أو انحرافات فإن المفتشين المركزيين يقومون بإعداد تقارير مفصلة عن هاته الخروقات إلى السلطة المركزية من أجل اتخاذ الإجراءات العقابية اللازمة على المديرين المخالفين قد تصل إلى إنهاء مهامهم أو تحويلهم إجباريا وهذا نتيجة لما اقترفوه من أخطاء .

المطلب الثالث : مبادئ وخطوات الرقابة المالية

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى أهم مبادئ الرقابة المالية وكذا إلى الخطوات التي تمر بها هذه الرقابة أثناء تنفيذ النفقات .

الفرع الأول: المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية

- إن عملية الرقابة ضرورية من أجل الحفاظ على المال العام لذا يجب أن تتوفر فيها مجموعة من المبادئ حتى تبرز فعاليتها ونضمن نجاحها في تحقيق أهدافها وهذه المبادئ هي:¹
- 1 - **مبدأ الاقتصادية:** إن النظام الرقابي الجيد هو الذي يمكنه تطبيق الرقابة بأقل التكاليف وبالتالي فإنه لا يجب تطبيق نظام يحتاج إلى نفقات كبيرة إلا إذا تعلق الأمر بالمؤسسات الكبيرة التي تتسع فيها دائرة التخطيط وبالتالي اتساع نطاق الرقابة وهنا صعب الوصول إلى الأهداف الموضوعية ومن الصعب تطبيق نظام رقابة فعال.
 - 2 - **مبدأ التكامل والاتساق:** يجب أن يتكامل النظام الرقابي مع وسائل النظم التنظيمية خصوصا النظام التخطيطي، بمعنى لا يمكن تصور رقابة بدون معايير رقابية مستمدة من التخطيط وبالتالي لا بد من الربط بين وظيفتين الرقابة والتخطيط في آن واحد حتى يتمكن مسؤول الرقابة من تفهم الخطط التي تمثل الأساس الجوهري كممارسة وظيفته.
 - 3 - **مبدأ الوضوح والبساطة:** يجب أن يكون نظام الرقابة يمتاز بالسهولة في تطبيقه من طرف الأفراد وكذلك الوضوح والبساطة بالنسبة للذين سوف يطبق عليهم هذا النظام، وهذا من أجل أن تكون سهلة الفهم للذين سوف ينفذونها.

¹ أبومنصف، مرجع سابق، ص 30.

4 - مبدأ سرعة كشف الانحرافات والإبلاغ عنها (الأخطاء): إن فعالية الرقابة ترتبط

بعنصر الوقت فكلما كان النظام الرقابي سريع في كشف الانحرافات والأخطاء وفي حينها والعمل على التبليغ عليها بسرعة وتحديد أهم أسبابها كان نظاما رقابيا فعالا كما يجب أيضا على هذا النظام الرقابي أن يشير إلى مختلف الإجراءات والتصرفات الواجب إتباعها من أجل تصحيح كل الأخطاء المرتكبة.

5 - مبدأ النظرة المستقبلية: إن النظام الرقابي الممتاز هو الذي يركز على المستقبل أكثر

من أخطاء الماضي ويهتم بالتنبؤ بالانحرافات والخروقات قبل وقوعها أكثر من اهتمامه بتصحيح أخطاء الماضي، والتصحيح أكثر من العقوبة والعمل على الاهتمام بالاتجاهات المستقبلية أكثر من الماضي وتحقيق النتائج المرجوة منها أكثر من اهتمامه بتقديم الملاحظات.

6 - مبدأ الموضوعية: يجب أن يعكس النظام الرقابي كل الجوانب الموضوعية وأن يلتزم الحياد دون الاهتمام بالجوانب الشخصية بمعنى ذلك أن لا يتدخل العامل ذاتيا في الرقابة لأنه عادة ما تؤدي المعايير الموضوعية إلى شعور العاملين بالرضا والطمأنينة جراء ما يقدمونه من عمل¹.

7 - مبدأ الدقة: عدم الدقة يضر بالمؤسسة، وإن تقديم معلومات غير دقيقة من خلال الرقابة

للمدراء من شأنه استخدامها من طرفهم في إصدار قرارات قد تمثل كارثة تتحملها المؤسسة نتيجة هذه المعلومات في نهاية الأمر وبالتالي يجب أن تكون المعلومات دقيقة حتى تضمن التسيير الحسن للمؤسسة.

8 - مبدأ الحافز الذاتي: وهي اتخاذ مختلف السبل من أجل تحفيز العاملين على مقاومة

الرقابة ونظامها والعمل على إنجاح النظام من بين الأساليب، مع ترك شيء من الحرية للمنفذين كما يضمن لهم المرونة في الأداء كان يرتكز النظام الرقابي على الأساسيات دون السطحيات (الأشياء الثانوية)، مع تحقيق التعاون والتنسيق بين المنفذين ومسؤولي الرقابة بحيث يكون الهدف منها (الرقابة) واضحا من أجل تصحيح المسارات وليس تصيد الأخطاء فقط.

¹ ايهاب صبيح محمود رزق، الإدارة والأسس والوظائف، سلسلة الإدارة في أسبوع، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، جزء 2، مصر، 2001، ص 168.

9 - مبدأ المرونة: ويعني هذا استجابة النظام الرقابي لمختلف المتغيرات المتوقعة الحدوث دون أن يكون هناك حاجة لتغيير جوهري في النظام الرقابي أو فشله أي بمعنى أدق أن يواكب هذا النظام الرقابي مختلف التغيرات المحتملة والممكنة سواء داخليا وخارجيا وأن يقدر على استيعابها وتحليلها تحليلا منطقيا.

10 - مبدأ الملائمة: أي أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس النشاط الحقيقي للمؤسسة ويتلائم مع التنظيم الداخلي الخاص بها ويسعى إلى تحقيق أهدافها المسطرة مسبقا حيث انه لا يوجد نظام رقابي يناسب كل المؤسسات بل يختلف حسب نوعية المؤسسة والظروف المحيطة بها وحتى من حيث توقيت الرقابة.

11 - مبدأ الواقعية: يجب أن تقوم الرقابة على مبدأ الواقعية وليس اعتماد مجرد احتمالات بحيث تتطلب الرقابة وجود شبكة من الاتصالات في جميع الاتجاهات وهذا راجع لسهولة نقل المعلومات وتداولها داخل المؤسسة.

12 - مبدأ الاستثناء: يجب أن يعمل النظام الرقابي على مبدأ الاستثناء، حيث يتم لفت انتباه الإدارة فقط للانحرافات المهمة وأن يكون موجه نحو الخطأ، بحيث لا يتم تضييع وقت الإدارة في أشياء غير مهمة ولا تستدعي العمل الرقابي.¹

الفرع الثاني : خطوات الرقابة المالية

تتطلب وظيفة الرقابة المالية القيام بأربع وظائف أساسية يمكن استخدامها في أي مجال من مجالات الرقابة على الأموال وجود المنتجات وهي كالاتي:

1 وضع المعايير: يعتبر وضع الخطط والمعايير الخطوة الأولى في عملية الرقابة، ومع ذلك فان الخطط تختلف في درجة تفاصيلها وتعقيدها، ونظرا لان المديرين لا يستطيعون ملاحظة كل شيء فانه يجب وضع المعايير ومتابعتها، والمعيار هو عبارة عن نموذج أو مستوى الأداء الذي ترغب الإدارة في تحقيقه والمعايير هي مختلف النقاط المختارة من برنامج الخطة الكلية والتي يتم فيها قياس الأداء لكي يعطي المديرين الإشارات التي توضح لهم كيف تسيير الأمور بدون الحاجة إلى مراقبة كل خطوة في تنفيذ الخطط وتحتاج الإدارة إلى وضع معايير الأداء لكل الأنشطة التي تمارس فيها المشروع، وقد

¹ علي شريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 379.

يعتبر هن هذه المعايير بمصطلحات مثل: جودة المنتج، الخدمة، الأرباح المكتسبة،

المصاريف المستحقة، عدد الشكاوي الخاصة بالعملاء، نسبة الغياب... إلخ.¹

2 قياس الأداء: تأتي هذه الخطوة بعد تحديد معايير الأداء، وهي قياس العمل الفعلي الذي

تم انجازه وتعتمد هذه الخطوة على إمكانية التقييم الموضوعي على الخطوة السابقة وعلى

المعايير وسهولتها وبشكل عام يجب أن يتوافر في عملية قياس الأداء الموضوعية ورغم

سهولة الاسترشاد بالمعايير الكمية إلا أنها يجب ألا تؤخذ كمسلمات أو كبديل كلي

للمقاييس النوعية.

3 مقارنة النتائج: تعد هذه الخطوة من أهم الخطوات التي تلي عملية قياس الأداء حيث

يتم فيها مقارنة العمل المنجز مع ما هو منفذ فعلياً، فإذا ظهر من المقارنة أن العمل تم

تنفيذه حسب المعيار فإن الأداء يكون خاضعاً للسيطرة، أما إذا ظهر من المقارنة بأن

هناك انحراف عن المعيار، فإن الأداء يكون خارجاً عن السيطرة وإذا كان المعيار

المستخدم كمياً فإن عملية المقارنة تكون سهلة نسبياً، أما المعيار الوصفي فيجعل عملية

المقارنة صعبة إلى حد كبير.²

4 تصحيح الانحرافات في المعايير: يعد الغرض النهائي الذي تبحث عنه عملية الرقابة

هو الكشف عن هذه الانحرافات ومعرفتها والعمل على إصلاحها في الوقت المناسب

وبالسرعة الممكنة، ويمكن أن يكون الإجراء التصحيحي عبارة عن تعديل الخطط أو

تعديل طبيعة العمل، أو استبعاد معوقات العمل، أو زيادة عدد الموظفين، أو تدريب

الموظفين وتنمية مهاراتهم، أو إيجاد نظام حوافز فعال ولكن برغم تصحيح الانحرافات

فمن الممكن أن تظهر مرة أخرى، وذلك لأن المعلومات التي تصل إلى إدارة المؤسسة

قد تكون غير صحيحة أو ناقصة، وبالتالي فيجب معرفة أسباب الانحراف الحقيقية

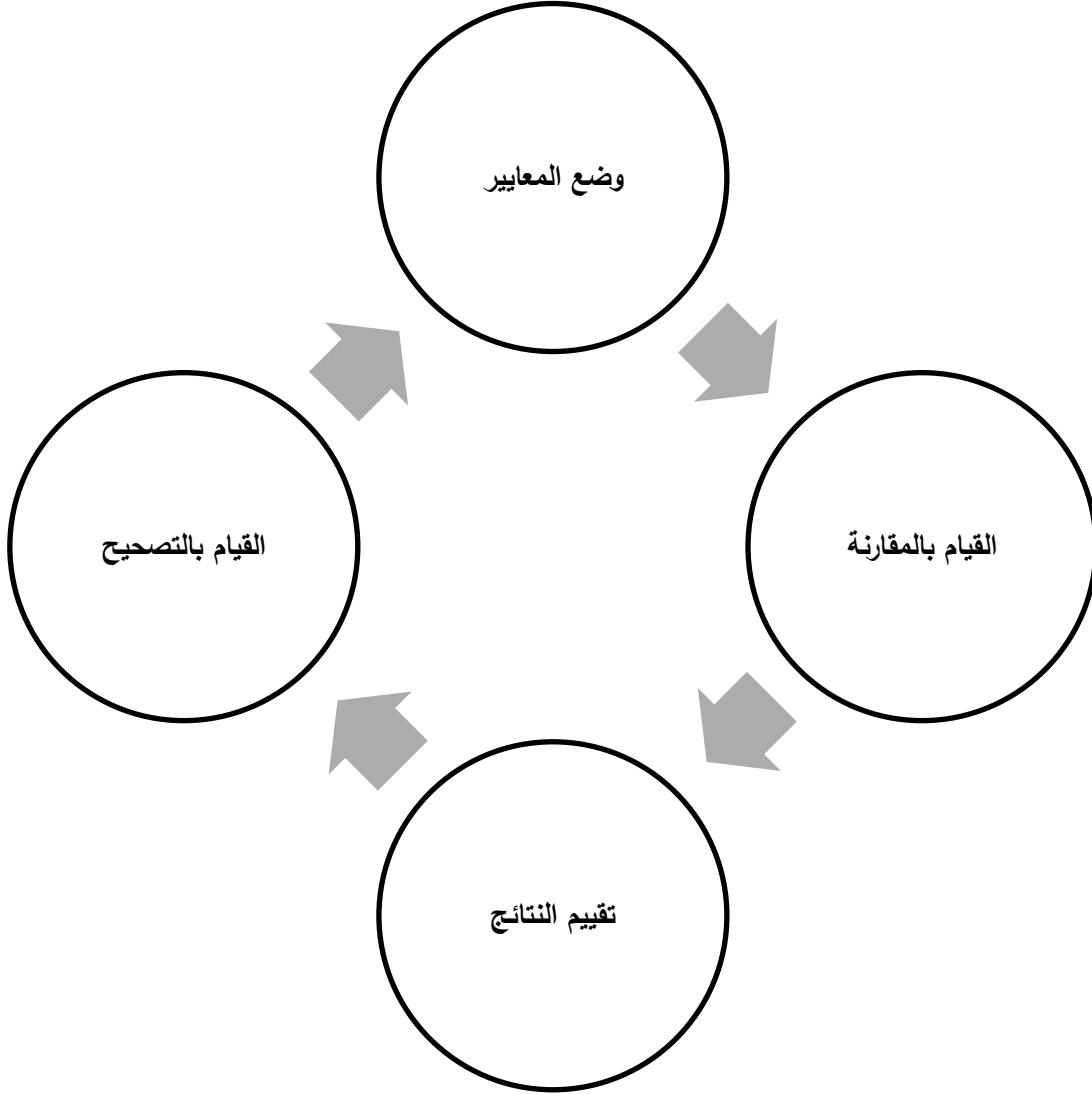
والعمل الجدي على تعديلها حتى لا تظهر المشكلات مرة أخرى في المستقبل.³

¹ محمد الصرفي، إدارة المصارف، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2006، ص 234.

² أبو بكر مصطفى بعيرة، الرقابة في المنظمات، مفاهيم أساسية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، العدد 273، ص ص 10-11.

³ عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 253.

الشكل رقم (03): خطوات الرقابة المالية



المصدر: عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، الإسكندرية، 1998، ص

.85

المطلب الرابع: أجهزة الرقابة المالية

لكي يتم تنفيذ الرقابة المالية على أفضل وجه لابد من وجود أجهزة رقابية تقوم بهذه المهمة وتختلف هذه الأجهزة المكلفة بعملية الرقابة من دولة إلى أخرى وفي الجزائر نجد أن هذه الأجهزة تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي

أولا : المراقب المالي

هو عبارة على عون من الأعوان الموظفين المكلفين بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها أمامه دون أن يتطرق للإيرادات فهو يراقب النفقات فقط أثناء تنفيذها وهو معين بقرار وزاري صادر عن وزارة المالية وهو تابع للمديرية العامة للميزانية أي أن عمله يكون محوره تنفيذه للميزانية الخاصة بالإيرادات العمومية

وسوف نتطرق للمراقب المالي بالتفصيل في الفصل الثاني لأنه موضوع الدراسة وعنوان بحثنا هذا لأنه المحور الأساسي في المذكرة

ثانيا: المحاسب العمومي

1 تعريف المحاسب العمومي: " هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة بإسم

الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية ".¹

وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانون للقيام بالعمليات التالية :

- ✓ تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- ✓ ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها؛
- ✓ تداول الأموال و السندات والقيم والممتلكات و العائدات و الموارد العمومية؛
- ✓ حركة حسابات الموجودات.

¹ حسن الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2001، ص 12.

2 العناصر التي تقوم عليها عملية الرقابة (مهامه):

إن المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية تنص على أن المحاسب العمومي قبل قبوله للنفقة يجب عليه أن يتأكد من:¹

- ✓ مطابقة عملية الإنفاق للقوانين والتنظيمات المعمول بهما؛
- ✓ التأكد من صحة الأمر بالصرف أو من نائبه؛
- ✓ توفر الاعتمادات؛
- ✓ عدم انقضاء الدين بالتقادم الرباعي؛
- ✓ عدم وجود معارضة للدفع؛
- ✓ التأكد من وجود التأشير المنصوص عليها قانونا؛
- ✓ التأكد من انجاز الخدمة.

أ- مطابقة عملية الإنفاق للقوانين والتنظيمات المعمول بهما : وذلك من خلال العودة إلى كل الوثائق الثبوتية التي برر عملية الأمر بالدفع والتحقق منها خاصة إذا تعلق الأمر بالفواتير.

ب- التأكد من صحة الأمر بالصرف أو نائبه : بالنسبة لهذه النقطة يقوم المحاسب العمومي بالتأكد من توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه بالعودة إلى نموذج إمضائه وبالاعتماد على نسخه من قرار أو مرسوم تعيينه .

ج- توفر الاعتمادات : حيث أن المحاسب العمومي قبل القيام بأية عملية دفع يقوم بالتأكد من وجود الاعتمادات الكافية لتنفيذ العملية بالعودة إلى مدونة الميزانية التي تم فيها تخصيص الاعتمادات حسب الأبواب والمواد وكذا مرسوم تخصيص الاعتمادات.

د- عدم انقضاء الدين بالتقادم الرباعي : حيث أن الديون الواقعة على عاتق الدولة والتي لم تدفعه في أجل أقصاه أربع سنوات تسقط نهائيا ولا تدفع من طرف الهيئة العمومية، إلا أن سقوط حق الدائن لا يمكن أن يكون في الحالات التالية:²

¹ المادة 36 من القانون 21/90، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 12 من القانون العضوي 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية.

✓ فعل الإدارة Le fait de l'administration ؛

✓ وجود عائق مبرر منع الدائن من طلب حقه؛

✓ إذا تعلق الأمر بالعاجزين والاشخاص المحكوم عليهم بجناية إذا لم يكون

لديهم ممثل قانوني؛

✓ في حالة الطعن أمام جهة قضائية إلى غاية صدور القرار القضائي الذي يثبت حق الدائن.

هـ- **عدم وجود معارضة للدفع** : حيث أنه في بعض الأحيان يكون الدائن (صاحب الحق اتجاه الدولة) في حد ذاته يمكن أن يكون مدينا سواء من طرف المصالح المختلفة للدولة (مصالح الضرائب، الإدارات العمومية) أو البنوك وهيئات الضمان الاجتماعي أو من طرف الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الآخرين. وهنا يقوم المحاسب العمومي باقتطاع الدين الواقع على عاتق الدائن ويقوم بدفع المبلغ المتبقي.

و- **التأكد من وجود التأشير المنصوص عليها قانونا** : ويتعلق الأمر بالتأشيرة السابقة الموضوعة من طرف المراقب المالي أو لجنة الصفقات العمومية.

ز- **التأكد من انجاز الخدمة** : إن المحاسب العمومي لا يقوم بعملية الدفع إلا بعد التحقق من أداء الخدمة وذلك بالعودة إلى الوثائق الإثباتية وعملية التصفية حيث تحتوي وثيقة التصفية على عبارة " تصفية بعد الخدمة المنجزة ".

3 - نتيجة رقابة المحاسب العمومي: ونكون هنا إمام حالتين:¹

▪ **الحالة الأولى** : إذا كان ملف الالتزام بالنفقة مطابقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما فان المحاسب العمومي يقوم بإتمام المرحلة الأخيرة من عملية الدفع وذلك بتسديد المبلغ المشار إليه في حوالة الدفع أو أمر الدفع وبالتالي تكون المراحل الخاصة بتنفيذ النفقة العمومية قد انتهت .

▪ **الحالة الثانية** : عدم مطابقة ملف الالتزام، في هذه الحالة يقوم المحاسب العمومي برفض إجراء عملية الدفع الخاصة بالنفقة الملتزم بها. حيث يقوم بإعلام الأمر بالصرف بقرار رفض النفقة الملتزم بها مع ذكر الأسباب والملاحظات المبررة لذلك.

¹ المادة 35 و36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ونجد أن الأمر بالصرف في حالة رفض المحاسب العمومي قبول ملف الالتزام يتخذ أحد الإجراءات :

- أ- يقوم بتصحيح الأخطاء والمخالفات المذكورة في قرار رفض الدفع وهنا يعيد الملف إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بعملية الدفع؛
- ب- في حالة عدم إمكانية تصحيح هذه الأخطاء والمخالفات المذكورة في قرار الرفض يلجأ الأمر بالصرف إلى التسخير المنصوص عليه في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية وذلك بتقديم الأمر بالصرف طلباً للمحاسب العمومي يخص التنازل عن قرار الرفض تحت مسؤوليته الكاملة.

وقد حدد القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية الحالات التي لا يمكن فيها للأمر بالصرف اللجوء إلى عملية تسخير المحاسب العمومي والمتمثلة في:¹

- ✓ عدم توفر الاعتمادات والمناصب المالية؛
- ✓ عدم توفر الأموال في الخزينة؛
- ✓ انعدام إثبات انجاز الخدمة؛
- ✓ غياب التأشيرات القانونية الواجبة.

ونستخلص من هذا أن رقابة المحاسب العمومي تهدف إلى تحقيق ما يلي:

- ✓ المحافظة على الأموال العامة؛
- ✓ تخفيض التكاليف والأعباء العامة للدولة؛
- ✓ تجنب مسؤولية الدفع أو التحصيل غير القانوني.

الفرع الثاني: لجان الصفقات العمومية

تتولى الرقابة الخارجية القبلية على مشاريع الصفقات العمومية عدة لجان، تختص بتقديم مساعدات في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام ترانبيها، ودراسة دفاتر الشروط

¹ المادة 48 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون، تأخذ اللجان عدة أنواع، وتنتهي رقابتها بمنح التأشير أو رفض منحها :¹

1-أنواع لجان رقابة الصفقات العمومية : تمارس الرقابة على الصفقات العمومية من طرف هيئة تسمى لجنة الصفقات العمومية يتم إحداثها لدى كل مصلحة متعاقدة، تختص بالرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية التي تبرمها، تختلف هذه اللجان من حيث الاختصاصات الممنوحة لها لأداء عملها تتمثل في:

أ-لجنة الصفقات العمومية لدى المصلحة المتعاقدة : تتمثل هذه اللجان في اللجنة الجهوية، اللجنة الولائية اللجنة البلدية

✓ **اللجنة الجهوية للصفقات :** تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية، في حدود المستويات المبينة في المطات من 1 إلى 4 من المادة 184 من المرسوم رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية

تتشكل هذه اللجنة من الوزير المعني أو ممثله رئيسا، ممثل المصلحة المتعاقدة، ممثلين اثنين (02) للوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة الخزينة)، ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء، ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة .

✓ **اللجنة الولائية للصفقات:** تتكون اللجنة الولائية للصفقات من الوالي أو ممثله، رئيسا، ممثل المصلحة المتعاقدة، ثلاثة ممثلين للمجلس الشعبي الولائي، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية، مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية، ومدير التجارة بالولاية

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة، وكذا دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمه البلدية والتي يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون دينار (200.000.000) بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم،

¹ المواد 171-173-185 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية ، العدد 50، المؤرخة في 20/09/2015.

وخمسين مليون دينار (50.000000) بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار (20.000.000) بالنسبة للدراسات

✓ **اللجنة البلدية للصفقات** : تتكفل بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلدية في حدود المبالغ التي تختص بها، تتكون هذه اللجنة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيساً ممثلاً عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين اثنين (02) عن المجلس الشعبي البلدي، ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

ب- **اللجنة القطاعية للصفقات العمومية** : تحدث كل دائرة وزارية لجنة قطاعية للصفقات، تختص في حدود المستويات الموضحة في المادة 184 من المرسوم رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، تتشكل هذه اللجنة من الوزير المعني أو ممثله رسمياً، ممثل الوزير المعني نائب رئيس، ممثل المصلحة المتعاقدة، ممثلين اثنين (02) عن القطاع المعني، ممثلين اثنين (02) للوزير المكلف بالمالية، ممثل عن الوزير المعني بالتجارة .

2- **محتوى رقابة لجنة الصفقات العمومية**: إن رقابة لجنة الصفقات العمومية تمارس على دفتر الشروط وعلى مشروع الصفقات العمومية كما يلي:¹

أ- **الرقابة على دفتر الشروط** : يخضع دفتر الشروط إلى رقابة احد اللجان الأربعة السابقة حسب مبلغ الصفقة، حيث يتم التأكد مما يلي :

✓ مدى مطابقة دفتر الشروط لقانون الصفقات العمومية، دفاتر التعليمات العامة ودفتر التعليمات المشتركة؛

✓ مدى تناسق أحكامه وخاصة التناقضات المحتملة بين بنوده؛

✓ مدى الشفافية في الإجراءات التي يوفرها، خاصة الآجال، العادلة بين المنافسين؛

¹ خالد سناطور، الرقابة على النفقات، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005-2006، ص 25.

تختم هذه الرقابة إما بتحفظ على دفتر الشروط، وهو ما يتطلب إجراء التعديلات الضرورية عليه، وإما قبوله الذي يترجم بمنحه تأشيرة دفتر الشروط التي تعتبر شرطا لا بد منه لإتمام المراحل اللاحقة.

ب- الرقابة على الصفقات العمومية: يتم التأكد مما يلي:

- ✓ مدى احترام قانون الصفقات العمومية، ومدى التقيد بدفتر الشروط وأماكن وأسباب مخالفته والآثار المحتملة لذلك؛
- ✓ مدى اخذ التحفظات المحتملة حين المصادقة على دفتر الشروط بعين الاعتبار؛
- ✓ كيفية إتمام إجراءات الإعلان، كيفية تحريره أماكن نشره و الأجل المرتبطة به؛
- ✓ كيفية إجراء عملية فتح الاظرفة و تقييمها و مدى الشفافية التي تم توفيرها؛
- ✓ مدى وضوح بنود الصفقة اماكن الخلل أو التناقص بينهما، واقتراح التصحيحات الضرورية؛
- ✓ الأحكام الخاصة بالتحيين والمراجعة، خاصة إذا ما تعلق الأمر بصفقة تموين؛
- ✓ الأحكام الخاصة بالتسيقات وكيفية وآجال دفعها والضمانات المرتبطة بها؛
- ✓ الاحكام الخاصة بالتنفيذ والاستلام؛
- ✓ ضمانات ما بعد الاستلام.

3- رقابة لجنة الصفقات العمومية : تعتبر اللجنة مركز اتخاذ القرار فيما يخص الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات في حدود اختصاصها وتمنح بهذه الصفة أو ترفض التأشيرة كالآتي: ¹

أ- منح التأشيرة: معناه ان الصفقة صحيحة وقابلة للتنفيذ، ويمكن أن تكون هاته الأخيرة مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة .

ب- رفض منح التأشيرة : إن كل مخالفة للتشريع أو التنظيم المعمول به تعانیه اللجنة تشكل سببا كافيا لرفض التأشيرة، ويجب أن يكون هذا الرفض معللا

¹ المواد 200، 201، 202، 203 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274، المرجع السابق .

في حالة رفض لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة منح التأشيرة، يمكن للوزير الأول أو مسؤول الهيئة المستقلة المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، كل على حسب اختصاصه ان يتجاوز الرفض وذلك بمقرر معطل تسلم نسخة منه الى الوزير المكلف بالمالية، اللجنة المعنية للصفقات العمومية ومجلس المحاسبة في حالة رفض اللجنة القطاعية للصفقات، يمكن للوزير أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة المعني، بناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة ان يتجاوز هذا الرفض بمقرر معطل ترسل نسخة منه الى وزير المالية للجنة الوطنية للصفقات ومجلس المحاسبة

إن مقرر التجاوز يجب أن يتم في أجل 90 يوما ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة، ومهما يكن من أمر فلا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشيرة لأسباب عدم مطابقة الأحكام التشريعية، بينما يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشيرة لأسباب عدم مطابقة الأحكام التنظيمية .

الفرع الثالث: المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة تعمل تحت السلطة المباشرة لوزير المالية. وتصنف الرقابة المالية المفتشية العامة للمالية ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسبة من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي تتم بعد تنفيذ الموازنة، وهي بذلك ليست رقابة تاشيرية، وإنما تحقيقية حسابية من ناحية، ودراسة علمية من ناحية أخرى.

1 الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي :

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، الجماعات المحلية، الهيئات والهياكل والمؤسسات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وكذا المستثمرات الفلاحية العمومية، وصناديق الضمان الاجتماعي، وبصفة عامة، كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي، وكل الأشخاص الاعتبارية بإعانة من الدولة أو هيئة عمومية،

كما تمارس رقابتها أيضا على المؤسسات الاقتصادية العمومية، وتتمثل التدخلات المفتشية العامة المالية في مهام التدقيق والتحقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي:¹

- ✓ تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها اثر مالي؛
- ✓ تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية؛
- ✓ صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها؛
- ✓ مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية؛
- ✓ شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها؛
- ✓ سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعينها هذه التدخلات.

2 التقييم الاقتصادي والمالي: تقوم المفتشية العامة للمالية في تدخلاتها باجراء التقييم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي، وبهذه الصفة تتولى على الخصوص القيام بما يلي:

- ✓ الدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته؛
- ✓ الدراسات المقارنة والمتحركة في الزمان والمكان، لأصناف ومقاييس التسيير على المستوى الداخلي والخارجي؛

✓ التحليل المقارنة لهياكل مقاييس التسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشاركة.

3 القواعد العامة لتنفيذ الرقابة: تتمثل أهم القواعد العامة لتنفيذ الرقابة فيما يلي:

- ✓ يقع تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في الوثائق وفي عين المكان بعد الإشعار القبلي أو بصفة مباغته؛

✓ تضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات التي تسند إلى المفتشية العامة للمالية بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية؛

- ✓ تنجز المفتشية العامة للمالية في مصالحها، الأشغال التحضيرية والتحليلية المرتبطة بتدخلاتها، وتقوم فيما يعينها باستغلال المعطيات الاقتصادية والمالية والقياسية التي تتولد عن ذلك؛

¹ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص ص 222-

- ✓ تقدم آراء واقتراحات لاتخاذ تدابير وللقيام بتنظيم أو تقيين، لاسيما فيما يخص الطرق والإجراءات المطلوب استخدامها في مجال التقييس والفعالية والنجاعة؛
- ✓ يحق للمفتشين أن يطلعوا على الوثائق التي تحوزها أو تعدها الإدارات والهيئات العمومية، والتي تخص الأملاك والمعاملات والوضعية المالية في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها الرقابة؛
- ✓ يحزر المفتشون في نهاية تدخلاتهم تقريراً يسجلون فيه ملاحظاتهم ومعاينتهم التي جمعوها في شان فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة التي فتشوها، ويحتوي هذا التقرير تدابير من شأنها أن تحسن تنظيم المصالح والهيئات التي كانت موضوع تقدير اقتصادي ومالي، كما يمكن أن يحتوي على أي اقتراح من شأنه تحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها؛
- ✓ تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً عن حصيلة عملها، وتخليصاً لمعايناتها، والاقتراحات ذات الطابع العام التي يراها، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها أو تحسينهما على الخصوص.

الفرع الرابع: رقابة مجلس المحاسبة

سنتطرق من خلال هذا المطلب الى تعريف مجلس المحاسبة ومجال اختصاصه، إضافة لصلاحياته

1 تعريف مجلس المحاسبة: مجلس المحاسبة هو المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية¹

وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.²

¹ المادة 02 من الامر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، 1995، ص 03

² المادة 02 من الامر رقم 10-02 مؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل ويتم الامر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو سنة

1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 50، 2010، ص 4

2 مجال اختصاص مجلس الإدارة: وفي مجال ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، يكلف مجلس المحاسبة برقابة:¹

- ✓ مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق، والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية
 - ✓ المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها، كلها ذات طبيعة عمومية
 - ✓ تسيير الاسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكون وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات الأخرى، جزء من رأسمالها الاجتماعي
 - ✓ الهيئات التي تسيير النظم الاجارية للتأمين والحماية الاجتماعية .
 - ✓ استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أ كل هيئة اخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة
 - ✓ استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ الى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الانسانية أو الاجتماعية أو العلمية أو التربوية أو الثقافية
- 3 صلاحيات مجلس المحاسبة:** يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال

الرقابة اللاحقة للأموال العمومية:²

أ- في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية: يراقب حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من اجل تحسين ذلك .

ب- في مجال ممارسة صلاحيته القضائية : يتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين

¹ جمال لعمارة، مرجع سابق، ص ص، 225-226

² أنظر الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء والملاحظة .

ج- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوف فيها، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمات المطبقة عليها.

ويقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته .

د- رقابة نوعية التسيير: يقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية تسيير المرافق والهيئات العمومية التي تدخل في مجال اختصاصه شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد .

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

ويراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية، وذلك بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها انطلاقاً من الموارد التي تم جمعها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية.

ويشارك في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.¹

¹ جمال لعامرة، مرجع سابق، ص ص 227-228.

هـ - رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويختص في هذا الأمر بتحميل كل مسير أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، مسؤولية هذا الخطأ وأخيرا يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.¹

الفرع الخامس: الرقابة الشعبية السياسية (البرلمانية)

تعتبر الرقابة الشعبية السياسية من قبيل الخارجية على النفقات العامة وتنفيذها، إذ تلعب الدور البارز في توجيهها الوجهة الصحيحة، والمقصود بالرقابة الشعبية هنا الرقابة التي يمارسها البرلمان بغرفتيه:²

أولاً: رقابة البرلمان: تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة والمعاصرة واللاحقة، فإضافة إلى اختصاص البرلمان بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية) فان مراقبته تمتد من الفترة المعاصرة لتنفيذ الميزانية (رقابة آنية) إلى نهاية السنة المالية (رقابة بعدية).

01-الرقابة السابقة " أثناء التصويت على قانون المالية " :

الملاحظ أن كلا النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لم يتطرقا لهذه الرقابة ولا للتصويت على قانون المالية للسنة، غير أننا نجد القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم الغرفتين والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة قد نص في مادته 44: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور ويصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداعه ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال اجل أقصاه 20 يوما، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية

¹ المادة 192 من القانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14، 2016، ص33

² بن داود ابراهيم، ، مرجع سابق، ص 177.

الأعضاء اجل 08 أيام للبت في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون " ومن كل هذا وبعد أن يودع قانون المالية للسنة بمكتب المجلس الشعبي الوطني يحال على لجنة المالية والميزانية التي تتولى دراسته ومناقشته " ¹.

1-1- الدور الرقابي للجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

يتشكل المجلس الشعبي الوطني من عدة لجان دائمة ومتخصصة، ومن بين هذه اللجان نجد لجنة المالية والميزانية وهي اللجنة المختصة في دراسة مشاريع قوانين المالية وإعداد تقارير بشأنها ومن واجبها أن تتابع تنفيذ الإجراءات الواردة في قوانين المالية. وتعتبر هذه اللجنة من اكبر اللجان عضوية، حيث تتشكل من 30 إلى 50 عضو وهي تحظى بعناية خاصة وعلى الأخص في المجال القانوني والعلمي فهي: ²

أ. في الجانب القانوني تتمتع بالصفة الدائمة ولها أولوية فحص ودراسة مشروع قانون كما أنها: تمثل الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية، تنظر في مدى نجاعة وفائدة التعديلات المقترحة من الحكومة والنواب على حد سواء، كما أنها هي التي تتولى طبع تقرير المشروع التمهيدي لقانون المالية وتوزيعه على النواب لإعطاء رأيهم فيه.

ب. أما في الجانب العلمي، فاللجنة مختصة في المجالين المالي والضريبي وكل ماله صلة بالاقتصاد والمالية مما يجعلها تتحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية.

ج. في مجال التدخلات فاللجنة حق الاستماع لأعضاء الحكومة كما أن لها حق الاستعانة بالخبراء والمختصين بغرض الحصول على معلومات تساعدها في أداء مهمتها.

ويتوج عمل هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني ومن قبل مقررها أو احد نوابه.

¹ ابن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 178.

² سامية شويخي ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير ، جامعة تلمسان ، 2011، ص 74

1-2- المناقشة العامة لمشروع قانون المالية والميزانية:

يقوم رئيس المجلس الشعبي بافتتاح المناقشة فيعطي الكلمة لمقرر لجنة المالية لقراءة التقرير الخاص بمشروع قانون المالية ثم يشرع في مناقشة القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ممثلاً في وزير المالية والى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين، وتعتبر التعديلات واحد من أهم صلاحيات السلطة التشريعية ممثلة في نوابها حيث أن التعديل في حد ذاته يعد إجراء جديداً يضاف إلى مشروع قانون المالية، غير أنه اشترط لتحقيق ذلك أن لا ينصب مضمون طلب التعديل على الزيادة في النفقات العامة إلا إذا كان ذلك مستندا على تدابير من شأنها الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية لتغطية زيادة النفقات المقترحة، فإذا جاءت التعديلات مخالفة لهذه الإجراءات كان لرئيس المجلس الحق في رفض إيداعها.¹

1-3- التصويت على مشروع قانون المالية والميزانية:

تقوم الجلسة العلنية المخصصة للتصويت على مشروع على مشروع قانون المالية والميزانية بدراسة التقرير العام المقدم من لجنة المالية والميزانية والمتضمن المعطيات الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي والمالي السائد في البلاد.

وبمقتضى نص المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يصوت بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة واستناداً للمادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بنفس الطريقة وكآخر إجراء، يقوم رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.²

2- الرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية:

يمكن للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني) أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي بواسطة الآليات الأساسية التالية:

¹ سامية شويخي، مرجع سابق، ص ص 76-77.

² سامية شويخي ، المرجع نفسه، ص 77 .

2-1- الاستماع والاستجواب:

يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، ويمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة.¹

2-2- السؤال:

يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوماً.

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.²

2-3- مناقشة بيان السياسة العامة:

يجب على الحكومة أن تقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، ويمكن للحكومة أن تقدم لمجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة.³

يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل.⁴

تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.⁵

¹ المادة 151، من القانون رقم 01/16، مرجع سابق، ص 29.

² المادة 152، من نفس القانون، ص 29.

³ المادة 98، من نفس القانون، ص 19.

⁴ المادة 153 من القانون 01/16، مرجع سابق، ص 29.

⁵ المادة 154 من نفس القانون، ص 29.

2-4- لجان التحقيق :

بموجب المادة 180 من الدستور، يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.¹

3- الرقابة اللاحقة (قانون ضبط الميزانية):

يجري المجلس الشعبي الوطني الرقابة اللاحقة على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها البرلمان في السنة السابقة بعد تنفيذ الميزانية، ويرى تطبيق توجيهاته وذلك بقيامه من جديد بمراقبة هذا التنفيذ. وفي هذا الصدد قد نصت المادة 179 من الدستور على أن تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان.²

هذا القانون المعبر عنه بقانون ضبط الميزانية، هو الذي يضبط نهائياً الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات، ويقر حساب نتائج السنة المالية المعدنية والمشمتم على الفائض أو العجز عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية، والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخزينة، ونتائج تسيير عمليات الخزينة إلخ.³ ولكي يتمكن البرلمان من معرفة وضعية الميزانية ميدان التنفيذ فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة لاسيما:

- ✓ التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للاستثمارات؛
- ✓ التقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العمومية ؛
- ✓ التقرير السنوي للمفتشية العامة؛
- ✓ تقرير مجلس المحاسبة ؛
- ✓ جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها.

¹ المادة 180 من نفس القانون، ص 31.

² المادة 179 من نفس القانون، ص 31.

³ شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 79

وعلى ضوء هذه التقارير تتم عملية مراجعة التطبيق ومدى احترام الحكومة للترتيبات القانونية بواسطة مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية، هذا الأخير يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.¹

أي أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على قانون ضبط الميزانية لا يعني إبراء ذمة الحكومة وإنما هو مجرد إثبات حالة المالية للدولة في مدة سنة مضت، أما مسؤولية الوزراء جماعية كانت أو فردية فهي من اختصاص رئيس الجمهورية، غير أن إبراء ذمتهم الشخصية باعتبارهم الأمرين بالصرف الرئيسيين والمحاسبين ماليا فهو من اختصاص مجلس المحاسبة الذي يتولى عملية رقابة المحاسبة، الذي حينما يقوم بمراقبة حسابات الوزارات والمؤسسات التابعة لها، ويصدر إبراء لكل وزير عن حساباته، أما في حالة عجز الميزانية فان المجلس الشعبي الوطني يضبط ويحدد موطن الخلل ثم يصدر قرارا يتضمن توجيهات إلى الهيئات التنفيذية لمعالجة الوضع المالي من الناحية العملية.²

ثانيا: مجلس الأمة: أنشأ مجلس الأمة بموجب دستور 1996 حيث يعتبر غرفة ثانية في برلمان، 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 دستور 1996، يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة أو يقوم أعضاؤه باستجواب الحكومة أو تقديم أسئلة كانت أو شفوية، كما يمكن لهم القيام بتحقيق في قضية ذات مصلحة عامة، من قبل خمسة عشر (15) عضوا، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض.³

¹ المادة 05 من القانون العضوي رقم 17/84، مرجع سابق،

² شويخي سامية، مرجع سابق، ص 80.

³ المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18/02/1998

خلاصة الفصل

لقد استعرضنا في هذا الفصل مفهوم النفقات العمومية وإلى أهم عناصرها المكونة لها وكذا إلى أهم تقسيماتها المعروفة وكذلك تطرقنا إلى الصور المختلفة للنفقات العمومية على أرض الواقع ودورها في حركة المال العام أثناء صرفه ولهذا وجب الحفاظ عليها ومراقبتها أثناء عملية تنفيذها حتى تذهب في الأوجه المخصصة لها ويتم هذا عن طريق الرقابة المالية والتي لها أهمية بالغة في الحفاظ على المال العام من كل أشكال التبديد والإسراف والتبذير والعمل على تسييره بما يعود بالمنفعة على الدولة وعلى المواطنين وهذا بمراقبته أثناء صرفه في شكل نفقات عمومية تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة على الدولة والمجتمع والعمل على ترشيده الترشيد العقلاني الذي يخدم الدولة وسير مراقفها ومؤسساتها السير الحسن الذي يضمن الاستمرارية والنجاح والتطور والسير بانتظام وتقديم أحسن خدمة مرجوة ولهذا وجب وضع رقابة مالية فعالة قصد المحافظة على الأموال العامة للدولة وحمايتها من كل أشكال الإسراف والتبذير .

والرقابة المالية لها عدة أنواع وأساليب وخطوات تقوم بها من أجل حماية النفقات العامة وتضمن السير الحسن لها في الأوجه المخصصة لها وقد وضعت الدولة عدة أجهزة رقابية تطرقنا لها مثل المحاسب العمومي، لجنة الصفقات العمومية وأجهزة رقابية أخرى بعملها بعد صرف النفقة والمتمثلة في المفتشية العامة للمالية وكذلك مجلس المحاسبة بأدواره المختلفة، وكذلك وضعت أجهزة رقابية شعبية والمتمثلة بالبرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، كل هذا من أجل الحفاظ على المال العام وإنفاقه في الأوجه المخصصة له وترشيده وكشف كل الانحرافات التي قد تتسبب في تبديده.

وسوف نتطرق في الفصل القادم بالتفصيل لرقابة المراقب المالي والذي هو موضوع بحثنا هذا.

تمهيد

إن الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها والخاصة بميزانية الدولة تهدف إلى منع الأخطاء والتجاوزات في الإنفاق العام قبل حدوثه وبالتالي فهي تحمي المال العام من التبديد، حيث أي هذه الآلية تعتبر كصمام أمان بالنسبة للأمرين بالصرف أثناء قيامهم بعملية صرف النفقات ويقوم بهذه الرقابة جهازين قسم يقوم به المحاسب العمومي والذي تطرقنا إليه سابقا وقسم آخر يقوم به المراقب المالي الذي سوف يكون محور الفصل الثاني وعنوان مذكرتنا ولا تتحرك رقابته إلا إذا تم الالتزام بالنفقة لدى مصالحه وعليه سوف تركز دراستنا حول المراسيم التنفيذية الآتية والتي تنظم عمله وهي المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها فمن عنوان المرسوم التنفيذي تبين لنا أن عمل المراقب المالي يكون على مراقبة النفقات العمومية دون الإيرادات وهناك أيضا المرسوم التنفيذي رقم 381/11 والمتضمن تنظيم مصلحة الرقابة المالية وسوف نتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين :

- المبحث الأول: الإطار العام للمراقب المالي.
- المبحث الثاني: آليات الرقابة التي يمارسها المراقب المالي.

المبحث الأول: الإطار العام للمراقب المالي

نظرا للدور الهام الذي تلعبه الأموال العامة في بناء الدولة وحركة مؤسساتها فقد ظهر الاهتمام بشكل كبير على العمل على مراقبة صرف النفقات العمومية وترشيدها وتوجيهها في الأوجه الصحيحة وفق ما نص عليه التشريع الجزائري وقوانين المالية وهذا من اجل تفادي الوقوع في أزمات مالية وكذلك العمل على تجاوز الأخطاء والانحرافات قبل الوقوع فيها أي إتباع رقابة سابقة قبلية وقائية من شأنها حماية المال العام وتوجيه النفقة العمومية في الطريق الصحيح، كما نصت عليه القوانين والتنظيمات المعمول بها في البلاد واحترام ما جاء في القانون العضوي 17/84 المتضمن قوانين المالية في الجزائر وسوف نستعرض في هذا المبحث عدة نقاط وهي تعريف المراقب المالي، شروط تعيينه ومسؤولياته وكذا هيكله مصالحة وفروعه .

المطلب الأول: مفهوم المراقب المالي

" هو عبارة على موظف تابع لوزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام بالنفقة الذي يحرره الأمر بالصرف ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية في الجهة التي عُين فيها ويقوم بوظيفته بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، وتعتبر رقابة المراقب المالي رقابة مشروعية للنفقة وليست رقابة ملائمة فهي تراقب مدى صحة النفقة وتوجيهها في الأوجه المخصصة لها وفق ما نصت عليه القوانين والتنظيمات، كما أن المراقب المالي يشكل احد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها وتأخذ رقابته شكل المتابعة والمطابقة، وتعتبر بمثابة رقابة وقائية للنفقة العمومية وكاستشارة قانونية مالية للنفقة العمومية قبل القيام بها عن طريق التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف في حالة كانت نفقته مطابقة للقوانين والتشريعات كما انه يتمتع بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل وزير المالية ويمثل وظيفته أيضا في آن واحد .¹

¹ أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح الرقابة المالية.

الفرع الأول: الجانب القانوني للمراقب المالي

إن القانون 21/90 لا يعتبر المراقب المالي كعون محاسبي وهذا ما يجعله غير خاضع لنفس المسؤوليات التي تقع على المحاسب العمومي ولقد أكدها قانون المحاسبة العمومية في المواد 58، 59، 60 والتي تحدد وتنظم وظيفة المراقب المالي والتي أسندت له مهمة الرقابة المسبقة لعمليات النفقات دون التدخل في جانب الإيرادات حيث نجد أن هذه المواد تدخل في باب الرقابة فقط ليس في باب الأعوان المحاسبين، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 هي التي تحدد مهام المراقبين الماليين .

الفرع الثاني: مجال اختصاص رقابة المراقب المالي: إن المراقب المالي يمارس مهامه الرقابية لدى كل من: ¹

الإدارات المركزية، الولاية، البلدية، وهو يراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية:

ميزانيات المؤسسات، الإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة بالخرينة، ميزانيات الولايات وميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري 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 والمراكز الاستشفائية الجامعية، المؤسسات الاستشفائية المتخصصة،... الخ الموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة.

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

² انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات

الملتزم بها المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92/414 .

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 .

الفرع الثالث: شروط تعيين المراقب المالي والمراقب المالي المساعد

يتم تعيين المراقب بقرار من الوزير المكلف بالمالية، وذلك من بين: ¹

- 1 رؤساء المفتشين المحللين للميزانية (أعلى رتبة في المفتشين المحللين للميزانية).
- 2 المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- 3 المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- 4 المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة بهذه الوصفة بإدارة الميزانية (خدمة فعلية)
- 5 المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 08 سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية
- 6 المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون 07 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية
- 7 المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية

زيادة على الشروط المذكورة سابقا يخصص التعيين في منصب المراقب المالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة ليسانس من التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.

- كما يتم تعيين المراقبين الماليين المساعدين بقرار من الوزير المكلف بالميزانية من بين: ²

- ✓ رؤساء المفتشين المحللين للميزانية؛
- ✓ المتصرفين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون 03 سنوات بإدارة الميزانية خدمة فعلية؛
- ✓ المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية؛
- ✓ المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 06 سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية؛

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

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

✓ المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛

✓ المفتشين المحليين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

الفرع الرابع: مهام المراقب المالي والمراقب المالي المساعد

تتمثل المهام الموكلة للمراقب المالي وكذا المراقب المالي المساعد في الآتي :

أولاً: مهام المراقب المالي: تتمثل مهامه في ما يلي: ¹

- 1 المسهر على صحة توظيف النفقات العمومية بالنظر إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- 2 للتحقق مسبقاً من توفر الاعتمادات.
- 3 إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة
- 4 تقديم النصائح والإرشادات للأمرين بالصرف في المجال المالي.
- 5 إعلام الوزير المكلف بالمالية شهرياً بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.
- 6 للقيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية. ²
- 7 تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- 8 إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.
- 9 ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم .
- 10 - إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية. ³
- 11 - مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.

¹ أنظر المادة 58 من القانون رقم 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية

² انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381

³ أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

12 - المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمبادر بها من المديرية العامة للميزانية والتي لها اثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.

لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف بهذه الصفحة حيث لا يحتمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، غير انه يجب عليه أن يرسل، في كل الحالات تقريراً مفصلاً إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية)، عين الوضعية السنوية لكل مؤسسة تابعة لرقابته.

ثانياً: المراقب المالي المساعد

إن المراقب المالي هو المخول بتحديد المهام الموكلة للمراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقاً لكيفيات تحدد بموجب قرار ممضي من طرف المدير الجهوي للميزانية الذي تتبع له المراقبة المالية، وذلك فيما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بتنفيذ النفقات العمومية ويكلف زيادة على ذلك بما يأتي:¹

✓ مساعدة المراقب المالي في ممارسة المهام الموكلة له كما نصت عليها المادة 10 في حدود ما يسمح به القانون.

✓ إعداد تقرير مفصل للمراقب المالي عن نشاطاته وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة له.

✓ إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام الموكلة له، مهام أخرى يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير الجهوي للميزانية التابع له إقليمياً عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية، غير انه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام بالمهام الآتية:²

الرفض النهائي، الإشعار، التقرير المفصل.

¹ أنظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

² أنظر المادة 02 من القرار الوزاري المشترك رقم 20 المؤرخ في 02 افريل 2012 المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد

وشروط إنابة المراقب المالي

ثالثا: شروط إنابة المراقب المالي

في حالة الغياب الغير المتوقع للمراقب المالي أو حدوث أي مانع له تمارس صلاحياته ومهامه من طرف المراقب المالي المساعد الذي يعين مسبقا بصفته نائبا عنه وباقتراح من المراقب المالي وبموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية لما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية أو البلدية كما يتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية أو المدير الجهوي للميزانية لجهة الاختصاص عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى كل من الولاية والبلدية في الحالات الآتية: ¹

✓ في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي (العطلة السنوية، عطلة مرضية، تكوين...الخ)؛

✓ وكذا الغياب المتوقع للمراقب المالي وباقتراح منه شخصيا؛

✓ كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات والمهام المخولة له طيلة فترة النيابة قصد ضمان السير الحسن للمصلحة خلال فترة غياب المراقب المالي.

ويتم تحديد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، وكذا عدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب مالي، وكذا تنظيم المصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع بقرار من طرف الوزير المكلف بالميزانية وهذا بطلب من المراقب المالي يرسله إلى سلطته الوصية مباشرة وهي المديرية الجهوية للميزانية لجهة الاختصاص والتي تعتبر الإدارة الفعلية المسيرة للرقابات المالية الولائية والبلدية وتنظم سيرها وهي بدورها ترسل المديرية العامة للميزانية (D G B).

¹ انظر المواد 03 و 04 من القرار الوزاري المشترك رقم 20 المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي.

المطلب الثاني: مسؤوليات المراقب المالي

تكتسي مسؤولية المراقب المالي عدة حالات حسب الطبيعة ووظيفة المخالف :

- 1 يمكن أن تكون مسؤولية مهنية (مسؤولية إدارية وتأديبية).
- 2 يمكن أن تكون عقدية (مسؤولية شخصية وعقدية).
- 3 يمكن أن تكون قضائية (مسؤولية شخصية وجنائية).

ولكن في إطار ممارسة الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي، فإن مسؤوليتها التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 09-374 والتي حددها من خلال التأشير التي منحها، كما يعتبر أيضا مسؤولاً شخصياً عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وكذلك مسؤولاً عن مذكرات الرفض التي يبلغها بعنوان الرقابة السابقة للآمرين بالصرف في حالة تعسفه وطبقاً للمواد 88 و 89 من القانون الخاص بمجلس المحاسبة الأمر 20/95 فإنه يتحمل المسؤولية عن كل المخالفات فيما يخص عدم الانضباط في مجال تسييره للميزانية والمالية عن كل الآراء التي يقدمها للآمرين بالصرف وكذلك عن السر المهني عند دراسته للملفات والقرارات التي يطلع عليها.¹

كما أن المراقب المالي في تسيير مصالحه إلى يطبق وظائف المانجمنت والتي تقوم على خمس عناصر وهي: التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق، والمراقبة ولكل عنصر من هذه العناصر دور وأهمية بالغة من أجل بلوغ الأهداف المرجوة .

ويقع على عاتق المراقب المالي مسؤوليات عديدة أثناء تسييره لمصالحه نوجزها فيما يلي:

الفرع الأول: تحديد المسؤولية الإدارية والمحاسبية²

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 والتي تقارن مع حسابات التسيير للمحاسب

¹ المواد 88 و 89 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 02/10 الجريدة الرسمية عدد 39.

² أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

العمومي ومع الحساب الإداري للأمر بالصرف وذلك للمقارنة والمقاربة بينهم، وهنا من الممكن أن تكون مسؤولية المراقب المالي موضوعة رهن الاتهام، حالة منح تأشيرات غير مسموح بها ومخالفة للقوانين أو رفض البعض الآخر وهي مؤهلة للقبول

فالمراقب المالي ملزم بمسك محاسبة للالتزامات بالنفقات العمومية وسجلات منح التأشيرات والرفض وكذلك متابعة الأرصدة المالية لكل بند من بنود الميزانيات العمومية بالمتابعة والمراقبة وكذلك متابعة سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته، وتبعاً لما ذكرناه أعلاه يمكن أن نحدد:

أولاً: المسؤولية الإدارية للمراقب المالي: حيث أنه لا تطبق عليه المسؤولية المالية والشخصية لأنه لا يعتبر عوناً " محاسبياً " ويكون مسؤولاً إدارياً أما وزير المالية، والمراقب المالي أقرب أكثر إلى المحاسب العمومي بالنسبة لاحترام الأوامر السلمية. وكذلك مسؤول عن المصالح التابعة له إدارياً من مختلف المكاتب الموضوعة تحت تصرفه.

كما أن المراقب المالي يتعرض إلى عقوبات كأى موظف للعقوبات الإدارية التالية:¹

عند إخلاله بالأعمال 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

-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 طار ممارسة وظيفته.

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

- 2 ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
 - 3 التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة 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 مريح آخر.
- تعرضه للعقوبة من الدرجة الرابعة أين يخضع تحديد العقوبة المطبقة لدرجة خطورة الخطأ، كذلك للظروف المحققة أو المشددة التي ارتكبت فيها المخالفة ولمدى مسؤولية المراقب المالي المخالفة وللعواقب والأضرار 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 الشخصية والجنائية:

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 والمالية وذلك وفقا للمادة 88 الفقرة 07 من القانون 95-20 المتعلقة بمجلس المحاسبة، حيث يعتبر هذه المادة مخالفة للقوانين وقواعد الميزانية المالية، كل رفض للتأشيرة غير مؤسس، أو حالة الممنوحة أعطيت خلافا للقوانين، وتبعا " لما ما ذكرناه أعلاه يمكن أن نحدد :¹

¹ أنظر المادة 1/88 من الأمر رقم 95-20

أولاً: المسؤولية الشخصية للمراقب المالي: هذا النوع من المسؤوليات يمر بغرفة التأديب بالميزانية المادية ومجلس المحاسبة عموماً تمس الأمرين بالصرف والمحاسبة وأعضاء المراقبة التي تنتج وثائق التسيير الإداري المتضمن الأخطاء المخالفة لقوانين المحاسبة الذين تسببوا في الخسارة العمومية طبقاً للمادة 88 من الأمر رقم 95-20 المتعلقة بمجلس المحاسبة تعتبر المخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والأخطاء والمخالفات خرقاً صريحاً بالأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على تسبب الأموال التي تلحق ضرراً بالهيئة العمومية.¹

ثانياً: المسؤولية الجنائية للمراقب المالي: إن المراحل المختلفة للخوض في النفقات تبدأ منذ التقدير إلى غاية الدفع وتتم عبر مراحل كثيرة من المراقبة في الأصل الاعتمادات المالية المنصوص عليها في قانون المالية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المجلس الدستوري، توزع الاعتمادات المالية حسب الباب في كل قطاع مخصص له بواسطة مقررة اعتماد الدفع المؤشرة من طرف المراقب المالي للدولة لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، حيث توزع عليهم حسب المادة في الميزانية والالتزام يكون بالنفقات العمومية يكون أمام المراقب المالي هذا الالتزام يتكون من مرحلتين:²

✓ المرحلة القانونية التي ينشأ فيها الالتزام بالدين على الهيئة الإدارية بمبادرة الأمر بالصرف

✓ مرحلة المحاسبية تتكون من توزيع اعتمادات الدفع الضرورية لانجاز الهدف الملتمزم به من طرف المحاسب، إجراءات المراقب المالي تنحصر في مرحلتين يتم منح التأشيرات بعدما يتفحص ملف الالتزام في حالة عدم احترام محتوى هذه المادة تطبيقاً عليه الإجراءات القانونية.

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 ويسبب خسارة في

¹ أنظر المادة 2/88 من الأمر رقم 95-20.

² أنظر المادة 3/88 من الأمر 95-20.

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.

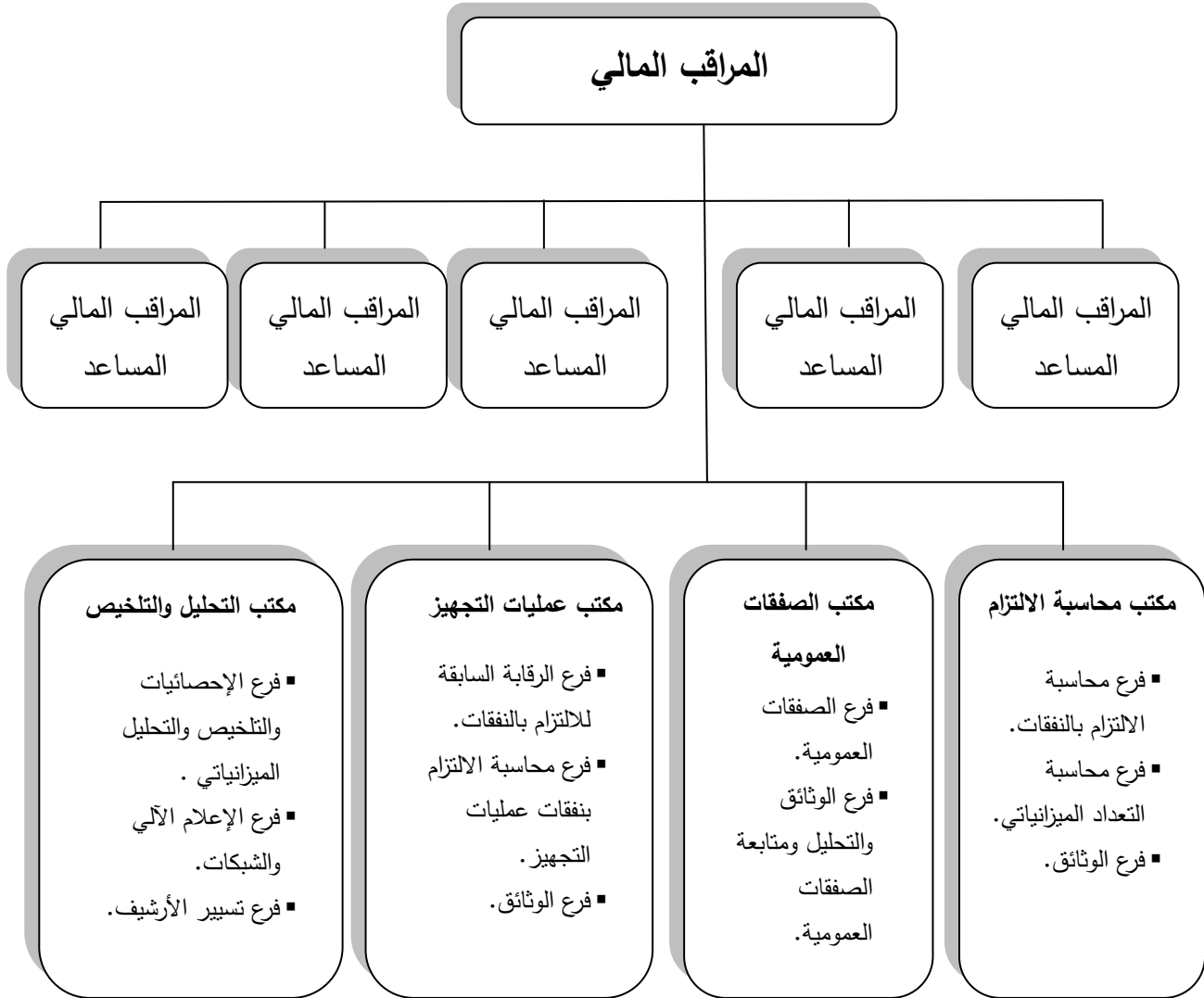
فالعقوبات والمتابعة ضده في المخطط الإداري والمدني والجزائي غرامات مالية للمراقب المالي تنطبق عليه من تاريخ ارتكاب المخافة، وتضاعف هذه الغرامة بمثلها عندما المراقب المالي يخالف إجراءات التنظيم والمطابقة.¹

¹أنظر المادة 3/89 من الأمر 20-95.

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية

إن الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية وهو مبين كآلاتي في هذا المخطط التوضيحي المفصل لمصالح الرقابة المالية وكيفية عملها واختصاصها

الشكل رقم (04): الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية للولاية



المصدر: من إعداد الطالب بالاستناد إلى المرجع: الجريدة الرسمية المؤرخة في،

2013/05/26، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/07/09، يحدد عدد المراقبين

الماليين والمراقبين الماليين والمساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع.

الفرع الأول: مكاتب المراقبة المالية

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: ¹

- ✓ مكتب محاسبة الالتزامات.
- ✓ مكتب الصفقات العمومية .
- ✓ مكتب عمليات التجهيز .
- ✓ مكتب التحليل والتلخيص.²

حيث يتم تعيين رؤساء مكاتب بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين :

✓ الموظفون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لها المرسمون .

✓ الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة محلل رئيسي للميزانية أو مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لهما، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.³

أولاً: مكتب محاسبة الالتزامات بالنفقات : تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير في مايلي: ⁴

- ✓ الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد؛
- ✓ ارتباط الاعتمادات ؛
- ✓ تحويل الاعتمادات ؛

¹ المرسوم التنفيذي رقم 381/11، المادة 05، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 2011/11/27.

² المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

³ المادة 16، المرسوم التنفيذي رقم 381/11

⁴ المادة 28، المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها- الجريدة الرسمية عدد 82- بتاريخ 1992/11/15.

- ✓ التفويضات بالاعتماد التي تمنح للآمرين بالصرف الثانويين؛
- ✓ الالتزام بالنفقات التي تمت؛
- ✓ الأرصدة المتوفرة.

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

ثانياً: مكتب الصفقات العمومية

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم وفق شروط المنصوص عليها، قصد انجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة حيث تبرم الصفقات العمومية وفقاً لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق لإجراء التراضي كاستثناء وذلك من خلال تحديد المتعامل المتعاقد، بيانات الصفقات، أسعار الصفقات، وكيفيات الدفع، والضمانات المقدمة، آجال التنفيذ.¹

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعدها، حيث تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية، فبعد دراسة ملف الصفقة وفي 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.

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

¹ أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 مرجع سابق.

كما تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة المشاريع 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.

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 متوفر، وأن نوعها مطابق لباب الميزانية المقترح اقتطاعها منها، 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 يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار يكلف مكتب الصفقات العمومية، لاسيما ب:²

- ✓ دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقرا و، أو عضوا في لجنة الصفقات.
- ✓ إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها .
- ✓ المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.

¹ المادة 3/07، المرسوم التنفيذي 374/09

² المادة 07 الفقرة 4 و5 من المرسوم التنفيذي 374/09

- ✓ دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا و/أو عضوا في لجنة الصفقات.
- ✓ تحضير الإشعارات المبينة للنقائص للملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز
- ✓ متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير وأو تغاضي .
- ✓ إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-414.
- ✓ تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية والنفقات العمومية .
- ✓ إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.¹

ثالثا: مكتب عمليات التجهيز

نفقات التجهيز هي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية والاجتماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية الثروة الوطنية. حيث أن تسيير نفقات التجهيز يعتمد على نظام خاص قائم على عدة أدوات أهمها:²

- 1 - نظام رخص البرامج: إن تنفيذ نفقات التجهيز، وتحضيرها ومراقبتها تخضع لنفس قواعد المالية العمومية والمحاسبية غير أنها تمتاز ببعض الخصائص والوصيات لاسيما على مستوى مرحلة الالتزام والدفع، حيث يسمح بالالتزام بعد اعتماد رخص البرامج ولا يمكن الدفع إلا بعد الترخيص بإعتمادات الدفع .
- 2 تسيير ومراقبة رخص البرامج و إعتمادات الدفع : في ما يخص تسيير البرامج واعتمادات الدفع يبلغ الوزراء المختصون ومسؤولو المؤسسات والإدارات المختصة وكذا الولاية إلى مصالح الوزير المكلف بالمالية جميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من طرف الدولة وتنفيذها وتقويمها ويحدد مضمون ذلك ودورية عند الحاجة بتعليمات من وزير المالية في ما يخص مراقبة مشاريع التجهيز.

¹ انظر الجريدة الرسمية المؤرخة في 2013/05/26، العدد 28، قرار وزاري مشترك المؤرخ في 2012/7/9، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذلك تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع

² المواد 19 و 20 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 .

يقدم المراقب المالي مقرر التسجيل وبطاقة الالتزام ليسجل المعلومات المتعلقة بالمشروع ويطابقها مع مقرر البرامج ثم يمنح التأشيرة وفي نفس الشيء بالنسبة لمقررات إعادة التقييم، تخفيض أو تغيير 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 عليه في مقرر التسجيل هذا إلى جانب القيام بالمهام التي نصت عليها المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 .

يكلف مكتب عمليات التجهيز، لاسيما ب : ¹

- ✓ التكفل بترخيص البرامج والتعديلات 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 التأشيريات الرفض.
- ✓ متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض وأو تعاضي.
- ✓ إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- ✓ تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومي .

رابعاً: مكتب التحليل والتلخيص

هي مصلحة تشرف على التحليل على مستوى مصالح الرقابة من فكرة الالتزام إلى غاية التجسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية ودقيقة للمعطيات في كل سنة مشاريع قرارات برنامج عمل، تمنح فيه كل المعلومات والتقارير اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة والولاية والبلدية ولها الحق في اقتراح خطط لسيير مصالحها، مكتب المحاسبة الالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز، كما تقوم

¹ المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 .

بمتابعة دوريا لمشروع ما أو نفقة ما، لفائدة قطاع ما أو بلدية ما يكلف مكتب التحليل والتلخيص، لاسيما بـ: ¹

- ✓ تشكيل قواعد بيانات إحصائية.
- ✓ تحليل وتلخيص 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 .
- ✓ حفظ أرشيف المصلحة وتسييره.

الفرع الثاني: فروع مصلحة المراقبة المالية

من خلال تقسيم مصلحة المراقبة المالية إلى مكاتب فإنه يتوجب على الوزارة تقسيم المكاتب إلى فروع من أجل تخفيف الضغط على المكاتب وتسهيل عملية الرقابة وجعلها أكثر فعالية، حيث يدير كل فرع رئيس يتم توظيفه باقتراح من المراقب المالي.

يتم تعيين رؤساء فروع بقرار من وزير المالية المكلف بالميزانية، بناء على اقتراح من المراقب المالي من بين: ²

- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.
 - الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .
 - الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة ملحق رئيسي للإدارة والذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة في مصالح الميزانية.
- حيث يتم تنظيم مصالح المراقبة المالية إلى مكاتب في فروع يحدد عددها بثلاثة فروع على الأكثر حسب الحالات التالية:

¹ المادة 03، قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 2012/07/09.

² المادة 17، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

الحالة الأولى: تنظيم مصلحة المراقبة المالية التي تضم خمسة 05 مراقبين ماليين مساعدين في 04 مكاتب وهي:¹

- 1/ مكتب محاسبة الالتزامات.
- 2/ مكتب الصفقات العمومية .
- 3/ مكتب عمليات التجهيز .
- 4/ مكتب التحليل و التلخيص .

الحالة الثانية: تنظم مصلحة المراقبة المالية التي تضم أربعة 04 مراقبين ماليين مساعدين في ثلاثة 03 مكاتب هي:²

- 1/ مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص .
- 2/ مكتب الصفقات العمومية .
- 3/ مكتب عمليات التجهيز .

الحالة الثالثة: تنظم مصلحة المراقبة المالية ثلاثة 03 مراقبين ماليين مساعدين في مكنتين اثنتين هما:³

- 1/ مكتب محاسبة الالتزامات و التحليل والتلخيص.
 - 2/ مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز .
- وتتفرع المكاتب السابقة إلى الفروع التالية:⁴

- مكتب محاسبة الالتزام حيث يضم : فرع محاسبة الالتزام للنفقات، فرع محاسبة التعداد الميزانياتي ، فرع الوثائق.
- مكتب التحليل والتلخيص : ويضم فرع الإحصائيات والتلخيص والتحليل الميزانياتي، فرع الإعلام الآلي والشبكات، فرع تسيير الأرشيف.

¹ المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

² المادة 07، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

³ المادة 08، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

⁴ أنظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/07/09، يحدد عدد المراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع .

- مكتب الصفقات العمومية يضم هذا المكتب: فرع الصفقات العمومية، فرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات.
- مكتب عمليات التجهيز: يضم فرع الرقابة السابقة للالتزام بالنفقات، فرع محاسبة الالتزام بالنفقات عمليات التجهيز، فرع الوثائق.

المبحث الثاني: آليات الرقابة التي يمارسها المراقب المالي

إن المراقب المالي هو شخص معين من وزارة المالية يمارس وظيفته الرقابية على النفقات الملتزم بها لدى مصالحه من طرف الآمرين بالصرف وهو يراقب ميزانيات معينة نصت عليها المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، كآلاتي:¹

- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة: وهي عبارة على ميزانيات الوزارات حيث أنه يوجد على مستوى كل وزارة ميزانية خاصة بها تحدد فيها نفقاتها وكذلك الأمر بالنسبة للإدارات والهيئات التابعة للدولة.
- الميزانيات الملحقة: وهنا فإن المراقب المالي يعمل على إجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة، والمعرفة وفق نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 17/84، بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة، والتي يضيف القانون عليها الشخصية الاعتبارية (المعنوية)، والتي لها دور في تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن، وقد عرفت الجزائر عدة أنواع من الميزانيات الملحقة ولم يبق منها سوى الميزانية الملحقة بالبريد والمواصلات، أما غيرها من الميزانيات الملحقة فلم تظهر إلا فترة من الزمن.
- الحسابات الخاصة بالخرينة: يقوم المراقب المالي بمراقبة النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخرينة وفق المادة 48 من القانون العضوي 17/84 المتعلق بقوانين المالية مايلي: الحسابات التجارية، حسابات التسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومة الأجنبية، حسابات القروض، حسابات التخصيص الخاص.

¹ أنظر القانون العضوي رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية العدد 28 المؤرخة في 1984/07/10.

وفحوى هذه الحسابات الخاصة بالخرينة أن هناك تحصيلا لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، كما قد تسجل الخزينة العامة خروجاً لبعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة، لأجل هذا كان لابد من رصدها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة وهذا لا يمنع أن نص المشرع الجزائري على أن يقوم المراقب المالي بإخضاعها للرقابة المسبقة وتكون ضمن رقابتها عليها.

▪ نفقات ميزانية الولاية والبلدية (الجماعات الإقليمية)

وهي عبارة عن جدول تقديري للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية والبلدية وقد أدرجت ميزانية البلدية في سنة 2010 لتصبح خاضعة للرقابة السابقة للمراقب المالي نتيجة العجز وتبديد الأموال العامة وجاء بها التعديل المرسوم التنفيذي 374/09 في المادة 02 منه وأخضعها للرقابة السابقة للمراقب المالي من أجل المحافظة على أموالها وتوجيه نفقاتها وفق القوانين والتشريعات وحمايتها من كل أشكال التبذير والاختلاسات.¹

إضافة إلى ذلك تخضع أيضا ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والتكنولوجي، ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

وأعفت المادة 02 من المرسوم السابق ميزانيتا المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من رقابة المراقب المالي وأخضعتها للتنظيم الخاص بهما، وأضافت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 374/09 إدارات أخرى تابعة للرقابة على النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق أي بعد تنفيذها على سبيل تسوية الميزانيات التالية: ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وعلى ميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.... إلخ

¹ أمينة ركاب، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية، العدد 2016/03/1، ص ص

وعليه فإن الميزانيات المعينة برقابة المراقب المالي هي الميزانيات المذكورة في المرسوم التنفيذي 414/92 والمرسوم التنفيذي المعدل له رقم 374/09 كرقابة سابقة على النفقات الملتزم بها أمامه ورقابته تمس المشروعية فقط دون رقابة الملائمة والميزانيات والإدارات الغير المذكورة في المرسومين فلا تدخل ضمن مجال صلاحية رقابته ورقابته تخص تنفيذ النفقات العمومية وصرفها ولا تدخل في عملية تحصيل الإيرادات التي تبقى من اختصاص الأجهزة الرقابية الأخرى مثل: المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة.

المطلب الأول: القرارات والعناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

الفرع الأول: القرارات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي

إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشيرة التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما أن يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول ونجد هنا العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة وهي:¹

- 1 للقرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم وتثبيتهم ودفع رواتبهم عدا ما كان مرتبطا بالترقية في الدرجات.
- 2 للقرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة والثابتة بموجب فواتير نهائية.
- 3 كل التزام مدعم بسند طلب أو الفاتورة الشكلية ما لم يتعدى المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية التي يشترط فيها وثائق أخرى كالفاتورة وسند الطلب وغيرها، وكذلك كل قرار وزاري يتضمن تحويل الاعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو يتضمن إعانات مالية.
- 4 للجداول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية والجداول الأصلية والتي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة والتي تطرح أثناء قفل السنة.
- 5 للقرارات المتضمنة لنفقات تسيير أو تجهيز أو استثمار لقطاع من القطاعات.²
- 6 مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

¹ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 131.

² أنظر المواد 5، 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374

7 كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

وطبقا للمادة 5 المعدل والمتمم للمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 ومذكور أعلاه على نفس هذه القرارات وكذا المادة 6 تعدل وتم أحكام المادة 7 من نفس المرسوم

غير أن القانون أجاز أحيانا عقد بعض النفقات قبل الحصول على التأشيرة كالنفقات التي تدفع من أصل سلطات تحدد فيها بعض النفقات المستقبلية، الطارئة والنفقات التي تدفع من أصل اعتمادات سبق حجزها على سبيل الاحتفاظ.¹

وعليه فقبل الالتزام بالنفقة والأمر بالصرف يجب أن يحصل على موافقة المراقب المالي في شكل تأشيرة المراقب المالي توضع على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الثبوتية عند الاقتضاء وتعتبر التأشيرة لجنة الصفقات العمومية في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي وفي حالة ما إذا لوحظ نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة على المراقب أن يبلغ الوزير المكلف بالميزانية ورئيس الصفقات العمومية والأمر بالصرف عن طريق إشعار وتكون الالتزامات الغير قانونية محل الرفض وفي حالة غياب التأشيرة على الالتزام بالنفقة لا يمكن إلا رفض تسديدها.²

الفرع الثاني: العناصر التي يراقبها المراقب المالي

لقد بينت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 السابق ذكره العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي وهي محددة على سبيل الحصر وهي تتمثل فيما يلي:

أولاً: الصفة القانونية للأمر بالصرف

أي ضرورة التأكد من ضرورة توافر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة، وقد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة بأنه كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو التوجيه بأمر بالدفع وقد يكون هذا الأمر كما رأينا إما رئيسيا أو ثانويا .

¹ توفيق الحاج إبراهيم، المالية العامة، المؤسسة العامة للمطبوعات، دمشق، 1986، ص 165.

² سعاد طبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2001، ص 39.

ثانيا: تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

ثالثا:مراعاة توفر الاعتمادات المالية المرخص بها والاعتماد هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ، القيام بالعمليات الموكولة إليهم فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذلك الغرض.¹

رابعا: التخصيص القانوني للنفقة، حيث لا يكفي وجود الاعتمادات بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجه النفقة أي أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة بأن لا يعطي اعتماد ما نفقة غير مخصصة له.

خامسا: مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه.

سادسا: التأكد من وجود التأشير والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها، ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات دورا بارزا بمنح أو رفض التأشيرة.

والملاحظ هنا أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في لجنة الصفقات التي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة، كما انه في نفس الوقت يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها.²

ومن هنا نجد بان المراقب المالي يسعى إلى التأكد من وجود العناصر السابق ذكرها، فإن توافرت اشر بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة أو يقوم برفض التأشيرة لانعدام العناصر مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق 20 يوم.³

¹ رضا شلالي، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر. 2002، ص 20.

² رضا شلالي، مرجع سابق، ص 33.

³ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

الفرع الثالث: آجال أعمال الرقابة المسبقة من المراقب المالي

يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها والتي قدمها الأمر بالصرف في أجل عشرة أيام اعتباراً من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام ويمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين يوماً في حال تعقد الملفات وتطلبها لدراسة ومراجعة مكثفة من المراقب المالي، وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي 414/92 أما في حالة الرفض المؤقت والمعلل من المراقب المالي فيترتب عنها توقف سريان هذه المواعيد.¹ وطبقاً للمادة 16 من المرسوم السابق يحدد اختتام الالتزام بالنفقات حسب نوعها، فإن كانت نفقات التسيير فاختتام الالتزام بها يكون يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، ويمدد هذا التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة المتعلقة بما يلي:²

✓ نفقات التجهيز والاستثمار.

✓ النفقات التي تصرفها بواسطة الإدارة مباشرة .

✓ القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.

✓ جداول أجور المستخدمين المؤقتين والمناوبين أي العاملين بالحساب اليومي.

وكذلك نصت المادة 09 المعدل والمتمم لأحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي 414/92 يجب أن تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف والخاضعة للرقابة السابقة في أجل عشرة أيام.

وتنص المادة 11 المعدل والمتمم للمادة 17 من المرسوم التنفيذي 414/92 تبقى تواريخ اختتام الالتزام التي تقوم بها الولاية والبلدية خاضعة لأحكام التنظيمية في تسييرها.

غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانوناً، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية.³

¹ المادة 15 من المرسوم التنفيذي 414/92

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 135.

³ المواد 9 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09

المطلب الثاني: نتائج رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية

تتهي عملية رقابة النفقات الملتزم بها أمام المراقب المالي، إما بتأشير على بطاقة الالتزام، عند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية وهذا عندما تتوفر في الالتزام كل الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها، أي توفر المطابقة، أما النتيجة الثانية وهي عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها وهنا فإن الالتزام يكون موضوع لرفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة.¹

أما في حالة الرفض النهائي فإنه يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بإجراء التفاوضي عن الرفض النهائي أي يتجاوزه تحت مسؤوليته وسوف نستعرض في مايلي كل حالة بالتفصيل.

الفرع الأول: تأشير المراقب المالي

التأشير هي الفعل الذي بموجبه يضع المراقب المالي ختمه وإمضاءه على الوثائق المتضمنة الالتزام بالنفقات ليؤكد صحتها، وهي المهمة الأساسية لعمل المراقب المالي، وبعد التأكد من صحة الوثائق الثبوتية والالتزامات، يتم منح تأشير المراقب المالي بالكيفية الآتية:²

- 1/ وضع ختم وإمضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام؛
- 2/ وضع الختم على الوثائق الثبوتية المرفقة مع بطاقة الالتزام؛
- 3/ منح رقم تاريخ للتأشير وهذا طبقا للسجل الموضوع لدى مكتب التحليل والتخليص.
- 4/ تسجيل في السجل الخاص بالتأشيريات كل محتوى التأشير الممنوحة.
- 5/ التسجيل المحاسبي لبطاقة الالتزام من طرف العون المكلف بالرقابة .

الفرع الثاني: رفض التأشير

إن الرفض هو عبارة عن إجراء مكتوب يحرره المراقب المالي ويعبر بموجبه عن رفضه لقبول الالتزام بالنفقة بسبب عدم صحتها أو لعدم مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها في الجانب المالي، ويرسل المراقب المالي مذكرة الرفض إلى الأمرين بالصرف متضمنة كل

¹ أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 414/92.

² أمينة ركاب، مرجع سابق، ص 68.

الملاحظات وكذلك المراجع التي استند عليها في تحرير هذا الرفض سواء كانت قوانين أو تنظيمات أو تعليمات أو مراسلات... إلخ.

وكل التزام غير قانوني أو غير مطابق للتنظيمات يكون موضوعا لرفض مؤقت أو نهائي حسب كل حالة، حيث أن:

أولاً: الرفض المؤقت Rejet Provisoire : (أنظر الملحق رقم 01)

ويهدف إلى تصحيح الأخطاء الجارية وهو يتم في الحالات التالية:¹

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

وفي هذه الحالات فإن الأمر بالصرف يستطيع عند إبلاغه بالرفض المؤقت، تصحيح أو إكمال النقائص، وهذا من أجل أن يتحصل الالتزام على تأشيرة أي يتدارك خطأه، على عكس الرفض النهائي، وهي فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد.²

ثانياً: الرفض النهائي Rejet Définitif : (أنظر الملحق رقم 02)

ويعتبر هذا الإجراء الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف، وضمان تصحيح الأخطاء السابقة وأخذ ملاحظات وتحفظات الرفض المؤقت بعين الاعتبار، ويعطل الرفض النهائي بما يلي:³

- ✓ عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ✓ عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- ✓ عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

¹ أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414/92.

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 134

³ أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها وبهذا لا يمكنه تصحيح الالتزام بالنفقة غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشير حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي.

كما يبلغ المراقب المالي مذكرات الرفض النهائي إلى الأمرين بالصرف، مع إرسال نسخة للمديرية العامة للميزانية مع تقرير مفصل بذلك.

إن مذكرة الرفض (المؤقت والنهائي)، تسجل في سجل خاص بالرفض لدى مكتب التحليل والتخليص بالمراقبة المالية ويعطي لها رقم وتاريخ طبقا لهذا السجل وترسل ممضاة ومختومة من طرف المراقب المالي.¹

الفرع الثالث:التغاضي (تجاوز الرفض) Passer Outre : (أنظر الملحق رقم 03)

إن التغاضي هو إجراء استثنائي يقوم بموجبه الأمر بالصرف التغاضي عن رأي المراقب المالي تحت مسؤوليته وتجاوز رقابة المراقب المالي ونصت عليها المادة 18 من المرسوم التنفيذي 414/92 وهنا تزول مسؤولية المراقب المالي على هذه النفقة ويصبح الأمر بالصرف المسؤول الوحيد أمام الجهات الوصية نتيجة لاتخاذ هذه الإجراءات ويتحمل المسؤولية كاملة .²

إلا أنه لا يمكن حصول إجراء التغاضي، المنصوص عليها في المادة 18، في حالة الرفض النهائي والتي تدخل في مجملها الأسباب الآتية:³

- ✓ عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونية التي تؤهله للقيام بعملية الالتزام بالنفقات .
- ✓ عدم توفر الاعتمادات المالية أو انعدامها وكذلك نفس الشيء بالنسبة للمناصب المالية .
- ✓ انعدام التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما .
- ✓ انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام بالنفقة.
- ✓ التخصيص الغير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوز للإعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوز المساعدات المالية في الميزانية .

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 414/92.

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 135.

³ المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 .

إن الالتزام الذي تم بموجبه التنازلي يرسل إلى المراقب المالي مع مقرر التنازلي الذي يعده الأمر بالصرف وهذا قصد التأشير عليه بتأشير الأخذ بالحسبان مع الرجوع إلى تاريخ ورقم التنازلي، وبعدها يقوم المراقب المالي بإرسال نسخة من ملف الالتزام والذي كان موضوع للتنازلي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام.

يرسل الوزير المكلف بالميزانية في جميع الحالات السابقة نسخة من ملف التنازلي إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة من أجل التحقيق فيه.¹

ويرسل أيضا ملف التنازلي إلى الوالي أو إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي التابع له الأمر بالصرف المعني بملف التنازلي، الوزير أو بصورة مباشرة.²

الفرع الرابع مسؤولية المراقب المالي

إن المراقب المالي مسؤول عن كل تصرف صادر عنه أثناء ممارسته مهام الرقابة، وتختلف المسؤولية حسب نوع القرار الصادر عنه إما في حالة منع التأشير أو رفض منحها.

1 - في حالة منح التأشير : في حالة قيام المراقب المالي بمنح التأشير يمكن للأمر بالصرف مواصلة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية، وعليه فإن المراقب المالي مسؤول عن أية تأشير يقوم بمنحها وهذا ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 414/92 والتي تنص على أن المراقب المالي مسؤول عن حسن سير مختلف المصالح العمومية التي تحت سلطته وعن كل التأشير التي يضعها وكذلك المراقب المالي المساعد مسؤول أيضا عن تأشيراته التي يمنحها في حدود الاختصاصات التي يفوضها له المراقب المالي ونصت عليها المادة 32 من نفس المرسوم.

2 - في حالة الرفض : وتقع مسؤولية المراقب المالي في حالة الرفض التعسفي أو الغير مؤسس للتأشير، وكذلك اتخاذ موقف من شأنه تعطيل الأمر بالصرف في أداء مهامه وذلك ما نص عليه الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة حيث تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط الميزانية والمالي " الرفض الغير المؤسس للتأشير أو العراقيل الصريحة من

¹ المواد 20، 21، 22 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

طرف هيئات الرقابة السابقة أو التأثيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية ونصت عليها المادة 88 من هذا الأمر في الفقرة 2 و 7 ويعاقب مجلس المحاسبة مرتكبي هذه الأفعال بغرامات مالية وفقا للمادة 89 من نفس الأمر.

غير أن اعتبار المراقبين الماليين مسؤولين شخصا عن منح التأشيرات أو رفضها لا يمكن أن يؤدي إلى تملصهم من احترام وتطبيق أوامر وتوجيهات مسؤوليهم السلميين وتبعا لذلك، يمكنهم التذرع أمام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة من هؤلاء المسؤولين من أجل إعفائهم من مسؤوليات المخالفات التي تم ارتكابها من قبلهم وهذا بسبب تطبيق الاوامر، وهنا تحل مسؤولية رؤوسائهم السلميين محلهم.¹

أما في حالة الرفض النهائي فلا يتحمل المراقب المالي أية مسؤولية لأنه طبق القانون ودفع مسؤوليته عن طريق التقرير المفصل الذي يرسله إلى الوزير المكلف بالميزانية.

3 - في حالة التغاضي: في هذه الحالة تدفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف فقط ويقتصر دور المراقب المالي في هذه الحالة على منح تأشيرة الأخذ بالحسبان على مقرر التغاضي الملتزم به من طرف الأمر بالصرف وتلقى المسؤولية الكاملة على عاتقه وحده لأنه هو من أراد تنفيذ النفقة رغم رفضها النهائي من طرف المراقب المالي.²

المطلب الثالث: المهام الأخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي

فضلا عن الأعمال التي يقوم بها المراقب المالي في مجال الرقابة والتدقيق، فإنه مكلف بموجب أحكام قانون المحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 92-414، ببعض المهام الأخرى التي تساعدهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية وفيما يلي نذكر هذه المهام كالاتي:

أولا: الدور المحاسبي: في إطار ممارسة المراقب المالي لمهامه المرتبطة بالرقابة والتدقيق، يقوم المراقب المالي إضافة إلى ذلك، وطبقا للمواد 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات

¹ المادة 93 من الأمر 95-20.

² المادة 20 من المرسوم التنفيذي 414/92.

والهدف بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات وهو تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في ميزانية التسيير في كل وقت أو في تسجيل البرامج و مبلغ الأرصدة المتوفرة.¹

1 مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في مجال نفقات التسيير: (أنظر الملحق رقم 04)

- ✓ الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الفصول والمواد.
- ✓ ارتباط الاعتمادات .
- ✓ تحويل الاعتمادات ونقلها.
- ✓ التفويضات بالإعتمادات التي تمنح للآمرين بالصرف الثانويين.
- ✓ الالتزام بالنفقات التي تمت (المنفذة) .
- ✓ الأرصدة المتبقية .

2 مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في مجال نفقات التجهيز والاستثمار: (الملحق 05)

- ✓ الترخيصات بالبرامج وعند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية في كل مرة .
- ✓ التفويضات بتراخيص البرامج .
- ✓ الأرصدة المتوفرة.
- ✓ مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض.

ثانيا: الدور الاستشاري للمراقب المالي: يقوم المراقب المالي بدور المستشار المالي للآمرين بالصرف، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويتمثل ذلك في جلب انتباه الأمرين بالصرف حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي والميزانياتي وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبرونه انحرافا عن قواعد حسن التسيير، مع تقديم نصائح للآمرين بالصرف في المجال المالي حيث يعتبر المراقبون الماليون عبارة على مستشارين ماليين للآمرين بالصرف.²

¹ أنظر المواد 27، 28 و 29 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 136.

ثالثا: الدور الإعلامي وتمثيل وزير المالية: إضافة إلى المهام السابقة، وتطبيقا لأحكام المواد 26، 25، 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 فإن المراقب المالي يقوم بالآتي:¹

✓ إرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبتعداد المستخدمين، وتتم هذه العملية عن طريق إرسالها إلى المديرية الجهوية للميزانية في قطاع الاختصاص.

✓ إرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) على سبيل العرض، وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريرا يستعرض فيه شروط التنفيذ

والصعوبات التي لاحظها في تسيير وصرف النفقات العمومية وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية لكل الإدارات التابعة له.

وكنتيجة لكل ذلك تعد المصالح التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقرير ملخصا عاما يوزع على مجموع الإدارات المعنية والمؤسسات الرقابية، كما أن المراقب المالي يقوم بتمثيل وزير المالية شخصيا في مختلف لجان الصفقات ومجلس التوجيه.....الخ.

رابعا: الرقابة الخاصة: فضلا عن مهام الرقابة السابقة التي يقوم بها المراقب المالي، هناك رقابة خاصة يمارسها المراقب المالي تجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وذلك لتسهيل قواعد الإنفاق العمومي، وهذا النوع من الرقابة يطبق على بعض النفقات، تحدد قائمة هذه النفقات عن طريق قرار وزاري مشترك، الملتمزم بها من طرف مؤسسات عمومية ذات طابع علمي ثقافي ومهني (الجامعة) ومؤسسات صحية (قطاع صحي، مؤسسات استشفائي متخصصة)، حيث تمارس هذه الطريقة من الرقابة على مرحلتين:²

▪ المرحلة الأولى: أخذ بالحساب للنفقات على شكل التزام مؤقت في حدود الاعتمادات المفتوحة.

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق،، ص 137.

² شويخي سامية، مرجع سابق، ص 57.

▪ **المرحلة الثانية:** بعد ذلك وفي ذلك وفي كل سداسي أو ثلاثي حسب الحالة، لسنة المالية المعينة، يقوم المراقب المالي بمراقبة الوثائق الثبوتية لعملية الانفاق ويمنح تأشيرة قانونية لذلك.

المطلب الرابع: تقييم رقابة المراقب المالي

مما لا شك فيه أن الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها أمام المراقب المالي تهدف الى الحيلولة دون التجاوزات والتلاعبات والاختلاسات المالية بكل أنواعها وتسعى إلى الوصول بالعمليات الواردة على النفقات العمومية بأن تتطابق مع القوانين والتنظيمات المعمول بها في البلاد، وبالتالي فهي تعتبر رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء والتجاوزات قبل أو عند وقوعها وتسعى بالتالي إلى تصحيحها وتداركها في الحين، كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات باستبدالها.¹

وعليه فإن الملاحظ على رقابة المراقب المالي أنها تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة والتي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها وبالتالي فهي رقابة مشروعية فقط ولا تتعدى الملائمة لأنها من اختصاصات الأمر بالصرف، كما أن حق التغاضي الممنوح للأمرين بالصرف يعتبر من بين الحدود التي تحد من فعالية رقابة المراقب المالي وبالتالي يصبح الأمر بالصرف يتعدى رقابة المراقب المالي بتطبيقه لهذا الإجراء على مسؤوليته رغم الرفض النهائي الذي منحه إياه المراقب المالي والجدير بالذكر أيضا فإن رقابة المراقب المالي تراقب الأموال العامة في جانب الإنفاق العام وصرفها في الأوجه الصحيحة دون أن تنطرق إلى جانب تحصيل الإيرادات الذي يبقى من اختصاص المحاسب العمومي وبالتالي فهي تختص بعمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.²

وبالتالي نخلص إلى أنه للمراقب العمومي دور كبير في حماية الأموال العامة من كل أشكال التبديد والتبذير والإسراف والتلاعبات ويسعى إلى حمايته من كل التجاوزات والاختلاسات عن طريق الرقابة السابقة التي يقوم بها على النفقات التي يريد الأمر بالصرف صرفها ويلتزم بها

¹ شويخي سامية، مرجع سابق، ص 58.

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 138.

أمام المراقب المالي والذي يمنحه رأيه إما بقبولها عن طريق منحه التأشيرة وإما برفضها مؤقتاً أو نهائياً وهذا لعدم تطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجال المالي .

وبالرغم من كل الصلاحيات التي منحتها الدولة للمراقب المالي من أجل تنفيذ رقابته على النفقة العمومية و الدور الاستشاري الذي يقوم به اتجاه الأمرين بالصرف، إلا أنه يواجه العديد من العوائق و الصعوبات أثناء أداء مهامه منها كثرة و تنوع الإنفاق الواجب عليه مراقبتها، و ذلك إما بالتأشير عليها في حالة صحتها أو رفضها في حال عدم صحتها مع إبداء الملاحظات الواجب على الأمر بالصرف مراعاتها لتصحيحها و كل هذا في وقت قصير و محدد، مما يتطلب وقت و جهدين كبيرين عند المراقب المالي، مما قد يؤدي إلى خلق ضغط كبير بلا شك عليه قد يعرضه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه.¹

فالمراقب المالي يعد مسؤولاً عن الأخطاء التي قد يرتكبها أثناء تأدية عمله مثله مثل باقي الموظفين، و هو ما يعني إمكانية إخضاعه للمسؤولية التأديبية إذا كان الأمر يتعلق بخطأ إداري مهني.²

¹. أمينة ركاب، مرجع سابق.ص.69.

². بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة بن عكنون، 2013/2014، ص 131.

خلاصة الفصل الثاني:

لقد استعرضنا في هذا الفصل الرقابة السابقة على النفقات العمومية الملتزم بها والمتمثلة في رقابة المراقب المالي، وتطرقنا إلى تعريفه والمهام التي يقوم بها وكذلك شروط تعيينه وكذلك مجال اختصاص رقابته وأنه ليس عون محاسبي مثل المحاسب العمومي وإلى شروط تعيين المراقبين الماليين وكذلك المراقبين الماليين المساعدين وشروط إنابة المراقب المالي من طرف المراقب المالي المساعد وكذا المسؤوليات التي تقع على عاتقه أثناء تسييره لمصالحه ثم تعرضنا بالتفصيل إلى الهيكلية الداخلية لمصلحة الرقابة المالية للولاية وإلى عدد المراقبين الماليين المساعدين وكذا المكاتب التي تدير هذه الرقابة وفروعها الداخلية وشروط تعيين رؤساء المكاتب ورؤساء الفروع .

وتطرقنا أيضا إلى المقررات والعناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي وكذا النتيجة النهائية لرقابته إما بمنحه تأشيرة في حالة مطابقة الالتزام للقوانين والتشريعات وإما الرفض المؤقت أو النهائي في حالة العكس وكذلك تطرقنا لإجراء التفاوضي الذي يسقط دور المراقب المالي ويحد من رقابته والمسؤولية التي تقع عليه في كل حالة كما أنه توجد مهام أخرى مرتبطة برقابة المراقب المالي متمثلة في الدور المحاسبي والاستشاري والإعلامي وكذلك مهام أخرى يقوم بها إضافة إلى دوره الرقابي وخلصنا إلى أن رقابة المراقب المالي مهمة في الحفاظ على الأموال العامة من كل أشكال التبيد والإسراف وحمائتها والحفاظ عليها وأنها رقابة وقائية تخص جانب النفقات فقط دون جانب الإيرادات الذي يبقى من اختصاص أجهزة رقابية أخرى وأنها رقابة مشروعية ولا تتعدى إلى رقابة الملائمة التي تبقى من اختصاص الأمرين بالصرف لأنهم المعنيون بتسيير مصالحهم وصرف نفقاتها وعرضها على المراقبين الماليين في شكل مشاريع وعند قبولها هم أحرار إما ينفذونها أو يلغونها حسب ضرورة المصلحة.

الخاتمة

من خلال بحثنا هذا توصلنا إلى أن الرقابة المالية ليست هدف في حد ذاته بل هي وسيلة لتحقيق هدف أو عدة أهداف لعل من أهمها المحافظة على المال العام للدولة الجزائرية وترشيد استخدام النفقة العمومية بالإضافة إلى محاربة الفساد ونهب المال العام والذي يكون سببه دائما سوء التسيير والفساد الإداري وغياب الوازع الديني والأخلاقي وأيضا غياب روح الوطنية وثقافة الحفاظ على أموال الدولة التي هي في الأساس أموال الشعب .

فبرغم الإمكانيات والوسائل والصلاحيات التي تمنحها الدولة الجزائرية للمراقب المالي في تنفيذ الرقابة المسبقة على النفقات العمومية إلا أنه يواجه العديد من الصعوبات في تحقيق مهامه ، فهناك بعض المؤسسات التي لا تتقبل لحد الآن فكرة الرقابة على تنفيذ ميزانيتها خاصة بعض الأمرين بالصرف ذوي المستوى التعليمي المتدني والذي ينجر عنه قيامه بأخطاء عديدة أثناء عملية صرف النفقات والتي تتكرر سنويا أثناء تنفيذ الميزانية والتي من المفترض تجاوزها فهي بذلك تصعب من مهمة أعوان الرقابة المالية ، لكن هذا لا يمنع من وجود مسيرين أكفاء يساهمون في تنفيذ ميزانية الدولة على أكمل وجه ويتبعون تعليمات وتوجيهات المراقب المالي مما يسهل عليه القيام بمهامه على أكمل وجه وبشكل جيد ورغم كل الصعوبات التي تواجه المراقب المالي في أداء مهامه ، فإنه يساهم بشكل كبير في حماية المال العام من كل التلاعبات والتبديد ويقوم بمراقبة عملية صرفه ، ويتجلى ذلك سواء من خلال دوره الاستشاري بالنسبة للأمرين بالصرف والموظفين التابعين للمؤسسات محل الرقابة ، أو من خلال الأخطاء التي يرصدها بغية تصحيحها قبل التأشير عليها سواء بالتوجيه أو من خلال مذكرات الرفض المؤقت أو النهائي إلا أن هذا الأخير أعطى له المشرع إجراء استثنائي يمنح للأمرين بالصرف حق تجاوز تأشيرة المراقب المالي وهو إجراء التعاضي والذي بموجبه يتصدى الأمرين بالصرف لرقابة المراقب المالي على مسؤولياتهم.

وفي حالة ما إذا أرادوا تنفيذها رغم رفضها نهائيا من المراقب المالي وهذا الإجراء يعتبر تصدي واضح لرقابة المراقب المالي لكن هناك حالات لا يمكن أبدا إجراء عملية التعاضي، والمراقب المالي له دور فعال وأساسي في عملية تنفيذ النفقة إذ يعتبر صمام أمان يجنب الأمر بالصرف الوقوع في الأخطاء ودوره وقائي من خلال استشارته في عملية تنفيذ النفقة إلا أن رقابته تقتصر على رقابة المشروعية فقط وهو غير مسؤول على رقابة الملائمة والتي هي من اختصاص الأمرين بالصرف.

والمراقب المالي أثناء أدائه لمهامه تقع عليه المسؤولية الكاملة على التأشير التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يحررها في حالة ما إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها اي التعسف في رقابته , وهو مسؤول أيضا على تسيير مصالحه إلا أنه تسقط المسؤولية عليه في حالة التعاضي فقط وتنتقل إلى الأمر بالصرف الذي يواجه لوحده السلطات الوصية و المختصة في الرقابة نتيجة هذا الإجراء المتخذ.

نتائج الدراسة : وقد توصلنا إلى جملة من النتائج أهمها:

- تسعى الدولة إلى الاستغلال الأمثل والرشيد لمواردها المالية والبشرية والمادية في إطار القوانين والتشريعات المعمول بها من طرف أجهزة الرقابة المالية التي اعتمد عليها المشرع الجزائري
- إن أجهزة الرقابة المالية مكتملة لبعضها البعض و أحيانا ما تتداخل الإجراءات الرقابية الممارسة خاصة بين الرقابة السابقة والرقابة المتزامنة
- إن الهدف الأساسي من الرقابة المالية هو أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية وكذا ضمان الاستعمال السليم والعقلاني للإعتمادات الممنوحة والعمل على ضرورة تحقيق النفقة لغايتها المرجوة و كشف الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ النفقة من طرف المكلفين وتداركها للحفاظ على المال العام.
- الرقابة المالية السابقة للنفقات الملتزم بها تتحمل الجزء الأكبر من عملية الرقابة ككل و هي من أهم العوامل المساهمة في ترشيد الإنفاق العام والحد من ظاهرة تبديد المال العام.
- توسع أجهزة الرقابة المالية في الجزائر بشكل كبير على حساب إمكانياتها المتوسعة بوتيرة أقل ما يؤثر على فعاليتها و كذا إعتقاد الطرق التقليدية في الرقابة كالمعالجة اليدوية للملفات و إنعدام إستخدام التكنولوجيا في عمل الرقابة المالية.
- إن آليات الرقابة المالية المتبعة في الجزائر لم تصل بعد التحقيق طموحاتها المرجوة و أهدافها المحددة و يرجع ذلك إلى عدم تمتعها ب الاستقلالية الفعلية عن مختلف السلطات.
- كثرة النصوص القانونية والتي بدورها تؤدي إلى صعوبة العمل بالرقابة المالية وكذا إلى صعوبة التعامل مع الأمرين بالصرف.
- بالرغم من كل الصلاحيات التي تمنحها الدولة للمراقب المالي إلا أن مهامه تبقى صعبة نوعا ما خاصة من ناحية تقبل الأمرين بالصرف لفكرة الرقابة المسبقة ومدى استيعابهم لكيفية تطبيق القوانين والنصوص التنظيمية.

- على الرغم من كل الوسائل والأجهزة الرقابية التي وضعتها الدولة للحفاظ على النفقة العمومية من كل أشكال التلاعب والتبذير والتبديد والإسراف إلا أنها لا تخلو من أشكال الفساد وتبديد المال العام.
- وجود محدودية نوعا ما في صلاحيات تدخل المراقب المالي لا يمكن تجاوزها وأبسط مثال أسعار الفواتير والتي لا يمكن للمراقب المالي التدخل فيها حتى وإن كانت هذه الفواتير مضخمة بإعتبار أن نطاق رقابته يقتصر فقط على المشروعية فقط "أي تخصيص النفقة في الأوجه والأبواب المخصصة لها فقط " دون النظر في الأسعار.
- عدم وجود تحفيظات للمراقب المالي والموظفين في الرقابة المالية في ظل وجوده في محيط يتميز بالرشوة والفساد في منح الصفقات مما يصعب من طرف بعض المقاولين والمتعاملين الاقتصاديين الذين همهم الوحيد المصلحة الخاصة على حساب الاقتصاد الوطني .
- مشكل الجهوية والتميز خاصة بالنسبة لبعض الموظفين والتي تصعب من العمل داخل الرقابة المالية.
- على الرغم من التكوين الذي تفرضه المديرية الجهوية للميزانية للموظفين إلا أنه يبقى ضعيف ولا يتماشى مع التطورات الحديثة إذ أن أغلب المؤطرين هم مراقبين ماليين ويفتقدون للأسلوب الأكاديمي في التدريس ويصعب عليهم إيصال المعلومات بشكل جيد.

توصيات (اقتراحات) :

- إعادة النظر في قوانين الرقابة المالية التي مضى على إصدارها عدة عقود رغم التعديلات البسيطة التي أدخلت عليها لمواكبة مختلف التغيرات التي عرفتتها البلاد
- إختيار القائمين بعمليات الرقابة المالية وفق شروط الكفاءة و الأمانة و النزاهة.
- إعادة النظر في قانون الفساد 06-01 وتعديله مواد بما يتماشى مع الظروف الراهنة للبلاد وتوسيع نطاق الجرائم التي تدخل ضمنه.
- تفعيل النصوص التشريعية المرتبطة بأجهزة الرقابة المالية و تزويد مو ظفيها بالحصانة التي تكفلهم الحرية التامة في أداء مهامهم و كذا تحسين الامتيازات المالية الأخرى لضمان استقلاليتهم و نزاهتهم
- ضرورة إيجاد صيغ للتعاون و التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة المالية في إطار المنظومة الرقابية لإحكام السيطرة على المال العام بشكل أكثر فعالية

- يجب منح الرقابة المالية السابقة مراقبة الملائمة إضافة إلى مراقبة شرعية النفقة وعدم ترك الأمر كله للأمر بالصراف وحده لضمان شفافية و عقلانية تنفيذ النفقة
- عدم التدخل في عمل أجهزة الرقابة المالية من قبل السلطات العليا و بأي صفة كانت
- السعي إلى تطوير آليات الرقابة المالية من خلال تبني أنظمة الحاسوب في العمليات الرقابية والتحول من الوسائل التقليدية في مسك الحسابات والفحص اليدوي إلى استخدام البرامج الإلكترونية الحديثة

إن هذه التوصيات قد تكون ذات أهمية بالغة يجب أن يأخذها أصحاب القرار بعين الاعتبار عند التفكير في إصلاح منظومة الرقابة المالية و ربطها بأي تغيير في المنظومة التشريعية من أجل حماية و الحفاظ على المال العام و ترشيد إنفاقه

المراسيم التشريعية والتنظيمية (المصادر):

1. الدستور الجزائري 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996.
2. القانون العضوي رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية العدد 28 المؤرخة في 1984/07/10.
3. القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية.
4. القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14، 2016.
5. الأمر رقم 02-10 مؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل ويتم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 50، 2010.
6. الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 02/10 الجريدة الرسمية عدد 39.
7. الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.
8. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20/09/2015.
9. المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها-الجريدة الرسمية عدد 82- المؤرخة في 1992/11/15.
10. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها. الجريدة الرسمية-العدد 67-المؤرخة في 2009/11/19.
11. المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح الرقابة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64، المؤرخة في 2011/11/27.
12. القرار الوزاري المشترك رقم 20 المؤرخ في 02 افريل 2012 المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي .

13. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/7/9، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذلك تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع. الجريدة الرسمية المؤرخة في 2012/05/26، العدد 28.
14. النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 1998/02/18.

الكتب:

1. أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، 2000.
2. أبو بكر مصطفى بعيرة، الرقابة في المنظمات، مفاهيم أساسية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، العدد 273.
3. أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر.
4. أمير يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الرهنة، دار هومة، 2010.
5. أكرم إبراهيم حمادة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جبهة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
6. الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج5، طبعة3، دار الكتب المصرية، 1967.
7. إيهاب صبيح محمود رزق، الإدارة والأسس والوظائف، سلسلة الإدارة في أسبوع، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، جزء2 مصر، 2001.
8. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010.
9. توفيق الحاج إبراهيم، المالية العامة، المؤسسة العامة للمطبوعات، دمشق، 1986.
10. حسن الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2001.
11. حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1978.

12. حسين محمد سمحان، ومحمود حسين الوادي وآخرون، مبادئ المالية العامة. دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، الطبعة الأولى، 2007.
13. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
14. حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع 1998.
15. ديندني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، 2014.
16. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2000.
17. طارق الحاج، المالية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1999.
18. عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002
19. عبد السلام هارون، المعجم الوسيط، ج1، ط2، دار المعارف، القاهرة،
20. عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم (المفاهيم، الوظائف، العمليات)، دار المعارف، مصر، 2001.
21. عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دار مرز، الإسكندرية، مصر، 2000.
22. عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة، المفاهيم والاتجاهات الحديثة، " مكتبة المحتسب"، عمان، الاردن، 2000.
23. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار المعارف، بغداد، 1969.
24. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الرابعة الجزائر 2010.
25. علي شريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
26. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة الإشعاع للطبع و النشر. الطبعة الأولى، 1997.

27. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
28. محمد الصرفي، إدارة المصارف، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2006.
29. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
30. محمد جمال علي هلالي، المحاسبة الحكومية، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
31. محمد شاكر عصفور، أصول المالية العامة، دار الميسرة، عمان، الأردن، 2008.
32. محمد طاقة وهدي العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار ميسرة للنشر، 2007.
33. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
34. مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2007.
35. نواز عبد الرحمان الهيثي، منجد عبد اللطيف الخشالي، دار المناهج، عمان، الأردن، 2005.

الأطروحات و المذكرات:

1. بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة بن عكنون، 2014/2013.
2. خالد سناطور، الرقابة على النفقات، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006-2005.
3. رضا شلالي، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.

قائمة المراجع

4. سامية شويخي ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير ، جامعة تلمسان ، 2011.
5. سعاد طبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2001.
6. عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة باتنة، 2015/2014.

الملتقيات

1. إبراهيم بن داود، البعد الرقابي للأموال من المنظور الأخلاقي الإسلامي، الملتقى الدولي الأول حول الاقتصاد الإسلامي الواقع (رهانات المستقبل)، المركز الجامعي، غرداية، الجزائر، يومي 23 و 24 فيفري 2011.
2. عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، أيام 08-09 مارس 2005.

المجلات:

1. أمينة ركاب، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية، العدد 2016/03/1.

101	خلاصة الفصل
106-103	الخاتمة
112-108	قائمة المراجع
115-114	فهرس المحتويات
	الملاحق
	الملخص

المخلص:

إن الميزانية العامة للدولة تعتبر أهم أداة من أجل تحقيق التنمية على جميع الأصعدة، لكن في موضوع بحثنا هذا ركزنا على دراسة النفقات العمومية بشتى أنواعها وصورها وكيفية الرقابة عليها ، حيث أن تركيز الدولة على الحصول على موارد مالية يقابله أيضا ضرورة حرصها على حفاظ على الإنفاق العام وتوجيهه في الأوجه والمجالات الصحيحة ، كما أن تدخل الدولة الجزائرية الحديثة في الحياة الاقتصادية والذي قابله فرض أجهزة رقابية على نفقاتها العمومية أدى إلى بروز مصطلح المراقب المالي لما له من دور فعال في تنفيذ الرقابة السابقة على النفقات العمومية والذي كان موضوع بحثنا وقمنا بتسليط الضوء عليه بالتفصيل كما تطرقنا إلى أجهزة رقابية أخرى تقوم بالرقابة أيضا على المال العام في شكل رقابة سابقة وأنبئة ولاحقة وشعبية.

وتوصلنا من خلال دراستنا هذه إلى تبيان دور المراقب المالي ومهامه ومسؤولياته وهيكلته التنظيمية ومجال رقابته في إطار الصلاحيات التي تمنحها له الدولة من أجل ممارسة هذه الرقابة وفق التنظيمات التي وضعت له ، والتي تهدف في الأساس إلى محاربة الفساد ونهب المال العام والاختلاس والتبذير ... الخ من جرائم الفساد نتيجة لسوء التسيير وغياب الوازع الديني والأخلاقي للآمرين بالصرف والذي يحول دون نهوض المسيرين بالدولة للأفضل، كما قمنا بتسليط الضوء على آليات رقابته والمتمثلة في التأشير في حالة القبول والرفض المؤقت والنهائي في حالة عدم قبول تنفيذ النفقة.

كما أنه يواجه صعوبات جمة أثناء تنفيذ النفقة من طرف الضغط المسلط عليه من السلطات باعتباره معيق للتنمية.

الكلمات المفتاحية : الميزانية العامة للدولة - المراقب المالي - النفقات العمومية - الرقابة المالية السائدة الأجهزة الرقابية.