



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور - خنشلة -



كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية

دراسة حالة الرقابة المالية للبلديات - خنشلة -

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير

تخصص: تسيير عمومي

إشراف الأستاذ(ة):

ميلود بن مسعودة

إعداد الطالب(ة):

أمن بورابحة

لجنة المناقشة:

الصفة	الرتبة العلمية	اسم ولقب الاستاذ(ة)
رئيسا	أستاذ مساعد " ب "	سميرة دواق
مشرفا ومقررا	أستاذ مساعد " أ "	ميلود بن مسعودة
مناقشا	أستاذ التعليم العالي	سمير مسعي

السنة الجامعية: 2022/2021

الإهداء :

إلى أبي ... إلى الذي أنار دربي وحسن خلقي وعلمني أن الحياة معركة المنتصر فيها من كان

سلاحه العلم والمعرفة، إلى قدوتي في الحياة ... أبي العزيز.

إلى من غمرتني بنبع حنائها و عطفها، إلى التي لم تبخل علي بدعواتها إليك يا هدية الرحمان

يا منبع الحب يا بحر الحنان ... إلى أُمي الغالية.

إلى من انتظروا لحظة تخرجي أخواتي و كل عائلتي.

إلى من أضاء بعلمه عقل غيره، أو هدى بالجواب الصحيح حيرة سائلة فأظهر بسماحته

تواضع العلماء وبرحابته سماحة العارفين ثم إلى كل من علمني حرفا فأصبح سنا برقه يضيء

الطريق أمامي.

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع راجيا من المولى عز وجل أن أجد القبول والنجاح.

شكر وتقدير :

أحمد الله وأشكره على نعمه، فالحمد لله الواحد القهار، العزيز الجبار، مقدر الأقدار الذي

قدرني ووفقني لإتمام هذا العمل.

وأقدم بجزيل الشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد على تحصيل المعلومات ومن

ساندني ولو بكلمة رفعت من معنوياتي لإتمام هذا العمل.

وأقدم بأسمى عبارات التقدير والشكر إلى الأستاذ " بن مسعودة ميلود " الذي لم يخل على

بتوجيهاته ونصائحه القيمة وندرجو من الله العلي القدير أن يوفقه في حياته العلمية و العائلية

وأن يرزقه الفضل و البركة و التوفيق و أن يجعله منارة من منارات العلم تنير درب المتعلمين.

وأشكر كل الأساتذة الذين حرصوا على تلقيني العلم والمعرفة في كامل مشواري الدراسي.

وأقدم بجزيل الشكر إلى لجنة المناقشة وندرجو من الله العلي القدير أن يوفقهم في حياتهم

العلمية.

وأقدم بجزيل الشكر إلى الوالدين الحبيبين الممتن لهما بمساندتكما بجهما وعطفهما لي.

" وفي الأخير أسأل الله العظيم رب العرش الكريم أن يرزقنا العلم النافع ويمحو عنا الجهل "

وشكرا

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الفهرس المحتويات
	الإهداء
	شكر و تقدير
	فهرس الجداول
	فهرس الأشكال
أ	مقدمة عامة
1	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة
3	المبحث الأول : ماهية النفقات العامة .
3	المطلب الأول : مفهوم النفقات العامة و عناصرها
5	المطلب الثاني : نشأة وتطور النفقة العامة
7	المطلب الثالث : عناصر النفقات العامة
9	المطلب الرابع: أقسام النفقات العامة
15	المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية:
15	المطلب الاول: الامرين الصرف
19	المطلب الثاني: المحاسبين العموميين
23	المطلب الثالث :مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
24	المبحث الثالث: الإجراءات الخاصة بتنفيذ النفقات العامة
25	المطلب الأول: شروط تنفيذ النفقات العامة
26	المطلب الثاني : المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات العامة
27	المطلب الثالث :المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقات العامة
28	خاتمة الفصل
29	الفصل الثاني: نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة
31	المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية

31	المطلب الأول: تعريف و وسائل الرقابة المالية
32	المطلب الثاني : أهداف الرقابة المالية
34	المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية
37	المبحث الثاني : نظام الرقابة القبلية
37	المطلب الأول :رقابة المراقب المالي
40	المطلب الثاني : رقابة المحاسب العمومي
41	المطلب الثالث: رقابة الصفقات العمومية
48	المبحث الثالث : نظام الرقابة البعدية
48	المطلب الأول: المفتشية العامة المالية
50	المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة
52	المطلب الثالث : الرقابة الشعبية السياسية
59	ملخص الفصل
60	الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات -خنشلة-
61	المبحث الاول: نظرة عامة حول مصلحة الرقابة المالية للبلديات
61	المطلب الاول: تعريف مصلحة الرقابة المالية للبلديات و هيكلها
63	المطلب الثاني: تنظيم عمل مصلحة الرقابة المالية للبلديات
64	المطلب الثالث: المراقب المالي للبلديات
69	المطلب الرابع: مسؤوليات المراقب المالي
70	المبحث الثاني: دراسة تحليلية لدور المراقب المالي في ترشيد نفقات بلدية المحمل
70	المطلب الأول: قسم التسيير
71	المطلب الثاني: قسم التجهيز
71	المطلب الثالث: المخططات البلدية للتنمية .pcd.
72	المبحث الثالث: نماذج عن إجراءات الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية
72	المطلب الأول :المستندات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي المسبقة
73	المطلب الثاني :مجال تدخل مراقبه النفقات الإلزامية

74	المطلب الثالث: ميزانية البلدية
75	خلاصة الفصل
76	خاتمة عامة
76	النتائج
77	اقتراحات و افاق الدراسة
78	قائمة المصادر و المراجع
85	الملخص
86	Summary
	الملاحق

فهرس الجداول:

الرقم	الموضوع	الصفحة
01	يبين عدد الملفات المستلمة المؤشرة و المرفوضة الخاصة بقسم التسيير لبلدية المحمل	70
02	يبين عدد الملفات المستلمة والمؤشرة والمرفوضة الخاصة بقسم التجهيز والاستثمار لبلدية المحمل	72
03	يبين عدد الملفات المستلمة والمؤشرة و المرفوضة الخاصة ب بلدية المحمل	73

فهرس الاشكال:

الرقم	الموضوع	الصفحة
01	الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية للبلديات	63

مقدمة عامة :

مع اتساع دور الدولة و التي أصبحت المرآة العاكسة لحاجات المجتمع، فهي تلجأ إلى سياسة الإنفاق العمومي و الذي يعتبر أداة هامة من الأدوات المالية للدولة ،حيث تزداد أهمية الإنفاق العمومي في الجزائر من سنة لأخرى، يتجلى هذا من خلال التطور السريع لحجم النفقات العمومية في ميزانية الدولة ،فزيادة النفقات لا بد أن تقابلها زيادة المنفعة العامة وإشباع حاجات المجتمع، أما إذا كانت زيادة النفقات ناتجة عن سوء تنفيذ الميزانية ، فتعتبر ظاهرة سلبية وتبذير للأموال العمومية .

فإذا كانت الرقابة هي وظيفة مراجعة، فإنها أيضا وظيفة تعمل على إظهار نقاط الضعف الموجودة بالتنظيم والعمل على إصلاحها. ونظرا لأهميتها على النفقات العامة، والدور الأساسي الذي تلعبه في ضمان الوقاية من الأخطاء والانحرافات وتصحيح الأداء، فقد اتخذتها الدولة كإجراء فرضته على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كالرقابة السابقة للنفقات ، كما كلفت عدة أجهزة رقابية تتمتع بالاستقلال التام والمطلق والمتمثلة أساسا في الرقابة اللاحقة، وللحفاظ على أموال الدولة من الضياع والاختلاس وجب على الدولة إتباع أساليب صارمة لضمان الرقابة على صرف النفقات العامة.

أولا : إشكالية الدراسة

ستتم معالجة موضوع الدراسة من خلال الإشكالية التالية:

- كيف تساهم الرقابة المالية في تنفيذ النفقات العمومية ؟

و على ضوء هذه الإشكالية الرئيسية نطرح التساؤلات الفرعية التالية :

- 1- ما المقصود بالنفقات العمومية؟ و من هم المكلفون بتنفيذها ؟
- 2- ما المقصود بالرقابة المالية؟ وماهي الهيئات المختصة بتنفيذ هذه الرقابة ؟
- 3- كيف تتم عملية المراقبة المالية على تنفيذ النفقات العمومية لبلدية المحمل ؟

ثانيا : فرضيات الدراسة

- 1- تعتبر النفقة العمومية مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة ؛
- 2- تضع الدولة أساليب صارمة لضمان الرقابة على صرف النفقات العمومية ؛
- 3- يستند المراقب المالي أثناء تنفيذ النفقات العامة إلى القوانين والتشريعات المعمول بها حفاظا على المال العام و الحد من الاختلاسات .

ثالثا : أسباب اختيار الموضوع

من الأسباب التي دفعني لاختيار الموضوع أسباب ذاتية و أخرى موضوعية :

الأسباب الذاتية :

- 1- الميول الشخصي للمواضيع المتعلقة بالمالية العامة .
- 2- قابلية هذا الموضوع للبحث والدراسة وسهولة الوصول إلى مصادر المعلومات.

3- الموضوع له علاقة بمجال تخصصي .

الأسباب الموضوعية:

- 1- تزداد أهمية الموضوع في ظل تزايد النفقات العمومية والدور الجديد للدولة .
- 2- الرغبة في التعرف أكثر على كيفية الرقابة على تنفيذ النفقات العامة .
- 3- السعي لكشف فعالية الرقابة المالية من خلال الإجراءات والتشريعات المعمول بها وانعكاسات ذلك في الواقع .

رابعا : أهمية الدراسة

يستمد البحث أهميته من أهمية النفقات العامة كونها مال عام لا يمكن أن يتصرف فيه وفق إرادة شخصية، إلى جانب ذلك فإن الوضع المالي للدولة خلال السنوات الماضية سمح لها بالتوسع في الإنفاق وخاصة في قسم التجهيز، هذا الأمر يدفعنا بالضرورة إلى البحث وإبراز دور الرقابة المالية كوسيلة للحفاظ على هذه الأموال وترشيدها وحسن استخدامها.

خامسا : أهداف الدراسة

- 1- التعرف على كيفية تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة المالية من قبل مصلحة الرقابة المالية للبلديات .
- 2- معرفة الدور الذي تؤديه مصلحة الرقابة المالية في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية للبلديات .
- 3- الإحاطة بالمفاهيم التي تخص النفقات العمومية والرقابة المالية و المكلفون بتنفيذها.
- 4- محاولة التعرف على الخطوات و الاجراءات و العمليات التي يستند إليها المراقب المالي لتنفيذ نفقاتها.
- 5- التعرف على الجهات المكلفة بتنفيذ نفقات الدولة و رقابة أموالها .

سادسا : حدود الدراسة

إلى جانب دراستنا النظرية تطرقنا إلى دراسة حالة في مصلحة الرقابة المالية لبلدية المحمل بولاية خنشلة و التي شملت جميع الإدارات والمؤسسات التابعة وهذا خلال الفترة ماي وجوان من السنة الجامعية. 2021/2022 .

سابعا : منهج الدراسة

لدراسة موضوع الرقابة المالية على النفقات العمومية " اعتمدت على منهجين: **في الجانب النظري** : اعتمدت على المنهج الوصفي و ذلك عبر وصف الجوانب و عرض المفاهيم المتعلقة بالنفقات العمومية و الرقابة المالية بالإضافة إلى الإجراءات و المراحل المتبعة التي تعتمد عليها الدولة في

تنفيذ العمليتين . و ذلك بالاستناد على المراجع بمختلف أنواعها (كتب ، مذكرات ، محاضرات ، معاجم ...) .

أما بالنسبة للجانب التطبيقي : فقد اعتمدت على المنهج التحليلي و منهج دراسة حالة من خلال إجراء مقابلات للتعرف على الموضوع في الواقع التطبيقي خاصة في مصلحة الرقابة المالية لبلدية المحمل بولاية خنشلة .

ثامنا :صعوبات الدراسة

- استخراج المادة العلمية من النصوص القانونية.
- كثافة العمل والضغط لدى موظفي المراقبة المالية خاصة في نهاية السنة و بداية السنة الجديدة، مما عرقل العمل في دراسة الحالة.
- قلة و ضيق الوقت .

تاسعا :هيكل الدراسة

قصد الإلمام بأهم الجوانب الرئيسية للدراسة ومعالجة الإشكاليات المطروحة و التأكد من صحة الفرضيات المذكورة أعلاه، قمت بتقسيم دراستي إلى ثلاثة فصول؛ ففي الفصل الأول و المعنون بالإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة: أدرجت فيه ثلاث مباحث؛ في المبحث الأول أربعة مطالب؛ تناولت فيها تعاريف النفقات العامة و عناصرها ،تقسيماتها و نشأتها و مراحل تطورها ، ثم في المبحث الثاني تحدثت عن الأعوان المكلفون بتنفيذ هذه النفقات ؛ المتمثلين في الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و فصلت بينهما بمبدأ الفصل و تمت هذه الدراسة من خلال ثلاثة مطالب ، و ختمت الفصل بالمبحث الثالث و هو أيضا على شكل ثلاثة مطالب و الذي ذكرت فيه أهم الإجراءات و الشروط و المراحل المتبعة لتنفيذ هذه العملية (المرحلة الإدارية و المحاسبية) . يليه مباشرة الفصل الثاني تحت عنوان أنظمة الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة و المقسم هو الآخر إلى ثلاثة مباحث كل مبحث يتجزأ إلى ثلاثة مطالب؛ يتصدرها المبحث الأول الملخص لماهية الرقابة المالية عبر التحدث عن تعاريفها ، أهدافها و أنواعها ، أما المبحث الثاني فحاولت الإلمام بنظام الرقابة القبلية تناولت فيه رقابة كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي و الصفقات العمومية ، ثم المبحث الثالث و الذي سأحدث فيه بطبيعة الحال عن نظام الرقابة البعدية للمفتشية العامة و مجلس المحاسبة و الرقابة الشعبية السياسية. و في الفصل الثالث و الأخير و الذي يعتبر الفصل أو الجانب التطبيقي لهذه الدراسة و الذي قسمته بدوره إلى مبحثين المبحث الأول بعنوان نظرة عامة حول مصلحة الرقابة المالية للبلديات تناولت فيه أربعة مطالب المطلب الأول و الذي هو عبارة عن تعريف مصلحة الرقابة المالية للبلديات و هيكلها ، اما المطلب الثاني فيندرج ضمنه كيفية تنظيم عمل هذه المصلحة، يليه المطلب الثالث درست فيه المراقب المالي للبلديات لأفصل في المطلب الرابع مباشرة مسؤولياته. و انتقلت الى المبحث الثاني الذي حللت فيه و درست دور المراقب المالي في ترشيد نفقات

بلدية المحمل، اعتمدت فيه على مبحث يشرح قسم التسيير و مبحث ثاني لقسم التجهيز و الاستثمار و اختتمت الفصل بالمبحث الثالث و هو عبارة عن مخططات للتنمية للبلديات . وفي ختام البحث خاتمة تضمنت النتائج التي توصلت إليها بعد هذه المسيرة البحثية .

عاشرا: الدراسات السابقة

يلس بشير شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على صلاحيات البرلمان، مجلة الفكر البرلماني ، جوان 2003، العدد 03 .

عائشة بن ناصر ، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة- مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماستر في مسار العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، تخصص: مالية و اقتصاد دولي، جامعة محمد خيضر- بسكرة- كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2012/2013.

مصباح حراق، محمد أمين قمبر، فعالية الرقابة المالية على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العامة و الحد من تبديد المال العام في الجزائر، مجلة نماء الاقتصاد و التجارة، جوان 2019، مجلد 3، العدد 1.



تمهيد :

إن النفقات العمومية تعتبر الاداة التي تستخدمها الدولة لإشباع الحاجات العامة ، و هذا من أجل تحقيق الدور التي تقوم به الدولة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية لأن الدولة كانت وظيفتها محدودة، لكن حاليا تطورت وظيفة الدولة وأصبحت تتدخل في توجيه الاقتصاد، وبالتالي أضحت النفقات العمومية هي الوسيلة الأولى من الوسائل المالية التي تستعمل لتحقيق الأهداف التي ترسمها السياسة العامة ومن أجل تنفيذها استحدثت المشرع آلية للحفاظ على المال العام وهي الرقابة المالية.

و عليه لقد قسمت هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

المبحث الثاني : الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العامة

المبحث الثالث : الإجراءات الخاصة بتنفيذ النفقات العامة

المبحث الأول : ماهية النفقات العامة .

لقد ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة نتيجة لتطور مماثل حصل في دور الدولة في المجتمع وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، كما تقوم الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة بصرف إنفاق مبالغ مالية حيث تدعى بالنفقة العامة. حيث سنتطرق في هذا الفصل إلى عموميات حول النفقات العامة في المبحث الأول، أما المبحث الثاني إلى الآليات العملية لترشيد النفقات العامة، فتطرقنا فيه إلى أهداف عملية الترشيح و عوامل نجاح عملية ترشيح النفقات.

المطلب الأول : مفهوم النفقات العامة و عناصرها

سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف النفقات العامة لغة ثم إلى مجموع التعاريف المقدمة من طرف عدة كتاب.

تعريف النفقات العامة :

1- لغة :

أنفق /أنفق على: ينفق، إنفاقا، فهو منفق، والمفعول منفق (للمتعتدي).
أنفق الشخص: افتقر وذهب ماله لقوله تعالى سورة الإسراء الآية 100 : { قُلْ لَوْ أَنْتُمْ تَمْلِكُونَ خَزَائِنَ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الْإِنْفَاقِ ۚ وَكَانَ الْإِنْسَانُ قَثُورًا }.
النفقات الجارية: (قص) مصروفات تتكبدتها المؤسسة في أعمالها العادية اليومية، وكذلك نفقات التشغيل العادية التي تكون مستمرة بطبيعتها.

نفقات التشغيل: (قص) تكاليف تشغيل المؤسسة عدا تكاليف المواد والأيدي العاملة وتعرف هذه التكاليف بأنها تلك التي تستمر الشركة في تكبدها بصرف النظر عن حجم الإنتاج أو مستواه، أو التكاليف التي لا يمكن قيدها مباشرة على حساب أية مرحلة أو قسم أو وحدة إنتاجية معينة في الشركة، ومثال ذلك: رواتب الموظفين والإيجار والتأمين والصيانة والاستهلاك وما إليها.¹

2- اصطلاحا :

أ-المفهوم التقليدي للنفقات العامة : لم تنجح سياسة التدخل التي انتهجها الفكر التجاري في أواخر عهده ، وطالب الفكر الاقتصادي الطبيعي للدولة أن تتبع النظام الاقتصادي الطبيعي الحر وعدم التدخل في النشاط الاقتصادي و اقتصر دور الدولة الحارسة حسب رأي الاقتصادي آدم سميث على القيام بالوظائف

¹ أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب ، ط1 ، القاهرة ، 1429هـ / 2008م، ص 2260

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

التقليدية التي تتمثل في تأمين الدفاع والأمن و العدالة إضافة إلى بعض أوجه النشاط المحدودة ، التي تستهدف توفير بعض الخدمات والمرافق العامة التي تتعارض مع مبادئ المذهب الفردي الحر .
لقد أدى تقلص أهمية نشاط الدولة الحارسة ، والتمسك بحياد نشاطها المالي حسب قانون "ساي" إلى نتائج عديدة أثرت في مفهوم النفقات العامة أهمها:

- ضرورة تقلص النفقات العامة بحيث يجب أن تكون في أضيق الحدود وبالقدر اللازم لتمكين الدولة من القيام بوظائفها التقليدية المحدودة لما تنطوي عليه النفقات العامة من استهلاك لجانب من ثروة المجتمع ، نتيجة للطابع الاستهلاكي وغير الإنتاجي لنشاط الدولة.

- ضرورة التمسك بحياد النفقات العامة ، واقتصارها على الغرض المالي فقط الذي أبعداها عن أن يكون لها آثار اقتصادية و اجتماعية.

وقد اقتصرَت الدراسات المالية والتقليدية على التعرض للجوانب القانونية و الإدارية للنفقات العامة لضمان ضغطها والحد منها على النحو الذي يحول دون الالتجاء إلى التوسع في تدبير الموارد المالية (كالضرائب) اللازمة لتغطيتها.²

ب-المفهوم الحديث للنفقات العامة :لم تحاول الدراسات المالية التقليدية التعرض بقدر كاف لما تنسره النفقات العامة من قضايا تتعلق بآثارها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية التي لم يعترف بها التقليديون ، وأسس توزيعها على أوجه النشاط المختلفة نظرا لحيادها من ناحية ،وطابعها الإداري من ناحية أخرى وأدى تعدد الأزمات الاقتصادية والسياسية التي واجهتها المجتمعات الرأسمالية منذ بداية القرن العشرين ، وظهور المبادئ الاشتراكية ووضعها موضوع التطبيق منذ الثورة في روسيا إلى تحلي الدولة عن حيادها التقليدي ولجئها الى التدخل في الحياة الاقتصادية بقصد تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي الذي عجز قانون السوق للنظام الفردي الحر عن تحقيقه تلقائيا فقامت الدولة الرأسمالية بالكثير من أوجه النشاط الاقتصادي وخرجت من نطاق الدولة الحارسة إلى نطاق الدولة المتدخلة وبخاصة بعد انتشار الفكر الكينيزي .³

لم يعد دور الدولة الرأسمالية المعاصرة قاصرا على مجرد الاحتفاظ بالتوازن الاقتصادي علاجا للأزمات إنما تحقيق لزيادة معدل النمو الاقتصادي القومي وهذا مما أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة وتعددتها من ناحية وتغير مفهومها وطبيعة دورها من ناحية أخرى وأصبحت النفقات العامة أداة رئيسية لتدخل الدولة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

في ظل الدولة الاشتراكية أو المنتجة التي تتحمل مسؤولية النشاط الاقتصادي في مجموعه، نتيجة لسيطرتها الفعلية على وسائل الإنتاج ، ازداد حجم النفقات العامة وبخاصة الاقتصادية والاجتماعية الذي يهدف إلى

² خالد شحادة الخطيب ، أحمد زكي شامية ،أسس المالية العامة ، دار وائل ، عمان ، ط2 ، 2002م ، ص 51/52 .

³ المرجع نفسه ، ص 52/ 53 .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

توزيع موارد الإنتاج بين مختلف الاستخدامات وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادي بما يحقق التوازن الاقتصادي بين الإنتاج والاستهلاك وفقا للخطة المبرمجة القومية وتملك الدولة سلطات مطلقة في تنفيذها. في الدول النامية، الدولة هي التي تتحمل مسؤولية إحداث التغيرات الهيكلية اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بإقامة المشروعات اللازمة لتقديم الخدمات الأساسية لعملية التحول الاقتصادي والمسمى بمشروعات البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، ولا شك أن نجاح الدولة في سياستها الاقتصادية يعتمد على مدى زيادة حجم النفقات العامة من ناحية ومدى إيجابية وإنتاجية وكفاءة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى.⁴

ج- التعريف الأول : تعد النفقات العامة الكفة الثانية للميزانية العامة للدولة في مقابل الإيرادات العامة للدولة.⁵

د- التعريف الثاني: تعرف النفقة العامة على أنها مبلغ نقدي يدفع بواسطة خزانة عامة لإشباع حاجة عامة.⁶

هـ- التعريف الثالث : هي مجموعة المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة.⁷

و-تعريف شامل : تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى السلطات المكونة لها بقصد تحقيق أو إشباع حاجة عامة.⁸

المطلب الثاني : نشأة وتطور النفقة العامة

تطور النفقات في الفكر الاقتصادي :بعد التعرف على أهم المفاهيم المتعلقة بالنفقات العمومية سأستعرض تطور هذه النفقات عبر أهم مذاهب الفكر الاقتصادي ، تبعا لتطور المفهوم السياسي والاجتماعي للدولة وقدر تدخلها في الحياة الاقتصادية إذ انتقلت من الدولة الحارسة خلال القرنين الثامن والتاسع عشر

⁴ خالد شحادة الخطيب، المرجع السابق ، ص 52/53.

⁵ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2012م، ص50.

⁶ علام أحمد عبد السميع، المالية العامة: المفاهيم و التحليل الاقتصادي و التطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2012م، ص41.

⁷ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد و المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ط1، 2013م، ص230.

⁸ خربوش حسني، يحي حسن، المالية العامة، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات، القاهرة، ط1، 2013م، ص142.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

إلى الدولة المتدخلة والمنتجة مع مطلع القرن العشرين ، مراعين نظرة كل مدرسة اقتصادية إلى تأثير النفقة العامة باعتبارها وسيلة تدخل اقتصادي من طرف الدولة⁹

أ/ **في الفكر الكلاسيكي** : في ظل هذا الفكر الاقتصادي لم يعط أي أهمية لدراسة طبيعة وتوزيع محددات الإنفاق العام بين مختلف القطاعات الاقتصادية، ويعتبر آدم سميث من أهم مفكري المدرسة الكلاسيكية، حيث دعا إلى عدم تدخل الدول، والاعتماد على آلية السوق في إعادة التوازن، وكانت نظريته للإنفاق العام بأنه غير منتج من حيث خلق الثروة.¹⁰

ب/ **في الفكر الكينيزي** : مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، برزت أفكار النظرية الكينزية للاقتصادي الإنجليزي كينز خلال الثلاثينيات من القرن الماضي، ولقد جاءت أفكار كينز معاكسة تماما لأفكار المدرسة الكلاسيكية، حيث قامت نظرية كينز على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإلغاء مفهوم الدولة الحارسة، وبالتالي تغيرت النظرة إلى النفقات العامة تغيرا جذريا فقد تزايد الاهتمام بها ليس من ناحية الحجم فقط، إنما من حيث مكوناتها وأهدافها ومعايير تحديدها ونوعيتها بما يؤدي إلى تحسين مستوى الرفاهية في المجتمع.¹¹

ج/ **في الفكر الاشتراكي** : حسب الفكر الاشتراكي نجد أن الدولة لم يعد دورها مقتصر على مجرد التدخل للحفاظ على التوازن في السوق و إيجاد الحلول لمختلف الأزمات الاقتصادية، بل أصبح دورها التدخل بصفة ثابتة مستقرة في الحياة الاقتصادية، وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ،لذلك نجد أن النفقات العامة تزداد أهميتها في الاقتصاد الاشتراكي بشكل كبير كونها تمس الجانب الاقتصادي، بحكم أن الدولة تحل محل قوى السوق فيما يخص عمليات الاستثمار والإنتاج، وكذلك تمس الجانب الاجتماعي أيضا الذي لا تقل أهميته عن الجانب الاقتصادي ،وهذا ما يعكس الأهمية والحجم الكبير للنفقات العامة في الدول الاشتراكية.¹²

د/ **في الاقتصاد الإسلامي** : إن للفكر الإسلامي موقفا متباينا من موقف كل من الفكر المالي التقليدي والحديث من حيث نظريته لطبيعة النفقة العامة، فهو يعمق ويوسع من الدور الوظيفي للنفقة العامة، ولا يعتبرها أداة تحكيم واستهلاك للثروة والقيم، ولا يحصر دورها في ناحية الحيادية فقط، بل يتبنى لها دورا

⁹ زكاري محمد، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية و النمو الاقتصادي في الجزائر خلال فترة 1970 / 2012، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2014م، ص 10.

¹⁰ المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002م، ص 291.

¹¹ ابن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010م، ص 4.

¹² محمد السعيد بن غنيمة، أثر سياسات الإنفاق العام على قطاع التعليم العالي في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015م، ص 52.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

واسعا في عملية توزيع الثروة وفي التأثير في مجريات الأمور الاقتصادية والاجتماعية، بل هي أداة لل عمران والتقدم.¹³

ه/ تطور النفقة في الجزائر : شهدت السياسة الإنفاقية تغيرا جذريا عما كانت عليه في فترة الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية، فبعدما كانت سياسة تقشفية أصبحت سياسة توسعية جراء انتعاش إيرادات الجزائر بحيث ارتفعت النفقات العامة خلال هذه الفترة ارتفاعا معتبرا مقارنة بالفترة السابقة، فتبنت الجزائر مشاريع تنمية ضخمة شملت العديد من القطاعات الحيوية و الحساسة الهادفة إلى رفع النمو وتحسين المستوى المعيشي للأفراد، ما أدى إلى تزايد نفقات التسيير ونفقات التجهيز على حد سواء.¹⁴

المطلب الثالث: عناصر النفقات العامة

من خلال التعارف أعلاه يمكنني استخلاص عناصر النفقات العامة وهي:

النفقة العامة مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي) : يتطلب قيام الدولة بنشاطها المالي وهو أسلوب عادي يستهدف إشباع الحاجات العامة التي يحددها كل من طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وخصائص مرحلة التطور التي يمر بها المجتمع أن تتوفر بعض السلع التي تحتاجها بطرائق مختلفة إلى الاستيلاء الإجباري على ما تحتاج إليه من أموال وسيلة دون دفع التعويض العادل أو أن تلزم الأفراد القيام بالأعمال دون أن تدفع لهم الأجر وهو ما يطلق عليه السخرة أو أن يقوم بعض الأفراد بأعمال أو أن يؤديوا بعض الخدمات مقابل مزايا عينية كالسكن المجاني أو مزايا شرفية كالأوسمة والنياشين والألقاب . وفي مرحلة لاحقة من التطور لم يعد ممكنا تسخير الأفراد والاستيلاء على خدماتهم دون تعويض أو تقديم بعض الامتيازات الشرفية بل لجأت الدولة للتعويض الكلي أو الجزئي بصورة عينية فكانت تعطي حق استغلال بعض الأموال العامة للأشخاص المستولى على خدماتهم أو تقدم لهم أموال عينية أو تقرر التعليم المجاني أو الخدمات الصحية والاجتماعية مجانية لمن يقدم لها خدماته . ومع التطور لم يعد مقبولا كما كان سائدا في العصور القديمة أن تدفع الدولة للأفراد مقابل عينا مقابل حصولها على السلع والخدمات بل قاد هذا التطور إلى انتقال النظام الاقتصادي من اقتصاد المقايضة أو الاقتصاد العلمي إلى الاقتصاد النقدي حيث شاع استخدام النقود كوسيلة للتبادل اعتمادا من قبل المجتمع للحصول على السلع والخدمات وأصبح الإنفاق العام يتم في الشكل الغالب بشكل نقدي وذلك للأسباب التالية :

¹³ كردودي صبرينة، ترشيد الانفاق العام و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014م، ص10.

¹⁴ لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر تونس، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014م، ص206.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

أ/ أدى الانتقال من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي إلى استخدام النقود كوسيلة للتبادل وذاع استخدامها في الاقتصاد القومي للحصول على السلع والخدمات فليس من المعقول أن يتعامل أفراد المجتمع بالنقود في الوقت الذي تتعامل الدولة معهم بالمقايضة .

ب/ قد يتضمن تقديم المزايا العينية إخلالا بمبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة فقد تحقق الدولة المساواة بين الأفراد في دفع الضرائب نسبيا ولكنها تعود وتحابي بعضهم بمنحهم مزايا عينية على حساب بعضهم الآخر .

ج/ تحتاج النفقة العامة إلى أنواع مختلفة من الرقابة الإدارية والتشريعية لضمان تنفيذها وتوجيهها إلى الأهداف التي تخصصت لها فيصعب إجراء هذه الرقابة إذا كانت النفقة عينية ويسهل إجراء الرقابة عليها إذا كانت في شكلها النقدي .

د/ يثير تقدير النفقة العينية مشكلات إدارية متعددة منها عدم الدقة في تقديرها أو التهاون في ذلك التقدير وهو ما يفسح مجالاً أمام السلطة العامة لمحاباة بعض الأفراد بإعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها على ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك.

هـ/ أدى انتشار الأفكار و المبادئ الاشتراكية و الديمقراطية إلى عدم لجوء الدول إلى إلزام الأفراد و إكراههم على القيام بالأعمال أو تأدية الخدمات عن طريق السخرة .

نلخص أن النفقات العامة تتخذ الشكل النقدي في الوقت الحاضر لكن لا تحول هذه القاعدة دون الحصول على بعض الخدمات والسلع مجاناً أو عينا في حالات الضرورة وفي كل من الأحوال الاعتيادية يكون الإنفاق نقدياً.¹⁵

أن تصدر النفقة العامة عن الدولة أو عن شخص معنوي عام: يقصد بالحديث عن النفقات العامة، يعني النفقات التي تصدر عن الدولة إلا أن هذه النقطة هي موضع نقاش في الفكر المالي الذي اعتمد على معيارين هما :

أ/ **المعيار القانوني الإداري:** يعتمد مؤيدو هذا المعيار على الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق، التي تحدد طبيعة النفقة وما إذا كانت عامة أو خاصة فالنفقات العامة هي تلك النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون العام ،الشخص المعنوي العام وهي الدولة والهيئات العامة القومية والمحلية والمؤسسات العامة وتعتبر النفقات الخاصة تلك النفقات التي يقوم بها الأفراد والشركات والجمعيات الخاصة أو أشخاص القانون الخاص ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اختلاف طبيعة نشاط القانون العام الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة الجماعية العامة ويعتمد في ذلك على القوانين والقرارات الإدارية أي على سلطة الأمر بينما يهدف

¹⁵ خالد شحادة الخطيب، المرجع السابق ، ص 54 /55/56.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

نشاط الشخص المعنوي الخاص إلى تحقيق المصلحة الفردية العامة التي تعتمد على التعاقد والمساواة بين المتعاقدين

ب/ المعيار الوظيفي (الموضوعي): يعتمد هذا المعيار على الفكرة الاقتصادية والاجتماعية التي تأخذ في حسابها تطور الدولة واتساع نطاق نشاطها المالي حيث تتحدث طبيعة النفقات العامة طبقاً لهذا المعيار على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لها هذه النفقات وبناء على ذلك تعتبر النفقات العامة إذا قامت بها الدولة بصفاتها السيادية أو إذا قام بها بعض الأشخاص الخاصين الذين تعوضهم الدولة في استخدام سلطتها السيادية أما النفقات التي تقوم الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة أو الشركات القطاع العام في الظروف نفسها التي يقوم الأفراد والقطاع الخاص للإنفاق فيها فإنها تعتبر نفقات خاصة.¹⁶

تحقيق المنفعة العامة: يقصد به تحقيق الصالح العام للمجتمع حيث يستفيد أفراد المجتمع بصورة عامة من تلك الخدمة التي تقدمها الحكومة وذلك لأن الأموال التي تعطي هذه النفقات العامة تمت جبايتها من الأفراد ويعتبر مفهوم الحاجة العامة أمراً نسبياً يختلف من مجتمع لآخر حسب التطور الحضاري والاجتماعي والثقافي لكل مجتمع ولهذا تركت هذه الأمور للمجالس النيابية التي تمثل الشعب لتحديد الحاجات العامة للشعوب من أجل عدم إساءة استعمال النفقات العامة والمحافظة على المال العام.¹⁷

إن فكرة المنفعة العامة قد أثارت كثيراً من الجدل بين كتاب المالية العامة والاقتصاد حول التوصل إلى معيار دقيق لقياس المنفعة العامة وقد بذلت محاولات عديدة في سبيل التوصل إلى مثل هذا المعيار يمكن أن نذكر منها :

أ/ تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما تتساوى التضحية الحدية التي يتحملها الأفراد في سبيل تمويل النفقات العامة مع النفقات الحدية لدخولهم المتبقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل النفقات العامة.
ب/ تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما تتساوى المنافع الحدية لجميع النفقات العامة في أوجه استخدامها المختلفة .

ج/ تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما يتم توزيع النفقات العامة على أوجه الاستخدامات المختلفة بحيث يتحقق أكبر قدر من الدخل القومي الحقيقي .¹⁸

المطلب الرابع: أقسام النفقات العامة

تصنف النفقات العامة إلى تقسيمات مختلفة بعضها علمي (نظري) وبعضها وضعي (عملي):

¹⁶المرجع السابق ، ص57/56

¹⁷حسين الوادي محمود، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط1، 2007م، ص105.

¹⁸خالد شحادة الخطيب، المرجع نفسه، ص 58/59.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

أ- **التقسيمات العلمية :** من أهم التقسيمات العلمية التي تستند إلى معايير واضحة ودقيقة نجد التقسيمات التالية:

1- **التكرار الدوري :** تقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري ومدى انتظامها إلى نوعين نفقات عادية ونفقات غير عادية .

النفقات العادية : تلك النفقات التي يتكرر صرفها دوريا كل فترة زمنية معينة (شهريا مثلا) كأجور الموظفين .

النفقات غير عادية : هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية مثل نفقات المنكوبين لإحدى كوارث الزلزال والفيضانات أو غيرها من الأحداث الطارئة .

وفائدة هذا التقسيم هو تمكن الحكومة من تقدير نفقاتها تقديرا أقرب إلى الصحة وتبدير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب .

وهذا التقسيم قد يبدو في مظهره صحيحا ولكنه في حقيقته محل نقد لأنه يعتمد على التكرار السنوي للنفقة في الميزانية في الوقت الذي تكون فيه ميزانيات بعض الدول تزيد مدتها عن العام كالنفقات الاستثمارية التي تعتبر لازمة على الدوام ويتكرر ظهورها في كل الميزانيات والبرامج الاقتصادية .

إن مثل هذه النفقات تتحول إلى نفقات عادية بموجب معيار التكرار والانتظام يضاف إليها ذلك بعض النفقات غير العادية تحولت إلى نفقات عادية ومتكررة كالنفقات العسكرية التي تتكرر سنويا بسبب التوتر الدولي مما يجعل اعتبارها نفقات متكررة بسبب ظهورها المستمر وسنوياً .

2- **المعيار الغائي :** درج الكثير من الكتاب على التمييز بين خمسة وظائف أساسية للدولة هي الوظيفة الإدارية والوظيفة الاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والمالية ومن ثم قسمت النفقات العامة إلى خمسة أنواع : نفقات إدارية، اجتماعية، اقتصادية، عسكرية، مالية

النفقات الإدارية : وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة حيث تشمل هذه النفقات على النفقات الدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي .

ويلحظ أن أهم بنود هذا النوع من النفقات العامة هي نفقات الدفاع القومي (النفقات العسكرية) حيث تمثل في المتوسط ما يزيد على 15% من مجموع النفقات العامة سواء في البلاد المتقدمة أو في البلاد النامية.¹⁹

¹⁹ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة ، دار العلوم، عنابة، 2003 م ، ص 31/29/28.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

النفقات العسكرية: وهي النفقات المخصصة لإقامة وبناء مرافق الدفاع والجيش والتسليح، وتجهيز القوات المسلحة داخليا وخارجيا . .²⁰

النفقات الاجتماعية: وهي النفقات المتعلقة بالأغراض الاجتماعية للدولة والتي تتمثل في الحاجات العامة²¹ ، وتتضمن النفقات العامة اللازمة للقيام بخدمات اجتماعية و مساعدة بعض الفئات أو الأفراد أو الأسرة الكبيرة الحجم ذات الموارد المحدودة وكذلك النفقات العامة المخصصة للخدمات ، الصحية والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية .²²

النفقات الاقتصادية: وهي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات تحقيقا لأهداف اقتصادية كالاستثمارات التي تهدف إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات، توليد القوى ،والري والصرف . كما يدخل في أداء هذه الوظيفة بناء المساكن ومختلف أنواع الإعانات الاقتصادية التي تعطيها الدولة للمشروعات.²³

النفقات المالية: هي النفقات المتعلقة بالأموال كنفقات الدين العام وفوائده والأوراق المالية والسندات المالية الأخرى .²⁴

3- نطاق السريان الإقليمي: يعتمد هذا التقسيم على تصنيف النفقات العامة إلى :

نفقات عامة مركزية : تسري على كافة أفراد الشعب بالدولة وتظهر في ميزانيه الدولة من خلال قانون المالية .

نفقات عامة محلية (لامركزية) : وتوجه أساسا لسكان إقليم معين (ولاية أو بلدية) وتظهر في ميزانية الولاية أو البلدية طبقا لقانون كل منها .²⁵

4- حسب آثارها في الإنتاج القومي: يعتمد هذا التقسيم على تصنيف النفقات العامة إلى :

النفقات الحقيقية: وهي تمثل المشتريات الحكومة من سلع وخدمات إنتاجية (الأرض، العمل، رأس المال) ضرورية لقيام الحكومة بوظائفها التقليدية من أمن ، دفاع ، عدالة ، المرافق العامة بالإضافة إلى القيام بالدور الحديث للدولة في النشاط الاقتصادي فكافة المشتريات الحكومية من سلع وخدمات لازمة لإعداد وتجهيز جيش قوي ، المحافظة على الأمن، إقامة الطرق ، إقامة المستشفيات وتشغيلها ، إقامة وتسيير

²⁰ حمود القيسي أعاد ،المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ط9، 2015م ، ص41.

²¹ محمد الصغير بعلي ،المرجع نفسه، ص32.

²² حسين الوادي محمود، المرجع السابق ، ص120/121.

²³ محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق، ص32/33.

²⁴ حمود القيسي أعاد ،المرجع السابق، ص43.

²⁵ محمد الصغير بعلي ، المرجع نفسه، ص36.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

وتشغيل المدارس والجامعات. جميعها تعد نفقات حكومية حقيقية كما أنها تعد دخولا لأصحابها في مقابل ما قدموه للدولة من سلع وخدمات إنتاجية ، ومن المؤكد أن هذه الدخول الجديدة تمثل جزءا من الدخل القومي .

النفقات التحويلية : هي التي ليس لها مقابل مباشر، ويتخذ هذا النوع من النفقات شكل المساعدات التي تقدم للطبقات الفقيرة وعادة ما تقوم الدولة باقتطاع مبالغ من أصحاب الدخول الكبيرة وتحويلها لأصحاب الدخول المنخفضة وهذا ما يطلق عليه بعلم المالية العامة بنفقات إعادة التوزيع...²⁶

-5-المعيار الشكلي : يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذي تظهر به أربعة أنواع أساسية :
أجور العاملين: الموظفون العاملون هم القائمون بإدارة المرافق العامة ، وتحصل الدولة على خدماتهم نظير مرتبات وأجور .

وينبغي مراعاة الحد الأدنى اللازم للمعيشة من هذه الأجور حتى لا يلجئون إلى أساليب غير مشروعة لسد احتياجاتهم.

كما يراعي في معاملتهم المساواة والتماثل بوضع نظام عام عادل لهم حتى يتفرغون بأعمالهم كما هو وارد بقانون الوظيفة العمومي ويحظى هذا النوع من النفقات بحماية خاصة طبقا المادة 34 من القانون 84/17 السابقة إذ نصت على ما يلي : "بصرف النظر عن أحكام المادة 33 أعلاه لا يجوز القيام بالنسبة إلى ميزانية التسيير بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المختصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواع أخرى من النفقات".

أثمان الأشياء والأدوات التي تشتريها الدولة : تشتري الإدارة العامة ما يلزمها من أدوات وأثاث ووسائل مادية وما تحتاجه لتنفيذ الأشغال العامة مثلا . ويراعي في عملية الشراء أقل التكاليف والكفاءة الأكثر ولذا تنظم هذه العمليات إما بطريق:

المناقصة (Apple d'offre adjudication): حيث يتنافس المقاولون والموردون في تقديم سعر أو عطاء أقل .

التراضي (gré à gré) حين تعهد الحكومة الإدارة العامة بها لمقاول أو مورد معين إذا كان يحتكر هذه الأدوات مثلا أو في حالة الاستعجال وذلك طبقا للمرسوم رقم 02 - 250 المؤرخ في 24 /07/ 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية .

²⁶ خربوش حسني ، المرجع السابق ، ص153.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

الإعانات: هذا النوع من الإنفاق حديث العهد، ويهدف إلى تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية معينة لمساعدة بعض الصناعات الوطنية أو المنافس الأجنبي وإعطائها للهيئات العامة التي تقوم بأعمال ذات نفع عام وحتى لا يساء استخدامها تقرر بعض الدساتير أغلبية برلمانية معينة لإقرارها.²⁷

نفقات خدمة الدين العام: وهي النفقات التي تنفقها الدولة لسداد القروض العامة الداخلية والخارجية ونفقات المعاشات وبعض النفقات الأخرى .

6-المعيار العضوي (الهيئة المكلفة):تقسم النفقات العامة من حيث الهيئة التي تقوم بها إلى نفقات حكومية (مركزية) ونفقات محلية :

النفقات المركزية : تشمل نفقات المرافق التي تتولاها الإدارة المركزية (الوزارات ، الهيئات العامة الوطنية) وفقا لميزانية الدولة .

النفقات المحلية : وهي المرافق التي تقوم بها الهيئات المحلية (البلديات ، الولايات) وفقا لميزانيات الإدارات المحلية وتوزيع المرافق بين الدولة والهيئات المحلية ، في الدول المختلفة يرجع إلى الاعتبارات العامة : التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بكل دولة .

ويوضح كتاب المالية العامة بعض المبادئ للاسترشاد بها عند توزيع المرافق بين الدولة والهيئات المحلية منها : كون المرفق بهم الشعب في مجموعة أو أنه مرفق فني معقد يتطلب إدارة موحدة (مرفق الدفاع الوطني) ويخشى عليها من طغيان المصالح المحلية فيعهد بها إلى الحكومة .

أما في الحالات العكسية فيعهد به الإدارة أو المجموعات المحلية باعتباره من الاهتمامات و الشؤون المحلية Affaires locales.

ب-التقسيمات الوضعية:يقصد بالتقسيم الوضعي للنفقات العامة الممارسات والتطبيقات العملية التي تعتمد وتلجأ إليها مختلف الدول بشأن تنظيم نفقاتها العامة بغض النظر عن مدى التزامها بالتقسيم العلمي السابق، فهناك عدة معايير وعوامل في تقسيم النفقات العامة نذكر منها :

1-المعيار الإداري:يقوم التقسيم الإداري للنفقات العامة على أساس الجهة أو الهيئة الإدارية التي تقوم بالإنفاق حيث يتم توزيعها حسب الوزارات كما توزع داخل كل وزارة حسب أقسامها وأجهزتها .²⁸

2-التقسيم الجاري :بموجب التقسيم الجاري يتم تبويب نفقات الدولة بحسب طبيعتها الاقتصادية والمالية فتقسم النفقات إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية ..

²⁷محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص 34/35/36.

²⁸المرجع السابق ، ص 36/37.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

نفقات جارية : وتتمثل في:²⁹

المستلزمات السلعية والخدمات .

النفقات الجارية للقوات المسلحة والشرطة لأغراض خدمة الدفاع والأمن.

مشتريات الدولة من السلع والخدمات لأغراض اجتماعية .

تمويل عجز جاري بعض الهيئات الاقتصادية.

نفقات رأسمالية: وهي تلك التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية لتنمية الثروة القومية كالقروض والسلف إلى الهيئات والمنشآت الوطنية والأجنبية وكالتحويلات حسب القطاعات الاقتصادية.³⁰

3-التقسيم الاقتصادي: وهو تقسيم يبنى على أسس اقتصادية تتحدد نوعية النفقة والقسم الذي تندرج فيه حسب الأثر أو الهدف الاقتصادي الذي تؤديه هذه النفقة اتجاه الاقتصاد الوطني أو الحياة الاقتصادية للأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة³¹ وقد قام فقهاء علم المالية والاقتصاد بتقسيم النفقات من حيث وجهتها الاقتصادية إلى :

نفقات التسيير : يقصد بها تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب...الخ.³²

نفقات التجهيز : يقصد بها تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي وبالتالي ازدياد ثروة البلاد ويطلق على نفقات التجهيز اسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار وتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية، الاجتماعية و الإدارية التي تعتبر مباشرة باستثمارات منتجة ويضيف لهذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية وتخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة (القطاع الصناعي ألفلاحي) .³³

نفقات التوزيع: وهي النفقات المحولة التي تؤدي إلى تحويل قسم من الدخل القومي من فئة لأخرى بإعادة توزيع الثروة بواسطة الموازنة ، المساعدات الاقتصادية والاجتماعية على اختلاف مستوياتها .³⁴

²⁹ أبو دوح محمد عمر، ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة: دراسة تحليلية مقارنة الميزانية الاعتماد و البنود ، الأداء، التخطيط و البرمجة، الأساس الصفري في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006، ص249 .

³⁰ حمود القيسي أعاد ،المرجع السابق، ص48 .

³¹ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، المرجع السابق ، ص60.

³² محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر ، ط3، 2008، ص66.

³³ طاوش قندوسي ، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 1970 / 2012) ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ، 2013 / 2014 ، ص48.

³⁴ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، المرجع نفسه، ص61.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

4-المعيار الوظيفي: حيث تظهر فيه وظائف الدولة في شكل قطاعات تبرز بداخلها نفقات كل قطاع وعلى سبيل المثال نجد أن :

تقسيم النفقات العامة المعمول به في الميزانية الانجليزية يرجع إلى اعتبارات تاريخية . *

*وعلى العكس من ذلك أن التقسيم الذي تأخذ به الميزانية الفرنسية يرجع إلى اعتبارات إدارية ثم اتجه العمل إلى إدخال بعض الاعتبارات المتعلقة بالتحليل الاقتصادي .

*في الولايات المتحدة الأمريكية اخذ منذ زمن بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة ثم يجري تقسيم النفقات العامة داخل كل وظيفة إلى أقسام فرعية يتعلق كل منها بقطاع اقتصادي معين تتناسب مع القطاعات التي تنقسم إليها الخطة الاقتصادية .

*وفي مصر أخذ حتى فترة حديثة نسبيا بالتقسيم الإداري للنفقات العامة ثم العامة تشكل جزءا من الخطة الاقتصادية .³⁵

المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية:

لقد نص القانون 12- 02 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم على الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية (سواء من ناحية تنفيذ النفقات أو الإيرادات) على شخصين : الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون. مادة 14 وفي الباب الثاني منه.

المطلب الأول:الأمرين بالصرف

1-تعريف الأمرين بالصرف: نص عليهم المشرع في الفصل الأول من الباب الثاني من قانون-21 90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم وقد عرفته المادة 23 منه على أنه: " كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات المشار إليها في المواد 16-17-18-19-20-21³⁶ . و تتمثل هذه العمليات بالنسبة للنفقات في الالتزام والتصفية .

2-أنواع الأمرين بالصرف: حسب المادة 25 من قانون 21-90 فإن الأمرين بالصرف هم رئيسيون أو ثانويون أو وحيدون. بالإضافة إلى المناوبين والمفوضين .

أ- الأمرون بالصرف الرئيسيون:

1-بالنسبة للدولة: الوزراء هم الأمرون بالصرف الرئيسيون بالنسبة للميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة للخزينة والميزانيات الملحقة .

³⁵ محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 37/38.

³⁶ المادة 23 من قانون 21-90 ، المؤرخ في 15 غشت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج-العدد 35 الصادرة في 24 محرم 1441.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

2- **بالنسبة للجماعات المحلية :** الولاية هم الآمرون بالصرف الرئيسيون بالنسبة للولايات، ورؤساء البلديات هم الآمرون بالصرف الرئيسيون بالنسبة للبلديات.

3- **بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري :** هم المسؤولون المعينون قانونا على هذه المؤسسات، وتختلف تسمية هؤلاء المسؤولين حسب نشاط مؤسساتهم (مدير، مدير عام، عميد، محافظ...).³⁷

ب- **الآمرون بالصرف الثانويون:** هو الذي يصدر حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين ، ودوره هو تحقيق المهام المالية للوزراء، فهو عون محلي يسير ترخيصات الميزانية المفوضة من طرف الأمر بالصرف الأساسي للدولة، وحسب نص المادة 27 من القانون 21/90 فإنه مسؤول بصفته رئيس المصلحة غير المركزية على تنفيذ العمليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ويعين بقرار وزاري ولا يمكن للوزير المعني بعد صدور قرار التعيين أن يتصرف في الاعتمادات المفوضة.³⁸

ج- **الآمرون بالصرف الوحيدون:** وقد منحت هذه الصفة للوالي لتنفيذ عمليات التجهيز، حيث توضع تحت أمره البرامج القطاعية غير المركزية، والتي يوافق عليها وتعتمد من طرف وزارة المالية، وهذا وفق البرنامج السنوي للتجهيز الذي تحدده الحكومة .

والأمر بالصرف الوحيد هو ليس رئيسي لأنه لا يتوفر على ميزانية خاصة به وإنما ينفذ الاعتمادات الموزعة اعتبارا من ميزانية التجهيز للدولة؛ وهو ليس ثانوي لأن الاعتمادات لم تمنح له على أساس تفويض وإنما منحت له في بداية السنة لتطبيق البرنامج السنوي للتجهيز.³⁹

د- **الآمرون بالصرف المستخلفون:** لا يتدخل إلا بصفة استثنائية لتعويض الأمر بالصرف المختص في حالة غيابه أو حدوث مانع، ويقوم بتعيينه الأمر بالصرف مع تبليغ المحاسب العمومي بذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 28 من القانون 21/90 بقولها "في حالة غياب أو مانع، يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ المحاسب العمومي المكلف بذلك.

هـ- **الآمرون بالصرف المفوضون:** يقصد به تفويض الإمضاء لا السلطة، أي أن الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي لم يتخل عن سلطة الاعتماد ما دام الأمر بالصرف لم يمس التزاما بنفقته، ويمكن للأمر

³⁷ موقع إلكتروني ، خالد موسى مبارك ، دروس في مقياس المحاسبة العمومية، لطلبة السنة أولى ماستر محاسبة و طلبة السنة الثالثة مراجعة ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم المحاسبة و المالية ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي، ص 09 ، تاريخ الاطلاع 2022/03/13، على الساعة 13:00.

³⁸ موقع إلكتروني، لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة اكلي محند اولحاج البويرة ، 2013 / 2014 ص 08 ، تاريخ الاطلاع 2022/03/14 ، على الساعة 15:30.

³⁹ خالد موسى مبارك ، المرجع السابق، ص 10 .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

بالصرف تفويض التوقيع للموظف الرسمي العامل تحت سلطته المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة له تحت مسؤوليته⁴⁰، وهذا الصنف من الأمرين بالصرف نصت عليهم المادة 29 من القانون 21/90 بقولها: "يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم".

3- مهام و صلاحيات الأمر بالصرف: حسب القانون 21/90 فإن للأمر بالصرف مهام و صلاحيات إدارية في مجال تنفيذ الميزانية:

أ-مهام الأمر بالصرف من جانب تنفيذ الإيرادات: تتمثل المرحلة الإدارية للإيرادات في: الإثبات، التصفية، و الأمر بالتحصيل.

1- الإثبات: تنص المادة 16 من القانون 21/90: "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"،⁴¹ و يتمثل الدائن العمومي في الدولة، فالإثبات إذن هو تلك المرحلة التي يثبت فيها حق الخزينة العمومية تجاه الغير، فإثبات الحقوق الواجب تحصيلها و نشأتها تكون عن قرارات السلطة الوصية، أو من المدير.

2-التصفية: حسب المادة 17 من القانون 21/90 تعد التصفية الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها، فعمليتا الإثبات و التصفية هما عمليتان متكاملتان و غالبا ما يتم إجراؤهما في وقت واحد.⁴²

3- الأمر بالتحصيل: تتمثل في إبراء الدين العمومي، و قد نصت عليه المادة 18 من القانون 21/90، و جاء فيها: "يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية".⁴³

فإجراء الأمر بتحصيل الإيرادات العمومية هو من صلاحيات الأمر بالصرف الذي يصدر أوامر التحصيل، و يمكن للأمرين بالصرف إصدار أوامر تسديد أو استرجاع مبالغ مدفوعة بدون وجه حق و كذلك إصدار سندات إيرادات بالنسبة للديون المسددة مباشرة من قبل المدينين.⁴⁴

ب- مهام الأمر بالصرف من جانب تنفيذ النفقات : تتمثل المرحلة الإدارية للنفقات في: الالتزام، التصفية، والأمر بالصرف.

⁴⁰قومية محمد، صلاحيات الأمر بالصرف و المحاسب العمومي في المؤسسة التربوية، مذكرة لنيل شهادة مقتصد، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية و تحسين مستواهم، -ابن رشد-، تيارت 2010-2011، ص 9/8 .

⁴¹القانون 90-21 ، المرجع السابق .

⁴²منصوري الزين، محاضرات في المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة.

⁴³ القانون 90-21 ، المرجع نفسه .

⁴⁴محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 64.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

1- الالتزام: هو إجراء إداري يقوم به الأمر بالصرف ويتم بموجبه إثبات نشوء الدين حسب المادة 19 من القانون 21/90: "يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".⁴⁵

وبناء على ذلك يمكن القول أن الالتزام كتصرف قانوني أو فعل مادي مصدر نفقات قبل أن يكون إجراء لتنفيذها.⁴⁶

2- التصفية: يقوم الأمر بالصرف بالتصفية على أساس الوثائق الحسابية لأجل تحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية، وذلك حسب نص المادة 20 من القانون 21/90 التي تنص: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".⁴⁷

تسمح عملية تصفية النفقة بتأسيس حقوق الدائن بعد مراقبة السندات المثبتة التي تشترطها نصوص المحاسبة العمومية، كما تسمح هذه العملية بمراقبة حق الدين المرتب على الهيئة العمومية، وتحديد المبلغ لذلك، ومنه التصفية كمرحلة مستقلة عن الالتزام تعتبر تطبيقاً لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية هي قاعدة "أداء الخدمة"، أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها.⁴⁸

3- الأمر بالصرف: هو عبارة عن قرار إداري موجه من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع النفقة المصفاة من اعتماد مفتوح في الميزانية، ويتجسد هذا الأمر في تحرير حوالة الدفع التي تقدم للمحاسب لدفع حقوق الدائن و هذا حسب المادة 21 من القانون 21/90.⁴⁹

فالأمر بالصرف هو من صلاحيات الأمر بالصرف وحده ولا يمكن تفويضه لغيره، وفي حالة تعذره عن القيام بذلك يتعين على الوزارة تعيين أمراً بالصرف بالنيابة، الذي يكون مسئولاً عن العمليات التي يجريها خلال فترة نيابته.⁵⁰

4- مسؤولية الأمر بالصرف: نصت على مسؤولية الأمرين بالصرف المادة 31/32 من قانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم.

- الأمرون بالصرف المسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشعورية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال.

⁴⁵ القانون 21-90 ، المرجع نفسه .

⁴⁶ قومية محمد ، المرجع السابق ، ص10.

⁴⁷ القانون 21-90 ، المرجع نفسه .

⁴⁸ قومية محمد ، المرجع السابق ، ص10.

⁴⁹ القانون 21-90 ، المرجع نفسه .

⁵⁰ محمد مسعي ، المرجع السابق ، ص79.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

- الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وهم بهذه الصفة مسؤولون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.

المطلب الثاني: المحاسبين العموميين

1- تعريف المحاسبين العموميين: نصت مادة 33 من قانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم على تعريفه أنه: « يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانوناً للقيام فضلاً عن العمليات المشار إليها في المادتين 18/22 بالعمليات التالية :
تحصل إيرادات ودفع النفقات.
ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد .
حركة حسابات الموجودات».⁵¹

أي أن المحاسب العمومي هو الذي يشتغل في مؤسسة عمومية ويسمى محاسباً عمومياً أو رئيس مصلحة المحاسبة ويتم تعيينه من طرف وزير المالية و يخضع لسلطته وفي بعض الأحيان يتم اعتماد بعض المحاسبين العموميين وفقاً للتنظيم أي أن المحاسب العمومي تكون له صفة الموظف العمومي فهو موظف لدى الدولة أما ملحق لوزارة المالية أو لدى هيئة عمومية أخرى وبمجرد تعيينه يصبح مرخص قانوناً من طرف وزير المالية وهذا الترخيص يجيز له التصرف في الأموال العمومية.⁵²

2- أصناف المحاسبين العموميين: ينقسم المحاسبون العموميون إلى:

أ- المحاسبون العموميون الرئيسيون: ورد ذكرهم في المادة 31 من المرسوم التنفيذي 313/91 وهم:⁵³

- ❖ العون المحاسبي المركزي للخرينة
- ❖ أمين الخزينة المركزي.
- ❖ أمين الخزينة الرئيسي.
- ❖ أمين الخزينة الولائي.

ب- المحاسبون العموميون الثانويون: المرسوم التنفيذي 313/91 ذكر في مادته رقم 32 أصناف المحاسبين الثانويين إلا أن هناك تعديل وقع على هذا التصنيف بموجب المرسوم التنفيذي 42/03⁵⁴ وهم:

⁵¹ المادة 31-32-33 ، من قانون 90-21 ، المرجع السابق .

⁵² بن سويس عثماني، نونمة يوسف، مساهمة المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية (دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لدى بلدية المنيع)، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم: العلوم المالية و المحاسبة، جامعة غرداية، 2019-2020، ص10.

⁵³ المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكنها الأمر بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتهم و محتواها الجريدة الرسمية رقم 43.

⁵⁴ المرسوم التنفيذي 03-42 المؤرخ في 23 جانفي 2003 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 91-313 الجريدة الرسمية رقم 04.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

- ❖ قابض الضرائب.
- ❖ قابض أملاك الدولة.
- ❖ قابض الجمارك.
- ❖ محافظ الرهون.
- ❖ أمين خزانة البلدية.
- ❖ أمين خزانة المراكز الاستشفائية الجامعية والمؤسسات الصحية المتخصصة.
- ❖ أمين القطاعات الصحية.

3- مهام وصلاحيات المحاسب العمومي: تتمثل المرحلة الثانية في تنفيذ الميزانية في المرحلة المحاسبية وهي من اختصاص المحاسب العمومي وتشمل هذه المرحلة كل من جانبي الإيرادات و النفقات.

أ- مهام المحاسب العمومي من جانب تنفيذ الإيرادات: تتمثل المرحلة المحاسبية للإيرادات في مرحلة واحدة وهي التحصيل.

التحصيل: هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي حسب نص المادة 18 من القانون 21/90، وإجراءات تحصيل الإيرادات العمومية تبدأ حين يتكفل المحاسبون العموميون فتدويناهم لأوامر تحصيلها الصادرة عن الأمرين بالصرف، وبالتالي تحمل المسؤولية المالية والشخصية عن هذا التحصيل قبل الشروع فيه يجب ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات المأمورين بتحصيلها، ويتمثل ذلك خاصة في التحقق من أن الأمرين بالصرف مرخص لهم بموجب القوانين والأنظمة السارية المفعول بتحصيل الإيرادات ،وهذا حسب المادة 35 من القانون 21/90.

كما يجب عليهم كذلك مراقبة إلغاء أوامر التحصيل، أو تخفيض مبالغها والتسوية المتعلقة بها وكذا الحسم الميزاني لها، وذلك بالتحقق خاصة من أن الإلغاء أو التخفيض سببه تدارك أخطاء مادية والتي يمكن أن تقع أثناء تصفية الإيرادات⁵⁵، فالمادة 66 من القانون 21/90 تنص: "لا يجوز التخلي عن الحقوق والديون العمومية وعن كل تخفيض مجاني لهذه الديون إلا بمقتضى أحكام قوانين المالية أو قوانين تصدر في مجال الجباية وأملاك الدولة والجباية البترولية".⁵⁶

وبعد الإيفاء بهذه الالتزامات يقوم المحاسبون العموميون بتحصيل الإيرادات المتكفل بها تحت طائلة قيام مسؤوليتهم المالية والشخصية ويتم ذلك بإتباع طرق التحصيل الودي لتتبع عند الاقتضاء بطرق التحصيل الجبري.⁵⁷

⁵⁵قومية محمد، المرجع السابق ، ص21.

⁵⁶القانون 90-21 ، المرجع نفسه .

⁵⁷قومية محمد، المرجع نفسه ، ص21.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

ب- مهام المحاسب العمومي من جانب تنفيذ النفقات: تتمثل المرحلة المحاسبية للنفقات في مرحلة واحدة وهي الدفع.

الدفع: تنص المادة 22 من القانون 21/90 على أنه: "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"،⁵⁸ فالدفع هو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن حوالات الدفع التي يصدرها الأمرون بالصرف ترسل للمحاسبين العموميين المكلفين بدفع مبالغها، ودور المحاسبين العموميين هنا لا يقتصر على إنجاز العمليات المالية بل دورهم أكثر من ذلك، إذ يتمتعون في هذا المجال بالسلطة الرقابية على عمليات الأمرين بالصرف، والتي تعتبر إحدى أهم نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، كما أن المحاسبين العموميين ملزمين بالتحقق من شرعية النفقات قبل قبول دفعها، أي إجراء كل عمليات الرقابة المفروضة عليهم قانوناً.⁵⁹

⁵⁸ القانون 90-21، المرجع نفسه .

⁵⁹ قنومية محمد، المرجع نفسه ، ص 22 .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

4- حماية المحاسب العمومي: إن مسؤولية المحاسب العمومي كبيرة وثقيلة، لذلك يمنحه القانون امتيازات وظيفية وشخصية مقابلة:

- قبل التعيين في منصب المحاسب العمومي يجرى تحقيق حول السيرة الذاتية.
 - يجب أن تكون له أقدمية في شغل الأمور المحاسبية.
 - يجب أن يغطي احتياجاته المادية ولو جزئياً -سكن وظيفي-.
 - ضمان المسار المهني والترقية.
 - تسمية المحاسب العمومي تكون عن طريق وزير المالية، وهذا ما يجعله بعيداً عن تدخلات الإدارة الخارجية فهو خاضع مباشرة لسلطة وزير المالية.
 - المحاسب العمومي محمي من قبل قانون الوظيفة العمومي حيث تنص المادة 19 من المرسوم 85/59 على أن المؤسسة أو الإدارة العمومية الملحق بها المحاسب العمومي، تحميه من جميع التعديلات التي يتعرض لها من الغير، فتقوم بتتبع الأشخاص المتسببين في الضرر_الوكيل القضائي للخزينة_، ويمكن له الحصول على تعويضات من وزير المالية بالنسبة للأضرار التي تعرض لها من الآخرين.
 - إذا قامت مسؤولية المحاسب العمومي المالية فإن بإمكانه الاستفادة من إجراءات حمايته وهي كما يلي:⁶⁰
- ☒ **الإعفاء من المسؤولية:** الإعفاء هو حق يتمتع به المحاسب العمومي في حالة:

- ✓ إثبات أن الخطأ كان ناجماً عن قوة قاهرة.
 - ✓ تسخير المحاسب من طرف الأمر بالصرف.
 - ✓ أما عن قرار الإعفاء فيتخذه وزير المالية ويمكن أن يكون كلياً أو جزئياً.
- ☒ **الإبراء المجاني:** تنص الفقرة الثانية من المادة 46 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أن المحاسب العمومي القائمة مسؤوليته المالية يمكن أن يستفيد من إبراء مجاني كامل أو جزئي في حالة إثباته لحسن النية.

5- مسؤولية المحاسب العمومي: تتمثل مسؤولية المحاسب العمومي في:

مسؤولية التحقق قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحسين الإيرادات.

مسئولا شخصيا وماليا عن كل العمليات الموكلة إليه وعلى جميع عمليات القسم الذي يديره.

⁶⁰شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 23-24.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

مسئولا شخصيا وماليا عن مسك المحاسبة و المحافظة عن سندات الإثبات و وثائق المحاسبة.⁶¹
تجدر الإشارة إلى انه يجب إن تتنافى صفة الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي و هو ما نصت عليه
المادة 55 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم.

المطلب الثالث: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

1- أهداف المبدأ: يشكل هذا المبدأ قوام النظام المالي ومعناه أن اللذين يوجهون أوامر التنفيذ ليسوا
هم الذين ينفذونها وإنما يتكفل بذلك موظفون عموميين منفصلين عن أصحاب الأمر والقرار المالي ويستند
هذا الفصل إلى جملة من المبررات:⁶²

❖ يسمح بتوزيع وتقاسم المهام بين عمليتين:

- الأولى إدارية وتتمثل في الالتزام والتصفية والأمر بالصرف حيث تتطلب مهارات وقدرات إدارية
معينة كاختيار الموظفين الجدد ومعاينة الأشغال وإبرام الصفقات وذلك باستعمال طرق ووسائل تقنية وإدارية.
- أما الثانية فتخص تحريك الأرصدة بقبض الإيرادات أو دفع النفقات وهي تتشابه في كل المصالح
العمومية خلافا للعملية الأولى التي تختلف من إدارة إلى أخرى، حيث مضمون التصرفات الإدارية واسع
ومتشعب، في حين أن العمليات المحاسبية تنسم بالتجانس وهو ما يبرر استنادها إلى أعوان متميزين عن
أعوان الطائفة الأولى.

❖ يمكن للوزير المكلف بالمالية من مراقبة الأرصدة العمومية في إطار وحدة الصندوق، وبالتالي
إشرافه ورقابته على الأعوان المكلفين بتحريك هذه الأرصدة وخضوعهم له من حيث التعيين والعزل والترقية
وغيرها.

❖ يقوم الأمرون بالصرف بمسك حسابات إدارية تخص الالتزام والأمر بالصرف في حين يرتب
المحاسبون حسابات التسيير، فتسهل المراقبة من خلال مقارنة النوعين من الحسابات واستخلاص الخلل.

❖ من شأن مبدأ الفصل فضلا عن تسهيل المراقبة منع التزوير حيث يشكل كل منهما مراقبا للآخر،
يتقحص حساباته، وبالتالي يقل الاختلاس والتواطؤ عما يمكن حدوثه لو كلف العون الواحد بالالتزام والتسديد
معا وهو ما منعه المادة 55 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.⁶³

❖ تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسبة العمومية، كما لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف
بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين لديهم.

⁶¹ مبروكي فاتح، فعالية الرقابة المالية في تسيير و تنفيذ النفقات العمومية، (دراسة حالة الرقابة المالية بدائرة حمام الضلعة
(2014-2015))، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد
بوضياف، المسيلة، 2017-2018، ص15.

⁶² بساعد علي، المالية العمومية، مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية، القليعة، 1992، ص90.

⁶³ المادة 153 من قانون المالية ، لسنة 1993، المؤرخ في 19/01/1993 .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ ازدواجية الأعوان: يؤدي التطبيق لمبدأ الفصل بين أعوان التنفيذ إلى البطء في تنفيذ العمليات المالية نظرا للإجراءات المعقدة والرقابة الصارمة متى ينقص من مردودية العمليات المالية لذا وجدت بعض الاستثناءات على بعض العمليات لتخفيف حدة هذا العبء.

أ- الاستثناءات في مجال الإيرادات: يبدوا تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي نسبيا في مجال الإيرادات مقارنة بتطبيقه في مجال النفقات فالمسير لا ينتظر لمباشرة مهمته أمر التحصيل الذي يرد إليه من الأمر بالصرف إذ يأتي غالب بعد التحصيل .

ب- الاستثناءات في مجال النفقات: عكسه مجال الإيرادات فان مجال تطبيق مبدأ الفصل في النفقات شبه مطلق ما عدا بعض الاستثناءات النادرة أو المحدودة التي وضعها المشرع ضمن قانون المالية 1993 وهي تخص:

- المدفوعات التي تمت عن طريق التسيقات.
- الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة، وأيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي.
- النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي استفادت من تمويلات خارجية وذلك بدون أمر الصرف بالنسبة للنفقات التالية:
 - معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة لميزانية الدولة.
 - المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة.
 - المصاريف والأموال الخاصة.⁶⁴

المبحث الثالث: الإجراءات الخاصة بتنفيذ النفقات العمومية

إن عملية التنفيذ الخاصة بالنفقات العمومية تم ذكرها في الفصل الثالث من القانون 84/17 المؤرخ في 07/07/1994 المتعلق بالقانون العضوي لقوانين المالية بعنوان "التنفيذ" ذلك وفقا للمواد من 71 إلى 75 من القانون.

كما نجد أن القانون 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية قد تطرق إلى عملية التنفيذ بنوع من التفصيل و ذلك في الفصل الثالث بعنوان "عمليات التنفيذ" (المواد من 14 إلى 22).
و يقسم تنفيذ النفقات العمومية إلى مرحلتين متتابعتين: المرحلة الإدارية المنفذة من طرف الأمر بالصرف و التي تقسم إلى ثلاث عمليات ألا وهي: الالتزام بالنفقة، التصفية، و أخيرا الأمر بالدفع، ثم تأتي المرحلة المحاسبية المتمثلة في النفقة التي يتم تنفيذها من طرف المحاسب العمومي و هذا تطبيقا لمبدأ الفصل الذي تم ذكره سابقا.

إن تقسيم عملية التنفيذ إلى قسمين يقوم على عدة أسس:

⁶⁴ القانون 90-21 ، المرجع نفسه .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

- **على المستوى المالي:** يضمن تقسيم عملية التنفيذ وضوح و دقة العمليات المتعلقة بالنفقات و الذي يسمح بتقسيم المراحل المختلفة للعملية.
- **على المستوى القانوني:** يسمح بتحديد الزمن الذي انطلق منه تكون الدولة قد قامت بالتزام قانوني بالنفقة.
- **على المستوى الإداري:** يسمح بتأسيس نوع من الفصل بين السلطات أثناء عمليات تنفيذ النفقات بإسناد مختلف المراحل إلى سلطات مختلفة.⁶⁵

المطلب الأول: شروط تنفيذ النفقات العامة

إن تنفيذ النفقات العامة يفرض اجتماع شرطين هما: ترخيص الميزانية وأصل الدين العمومي.

1- ترخيص الميزانية: من حيث المبدأ لا يتم الشروع في إنجاز النفقات العمومية إلا إذا تم الترخيص فيها سنويا من طرف المجالس النيابية و ذلك من خلال المصادقة على مشاريع الميزانيات، حيث نص الفصل 84 من مجلة المحاسبة العمومية على أنه لا يجوز عقد أي نفقة أو صرفها ما لم يقع تقريرها بميزانية المصاريف .

🌟 **النفقات الخاصة بالدولة :** لا يمكن للحكومة أن تنفذ النفقات المدرجة بالميزانية العامة للدولة إلا بعد النهائية و المسبقة عليها من قبل مجلسي النواب و المستشارين ، حيث يتولى كل من المجلسين سنويا مناقشة مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة و الاقتراع عليه ، ويعد هذا مناسبة للنواب للاطلاع عن مجهودات الدولة في مختلف المجالات ، كما أن ذلك يمثل رقابة مسبقة على المالية العمومية.

🌟 **النفقات الخاصة بالمؤسسات العمومية :** علاوة على نفقات المؤسسات العمومية المسددة مباشرة ضمن ميزانية الدولة تخصص لكل مؤسسة عمومية ميزانية مستقلة تلحق ترتيبا بميزانية الدولة وقد أصبحت منذ سنة 1996 تكتسي الصبغة التقديرية بحيث يمكن تنقيحها قبضا و صرفا بقرار من وزير الإشراف. و لا يمكن لمديري المؤسسات العمومية كذلك الشروع في إنجاز النفقات إلا بعد المصادقة سنويا على ميزانية الدولة و الميزانيات الملحقه.

🌟 **النفقات الخاصة بالجماعات المحلية :** على غرار الدولة تخصص لكل جماعة محلية ميزانية مستقلة تحدد حجم النفقات المرخص في إنجازها سنويا ، وعلى هذا الأساس لا يحق لرؤساء هذه الجماعات الشروع في تنفيذ نفقاتها إلا بعد الاقتراع على الموازين من طرف مجالسها و مصادقة سلطة الإشراف عليها.⁶⁶

⁶⁵Bachir Yalles chaouche : le budget de l'état et des collectivités locales – opu– Alger 1990.

⁶⁶ موقع إلكتروني، الطاهر زروق ، متفقد رئيس للمصالح المالية أمين المال الجهوي بمنوبة ، تنفيذ النفقات

العمومية، 2011، ص 5/4، تاريخ الاطلاع: 2022/04/19، على الساعة 16:11.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

يصادق وزير الداخلية والتنمية المحلية على ميزانيات المجالس الجهوية. يصادق وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير المالية على الميزانيات البلدية التي يسفر حسابها المالي للسنة الماضية عن عجز وما دام هذا العجز لم يقع تسديده بواسطة الموارد البلدية الاعتيادية.

يصادق وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير المالية على الميزانيات البلدية التي تساوي أو تفوق تقديرات مقابضها الاعتيادية للسنة السابقة مبلغ ستة ملايين دينار (6.000.000 دج).

يصادق الوالي على ميزانيات بقية البلديات الراجعة بالنظر له ترابيا.⁶⁷

2- أصل الدين العمومي: إن ترخيص الميزانية لا يعطي إلا حق الإنفاق، دون إنشاء الالتزام بالإنفاق، فإذا كان التصويت على الميزانية العامة هو شرط شكلي من أجل تنفيذها، فإن وجود الدين يمثل الشرط الأساسي لذلك.⁶⁸

المطلب الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات العامة

1- الالتزام: عرفت المادة 19 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية أنه "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".

وعرف الفقه المالي الالتزام على أنه عقد النفقة بتعاريف متعددة متشابهة نذكر منها:⁶⁹

- العمل المنشئ الذي يجعل الدولة مدينة.
 - الواقعة التي تولد التزاما في ذمة الدولة لشخص ما.
 - السبب أو التصرف الذي يجعل الإدارات العمومية مدينة.
- وقد يكون هذا العمل إرادي ناتج عن عقد صفقة أو شراء سلع أو تعيين موظف أو منح إعانات وقد يكون عملا غير إراديا ناتج عن عمل خارج الإدارة مثال حادث سير وقع بسبب سيارة إدارية يجعل الدولة مسؤولة عن التعويض.

ولصحة عقد الالتزام بالنفقة يجب توفر شرطين أساسيين هما:

- وجود اعتماد لهذه النفقة منصوص عليه بالميزانية وإن تكون هذه النفقة في حدوده حيث يعد عقد النفقة باطلا عندما يتجاوز مبلغ الاعتماد المخصص له.
- يجب أن يتم عقد النفقة من الجهة الإدارية ذات الاختصاص، أي الذي له صلاحيات القيام بهذا العمل.

⁶⁷ الطاهر زروق ، المرجع السابق ، ص 5/4 .

⁶⁸ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2004م، ص209.

⁶⁹ عادل فليح العلي، المالية العامة و التشريع المالي الضريبي ، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، ط2007، ص553،554.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتنفيذ النفقات العامة

2-التصفية:طبقا للمادة 20 من القانون 21/90 السابق الذكر: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية."

وتعني تحديد مبلغ الدين المتوجب على الدولة بعد التثبيت من ترتبه واستحقاقه وهذا بعد التأكد من أن الدائن قد قام بالواجبات وتأدية الخدمة الفعلية.مثلا لا يجوز دفع مبلغ التوريدات للتاجر إلا بعد تسليم البضاعة.

3-الأمر بالصرف (الدفع):جاء في المادة 21 من القانون 21/90 "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات."

بعد معرفة مبلغ النفقة تحديدا ،يقوم الشخص المختص (الوزير،المدير) بإصدار الأمر إلى المحاسب العمومي بدفع ذلك المبلغ إلى الشخص المعين الذي قام بالعمل، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى حوالة الدفع. وتحتوي الحوالة على كافة المعلومات التي تتعلق بهوية الشخص المستفيد وكذا رقم حسابه البنكي إضافة إلى موضوع النفقة والمبلغ المخصص والوثائق الثبوتية المدعمة ، المادة أو الباب التي تنطبق عليه النفقة ،الدورة المالية او السنة التي تخص النفقة.

المطلب الثالث: المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقات العامة

تتمثل المرحلة المحاسبية في عملية الدفع ويقوم بهذه العملية المحاسب العمومي والتي تهدف إلى تحويل المبالغ المالية إلى صاحب الحق وتبرئة ذمة الدولة من الدين بصفة نهائية.

الدفع (الصرف): تتمثل هذه المرحلة في دفع النقود من الخزينة العمومية للدائنين كما يعرف دفع النفقة على أنه التصرف الذي تتحرر بواسطته الهيئات العمومية من ديونها.

يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب العمومي وهذا بعد التأكد من المستندات.

ويجب على المحاسب العمومي قبل قبول دفع أي نفقة عمومية أن يتحقق من توفر جميع الشروط القانونية لضمان مشروعية تنفيذ النفقات وهذا ما تطرقت له المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

كصفة الأمر بالصرف، توفر الاعتمادات و الديون لم يسقط آجالها.... إلخ⁷⁰.

⁷⁰ محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلا،المالية العامة، دار العلوم، غنابة، 2003، ص 111/110 .

خاتمة الفصل :

من خلال دراستي لهذا الفصل لمختلف جوانب النفقات العامة استخلصت بأنها مبلغ مالي هدفه تحقيق المنفعة العامة للمجتمع من طرف الدولة، ثم تطرقت لذكر عناصرها السالفة الذكر لأفصل مباشرة في أقسام النفقات العامة التي تصنف هذه الأخيرة إلى علمية وضعية .

ثم ذكرت الأعوان المكلفون بتنفيذ هذه النفقات والمتمثلين في الأمر بالصرف؛ والذي يعتبر المؤهل بالالتزام والتصفية بالإضافة إلى المحاسب العمومي المكلف بالتصرف في الأموال العمومية. كما أدرجت أنواع كل منهما ومهامهم وصلاحياتهم حسب القوانين والمواد التي تنص على أنها تنقسم إلى مهام من جانب تنفيذ الإيرادات وأخرى من جانب تنفيذ النفقات . لأمر بعد ذلك إلى مسؤوليتهما غير أن المحاسب العمومي ينفرد بحمايته من قبل المؤسسة العمومية وذلك لإعفائه من مسؤوليته وإبرائه مجانا ولإبراز الاختلافات بين مهامهم وصلاحياتهم اعتمدت على مبدأ الفصل.

وأخيرا اختتمت الفصل بذكر الإجراءات والشروط والمراحل المعتمدة لتنفيذ هذه النفقات المتمثلة في المرحلة الإدارية بالنسبة للأمر بالصرف (الالتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف). والمرحلة المحاسبية بالنسبة للمحاسب العمومي (الأمر بالصرف).

الفصل الثاني:
نظم الرقابة المالية على
تنفيذ النفقات العامة

تمهيد :

لقد عرفت الرقابة المالية تطورا كبيرا في مجال العلوم المالية والإدارية ، حيث أصبحت من أهم دعائم الإدارة العامة في المجال المالي والمحاسبي وهذا من خلال مراقبة المال العام بشكل يسمح بعدم تجاوز القوانين والتنظيمات المتعلقة بصرف أموال الدولة، وذلك ما أخذت به مختلف المجتمعات منذ القدم، أي منذ نشأة الدولة وامتلاكها للمال وهذا كله حفاظا عليه من كل أشكال الفساد والتبذير .

ف رقابة النفقات العمومية، تراقب من طرف المسؤولين عن الرقابة التي يمارسونها على الأعوان المؤهلين للتنفيذ المالي ثم القضاة في مجلس المحاسبة الذي خول لهم القانون معاقبة كل من أجل بالتزاماته اتجاه التنظيم الخاص باستعمال النفقات العامة خاصة .

وفي هذا الفصل سنتطرق إلى معرفة ماهية الرقابة المالية وماهي أهم أهدافها ومراحلها والهيئات المختصة بها وكيفية الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية خاصة، ويتطلب الأمر دراستها من أوجه مختلفة .

تلك الدراسة ستكون موضحة في المباحث التالية :

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية .

المبحث الثاني: نظام الرقابة المالية القبلية.

المبحث الثالث: نظام الرقابة المالية البعدية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية

إن الرقابة ميدان واسع عرف تطورات كثيرة ومتواصلة تعقد النشاطات وتنوعها مع كبر حجم المؤسسات وضخامة الوسائل البشرية، المادية والمالية المستعملة يصعب فيها يوماً بعد يوم التسيير إذ تكثر العمليات المنجزة والعمليات المتدفقة والأخطاء الانحرافات، فتعد الرقابة من الوظائف الإدارية الهامة لأن الاختبار الحقيقي للإدارة يبدو فيما تحقق من نتائج معينة في ضوء ما كان يستهدف تحقيقه .

المطلب الأول: تعريف و وسائل الرقابة المالية

1_تعريف الرقابة لغة: أصل كلمة رقابة: « رقب يرقب رقوباً و رقابة أي حرس انتظر - حاذر - رصد رقابة الله في أمره: خافه ».⁷¹

و جاء أصله في معجم آخر على أن أصلها اللغوي هو: « رقب رقوباً و رقوباً و رقابة و رقبانا و رقبة: أي حرسه - انتظره-حاذره»⁷²

كما جاء معناها اللغوي في معجم آخر على أنها: «راقب، مراقبة: أي حرسه، لاحظته»⁷³
و الرقابة تعني: «القوة أو سلطة التوجيه كما تعني التفتيش و مراجعة العمل»⁷⁴

2_تعريف الرقابة اصطلاحاً: وفيما يلي سوف أستعرض بعض التعريفات الاصطلاحية للرقابة:

التعريف الأول: جاء في تعريف الرقابة أنها "مجموعة من عمليات التفتيش والفحص والمراجعة يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله، ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق تنفيذ هذا الغرض وتحديد المسئول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالاته إلى السلطة القضائية المختصة".

التعريف الثاني: "هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات، والانحرافات، وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها سواء في ذلك وحدات الخدمات أو الأعمال".⁷⁵

⁷¹ إبراهيم قلاتي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة/ الجزائر، ص 205 .

⁷² المنجد في اللغة و الأعلام، دار المشرق، ط39، بيروت، ص274 .

⁷³ أحمد زكي بدوي، يوسف محمود، المعجم العربي الميسر للمدرسة و الجامعة و المكتب و المنزل، دار الكتاب المصري، القاهرة، ص394 .

⁷⁴ إبراهيم أنس و آخرون، المعجم الوسيط مجمع اللغة العربية، دار المعارف، القاهرة، 1972، ج1، ط2، ص363 .

⁷⁵ عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة و مطبعة الإشعاع الفنية، ص 24 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

التعريف الثالث : "منهج علمي شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية." 76

3-تعريف الرقابة المالية: هي عملية المراجعة والتدقيق التي تباشرها الجهات المخولة قانوناً في الدولة من خلال إجراءات معينة، لضمان سلامة تنفيذ كافة البرامج المعتمدة المتعلقة بحسن سير الميزانية، واستعمال الأموال العامة إيراداً وإنفاقاً بدقة وفعالية واقتصادية والمحافظة عليها، وفقاً للإجازة التي يمنحها البرلمان للحكومة لتحقيق غايات السياسة العامة وأهداف المجتمع.

4-التعريف الشامل للرقابة المالية: تتمثل الرقابة على العمليات المالية في مجموعة الإجراءات اللازمة للتحقق من أن عمليات الصرف والتحصيل للنفقات والإيرادات العامة تتم طبقاً لما هو مقرر في الموازنة من ناحية وفي حدود التعليمات والقواعد والأحكام الموضوعة من ناحية أخرى والغرض من ذلك اكتشاف الانحرافات والأخطار أو نقاط الضعف والعمل على علاجها وتقادي تكرار حدوثها. 77

5-وسائل الرقابة المالية:

أ- الملاحظة والمشاهدة: يستخدم هذا الأسلوب عن طريق مراقبة الوحدات وملاحظتها أثناء القيام بالعمل، وتتم بواسطة الرؤساء والمشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف تصحيح ما يقع من أخطاء فور وقوعها.

ب-المراجعة والفحص والتفتيش: ويعني فحص الحسابات والدفاتر والمستندات بحيث يستطيع المراجع الاقتناع بسلامة المركز المالي وصحة حسابات النتيجة أو عدم سلامتها.

ج- الحوافز الجزاءات: تقرر الحوافز للجهود الممتازة وللعامل الكفاء وتوقع الجزاءات على العامل المخالف والمهمل.

د- النظم والتعليمات واللوائح: من أهم وسائل الرقابة وضع النظم والقواعد المالية التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المعتمدة وهي من أهم الأدوات التي تقوم عليها عملية الرقابة حيث يتعين الالتزام بها ويعتبر الخروج عليها مخالفه مالية تستوجب المساءلة. 78

المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية

أ-الأهداف المالية:

76 حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي ، دار النفائس ، ص 18/17 .

77 محمد السيد سرياء، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة ، الدار الجامعية، 1986 ، ص 75 .

78 عوف الكفراوي، تطور الرقابة المالية، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ط1 ، 2013 ، ص 78/71 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

- ❖ التحقق من التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات السرقة والإهمال ومراقبة الأداء المالي.
- ❖ العمل على حماية الأموال العمومية من التقصير في إدارتها والإهمال في تحصيلها.
- ❖ التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن وبأقل النفقات الممكنة وبأقصر السبل.
- ❖ مراجعة الحسابات الختامية للميزانية والقوائم المالية المختلفة للتأكد من سلامتها وصحتها.
- ❖ الوقوف على المعضلات التي تعترض الأجهزة المالية في عملها، والسعي على معالجتها.
- ❖ متابعة تنفيذ الخطط الموضوعية والتي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وفقا لما هو مقرر.

ب_الأهداف الإدارية والتنظيمية:

- ❖ تساعد الرقابة المالية على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل.
- ❖ تساعد الرقابة المالية على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأهداف المحددة للمنظمات الإدارية العامة بفعالية وكفاءة، كما تعمل على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأخطاء التسييرية.
- ❖ تساعد الرقابة المالية على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات المرتجعة التي تقدمها لصانعي القرار من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشاكل التي تنجم عن ذلك، والمساهمة في تحديد المركز المالي والإداري والاقتصادي للمنظمة الإدارية.⁷⁹

ج_ الأهداف القانونية:

- ❖ مطابقة مختلف التصرفات والعمليات المالية المرتبطة بالإيرادات والنفقات للقوانين والأنظمة والتعليمات والتوجيهات الصادرة عن وزارة المالية، وكذا الأصول المالية المتبعة.
- ❖ استخدام الاعتمادات المالية في الأوجه التي خصصت ورصدت لها من طرف السلطة التشريعية.
- ❖ تكريس مبدأ المساءلة والمحاسبة، حرصا على سلامة التصرفات المالية ومعاينة المسؤولين عن كل انحراف ومخالفة من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموما، وبالمقابل تقييم أداء العاملين لأغراض المنح والحوافز والعلاوات.

د - الأهداف الاجتماعية:

- ❖ محاربة الفساد الإداري والمالي بمختلف صوره وأشكاله (الرشوة، السرقة، تبديد المال العام، الترشح من الوظيفة).

⁷⁹ موقع إلكتروني، عفان يونس، محاضرات في مقياس الرقابة المالية، ص 10/9، تاريخ الاطلاع : 2022/05/28 ، على الساعة : 10:45 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

❖ الاهتمام بالجوانب السلوكية لأداء للعاملين داخل المنظمات الإدارية العامة (التي يصعب قياسها وضبطها من خلال الأساليب والأدوات الرقابية) وهذا عن طريق تفعيل الحافز الذاتي لديهم عن طريق بناء منظومة اتصال تساعد هم على التبليغ على الفساد أو طلب المساعدة في حالة تعرضهم لضغوط أو إكراه يدفعهم للقيام بتصرفات مالية تضر أو تمس بالأموال العمومية أو تسمح بالتلاعب بها وتبديدها .

هـ_ الأهداف السياسية:

❖ التأكد من احترام رغبة السلطة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي رصدتها لتنفيذ المشاريع الاستثمارية والخدمية والتجارية.

❖ احترام هذه الرغبة ما هو إلا احترام للإرادة الشعبية التي انتخبت أعضاء المجالس النيابية، وما هي في المقابل إلا إعلاء لسيادة الدستور الذي منح للبرلمانات سلطات واختصاصات مالية محددة منع عليها تفويضها وصانها وحماها بالإنشاء قضاء دستوري يسهر على الحفاظ على هذه الاختصاصات التي تعد من النظام العام.⁸⁰

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية

أ* من حيث وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية: لها ثلاثة أشكال:

1- رقابة مستندية: هي الشكل التقليدي للرقابة المالية، ويأخذ شكل مراجعة الدفاتر ومستندات الصرف والتحصيل، ومدى مطابقة الصرف للاعتمادات، وأن جميع العمليات قد تمت بموافقة جهة الاختصاص، وأن الإيرادات العامة قد تم ربطها وتحصيلها وأن الأموال تم إيداعها الصناديق المختصة، وأن جميع العمليات قد تمت بمستندات صحيحة. وتهدف هذه الرقابة إلى كشف الأخطاء والانحرافات من الغش والتزوير والانحرافات المالية بمختلف أنواعها وبالطبع محاسبة المسؤولين عنها.⁸¹

2- الرقابة على الأداء: هي تلك الرقابة التي لا تقتصر على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات المحاسبية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب، ولكنها تتجاوز كل ذلك في محاولة لتقييم النشاط الحكومي نفسه. فهي تبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية، وبالتالي مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. فتقوم هيئة الرقابة التقييمية بدراسة للتكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام، ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة إنجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومي، ومقارنة ذلك بالتكاليف النمطية للكشف عما صاحب التنفيذ من إشراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التي أتيحت للقطاع العام.

3- الرقابة الشاملة: حيث تتولى جهات الرقابة إجراء هذه العملية بشكل شامل وتفصيلي على جميع وكل المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة، وربما طبق هذا الأسلوب على إدارة معينة

⁸⁰ عفان يونس، المرجع السابق، ص 10/9 .

⁸¹ سمير الشاعر ، المالية العامة و النظام المالي الاسلامي (الاقتصاد العام ، بيت مال المسلمين) ، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت ، ط1 ، 2011 ، ص 236.

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

أوفي مجال نوعي من مجالات الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة المالية. غير أن هذا الأسلوب يصعب تطبيقه بسبب كثرة المعاملات المالية في الدولة الحديثة.⁸²

ب* من حيث توقيت عملية الرقابة :تقسم إلى ثلاثة أشكال:

1- الرقابة المالية السابقة :وهي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العمومية، إذ لا يجوز لأي منظمة إدارية عامة أن تدفع أي مبلغ مالي قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف .

2- الرقابة المالية المرافقة: على نقيض الرقابة المالية السابقة، فإن الرقابة المالية المرافقة تشمل مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية داخل الدولة على الأعمال التي تقوم بها المنظمات الإدارية العامة (ذات الطبيعة الإدارية أو الاقتصادية)، من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العمومية أو الإيرادات الواردة في الميزانية العامة للدولة(فهي تشمل رقابة الإيرادات والنفقات على حد سواء). و تمارس هذه الرقابة عادة من طرف السلطة التشريعية وفقا للإجراءات التي حددها الدستور، إضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية على أداء الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني.

3- الرقابة المالية اللاحقة: الرقابة المالية اللاحقة هي تلك الرقابة التي تنصب على مراجعة الدفاتر المحاسبية وفحصها، والنظر في مستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي، بعد أن تكون العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت، وذلك من أجل الوقوف على جميع المخالفات المالية التي وقعت ومحاسبة مرتكبيها ومراجعة النتائج ومقارنتها بالأهداف.⁸³

ج* من حيث الجهة التي تتولى الرقابة: نجد فيها نوعين :⁸⁴

1-الرقابة الداخلية: يمارس هذا النوع من الرقابة من داخل الوحدة الإدارية، أي داخل الإطار التنظيمي للوحدة الإدارية التي تقوم بتنفيذ الممارسات المالية، ويتم ذلك بواسطة شخص أو جهاز رقابي تكون مهمته القيام بمراقبة التصرفات المالية والمحاسبية، وعادة ما يتم الأخذ بفلسفة الرقابة الملازمة أو السابقة في هذه الحالة، أما إذا وكلت مهمة الرقابة بمدير الوحدة الإدارية، فإنه يتم تطبيق الرقابة اللاحقة، وذلك لغرض تسهيل عملية تنفيذ النشاطات والمهام الإدارية والمالية في الوحدة الإدارية المعنية.

2-الرقابة الخارجية: هي الرقابة التي تتولاها أجهزة رقابية غير تابعة للسلطة التنفيذية، ويأتي على قمتها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية نيابة عن الشعب الذي تمثله لما لها من اختصاص دستوري أصيل في المجال المالي، إضافة للمساهمة الفعالة لمنظمات المجتمع المدني المستقلة (الاستقلالية المالية

⁸² فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا ، دار المجدلوي ، عمان ، ص 38 و ما بعدها.

⁸³ عفان يونس، المرجع السابق ، ص 6/5/4 .

⁸⁴ حسين القاضي ، الإدارة المالية العامة ، الاكاديسون للنشر والتوزيع، عمان / الأردن ، 1435هـ / 2014 م، ص

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

والعضوية) في تثقيف المواطنين بأهمية المشاركة في تسيير القضايا التي لها صلة بالشأن العام، على غرار رقابة طرق إنفاق الأموال العمومية وكيفية تحصيلها. إلا أن الديمقراطية الحديثة، وبغية تحقيق فعالية في مجال الرقابة خارج التجاذب السياسي ومنطق الأغلبية في المجالس النيابية، توجهت إلى إنشاء أجهزة ومؤسسات متخصصة (اختصاصها النوعي يقف عند الرقابة المالية) تتولى مهام الرقابة، وهذا لكفاءة أعضائها ولتخصصهم في المجال المالي و الميزانياتي .

د* من حيث السلطة المخولة للجهة الرقابية : و هي ثلاثة أنواع:

1- رقابة ذات صلاحيات إدارية: وهي تلك الرقابة التي تأخذ طابعاً إدارياً وتمارسها جهة تابعة للسلطة التنفيذية، وقد تكون رقابة سابقة أو لاحقة، وقد تقتصر على رقابة مشروعية قرار صرف المال العمومي أو تتعدى ذلك إلى الرقابة المحاسبية أو تمتد لمراجعة البرامج والتدقيق فيها، دون أن يكون لها صلاحية واختصاصات قضائية في إصدار الحكم على الحسابات أو الموظفين.⁸⁵

2- رقابة ذات صلاحيات قضائية: وهي تلك الرقابة التي يقوم بها جهاز مختص ينتمي إلى السلطة القضائية وله سلطة الحكم على صحة ومشروعية جباية وصرف الأموال العمومية ،فهو بهذا الوصف القاضي القانون العام في مجال حماية الأموال العمومية (ما لم يرد نص صريح يخرج بمقتضاه بعض الأموال العمومية من نطاق رقابته). ويباشر هذا الجهاز القضائي صلاحياته وفقاً لقواعد إجرائية ومواعيد زمنية حددها التشريع المنظم لاختصاصاته. أما نتيجة رقابته المالية فتكون في شكل أحكام قضائية (سواء كان الحكم بالغرامات نتيجة تأخر أو عدم تقديم المحاسب للحسابات وتكون في ذمة المنظمة الإدارية المخلة بالتزاماتها المحاسبية، أو الحكم ببراءة المحاسب المختص بالقيام بالعمليات المالية ومسك الوثائق المحاسبية في حالة صحة الحسابات أو بإدانته في الحالة العكسية) تحوز حجية الأمر المقضي فيه.

3- رقابة ذات صلاحيات سياسية: وهي تلك الرقابة التي تأخذ طابعاً سياسياً، تمارسها أحزاب سياسية أو منظمات المجتمع المدني ،والمؤسسة البرلمانية، والغرض منها حماية الأموال العمومية ومعاينة السياسيين الذين يبددونهم على غير المقتضى الذي حدده القانون.⁸⁶

ه* من حيث دور الدولة في عملية الرقابة: تقسم إلى:

1- الرقابة التنفيذية: وهي الرقابة التي تقوم بها أجهزة حكومية أيا كان نوعها بغرض التأكد من حسن استخدام المال العام وتتمثل في الرقابة المستندية ورقابة الأداء الداخلية والخارجية.

2- الرقابة التشريعية: وهذا النوع من الرقابة تتولاها الهيئة التشريعية بما لها من سلطة في الرقابة على مالية الدولة والإشراف على الإدارة.

⁸⁵ عفان يونس، المرجع السابق ، ص9/8 .

⁸⁶ عفان يونس، المرجع السابق ، ص9/8 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

3- الرقابة الشعبية: وهي الرقابة التي يباشرها أفراد الشعب عن طريق تنظيماتهم التي قد توجد في بعض الدول بالإضافة إلى رقابة السلطة التشريعية المنتخبة منهم.⁸⁷

المبحث الثاني : نظام الرقابة القبلية

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي

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

و المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية، ويخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالي وذلك وفق تنظيم غداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي: المديرية العامة للموازنة، ثم المديرية الجهوية للموازنة، وأخيرا المراقبة المالية للولاية.

من خلال هذه التعاريف نستنتج تعريفا شاملا للمراقب المالي على أنه: الشخص المكلف بالرقابة والوقوف على عملية تنفيذ النفقات يعين بموجب قرار وزاري ويقوم بمساعدته مراقبين ماليين مساعدين يتم تعيينهم من طرف وزير المالية، وتقتصر وظيفة الرقابة المسبقة للنفقات على: ميزانية الدولة، المديرية الجهوية للموازنة، المؤسسات العمومية والولايات.⁸⁸

مجالات تدخل المراقب المالي : يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية.⁸⁹ فيراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية:

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

تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على الميزانيات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.

⁸⁷ عوف الكفراوي، تطور الرقابة المالية، المرجع السابق، ص 31/28 .

⁸⁸ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 129 .

⁸⁹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح الرقابة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

بالإضافة إلى المراكز الاستشفائية الجامعية، المؤسسات الاستشفائية المخصصة... الخ والموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة، كما يتدخل في مشاريع مبنية أدناه لكل من المؤسسات المذكورة أعلاه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها.

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم وقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات المستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

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

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية .

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي إلى الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار لكل من: ⁹⁰

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورة الشكلىة والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالنفقات العمومية .

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانيته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية .

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

مهام المراقب المالي: يتكفل المراقب المالي فضلا عن الاختصاصات التي يسندها إليه القانون الأساسي الخاص، وحسب ما جاء من الفصل الخامس في المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 55-202 بالمهام التالية:

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية.

- يمسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض.

- يمسك محاسبة الالتزامات حسب شروط محددة.

وحسب المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 55-202، فإن من بين المهام التي يقوم بها المراقب المالي: يرسل إلى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبتعداد المستخدمين .

وحسب المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 55-202، فالمراقب المالي يرسل في نهاية كل سنة مالية الى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض، والى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريراً يستعرض

⁹⁰ المواد 6/5/3/2 ، من المرسوم التنفيذي رقم 9-374 ، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، المتعلق بالرقابة السابقة

للفنقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية، العدد 67

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وكذا الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.⁹¹ وحسب المادة 01 من الرسوم التنفيذي رقم 00-230، فإن مهام المراقب المالي تتمثل في:⁹²

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بالمراقبة الملزم بها.
- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية .
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات لعمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.
- تقديم نصائح للأميرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

مسؤولية المراقب المالي: نظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة، والدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها، كما ينقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفرضها إليه المراقب المالي والمتعلقة بذات الاختصاص أي بالأعمال الموكلة إليه و التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة.

إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي.

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

⁹¹ المواد 25/24/23 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات

التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية العدد 82 .

⁹² المادة 10 من المرسوم التنفيذي 381-11 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عن توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها، وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم.⁹³

المطلب الثاني : رقابة المحاسب العمومي

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

1/ مطابقة عملية الإنفاق للقوانين و التنظيمات المعمول بهما: و ذلك من خلال العودة إلى كل الوثائق الثبوتية التي تبرر عملية الأمر بالدفع و التحقق منها خاصة إذا تعلق الأمر بالفواتير .

2/ التأكد من صحة الأمر بالصرف أو نائبه: بالنسبة لهذه النقطة يقوم المحاسب العمومي بالتأكد من توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه بالعودة إلى نموذج إمضائه وبالاتماد على نسخة من قرار أو مرسوم تعيينه.

3/ توفر الاعتمادات: حيث أن المحاسب العمومي قبل القيام بأية عملية دفع يقوم بالتأكد من وجود الاعتمادات الكافية لتنفيذ العملية بالعودة الى مدونة الميزانية التي تم فيها تخصيص الاعتمادات حسب الأبواب و المواد و كذا مرسوم تخصيص الاعتمادات.

4/ عدم انقضاء الدين بالتقادم الرباعي la déchéance quadriennale: حيث أن الديون الواقعة على عاتق الدولة و التي لم تدفعه في أجل أقصاه أربع سنوات تسقط نهائيا و لا تدفع من طرف الهيئة العمومية، إلا أن سقوط حق الدائن لا يمكن إن يكون في الحالات التالية:

- le fait de l'administration فعل الإدارة
- وجود عائق مبرر منع الدائن من طلب حقه.
- إذا تعلق الأمر بالعاجزين و الأشخاص المحكوم عليهم بجناح جنائية إذا لم يكون لديهم ممثل قانوني.

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

5/ عدم وجود معارضة للدفع opposition: حيث انه 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 و هيئات الضمان الاجتماعي أو من طرف الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الآخرين.

و هنا يقوم المحاسب العمومي باقتطاع الدين الواقع على عاتق الدائن و يقوم بدفع المبلغ المتبقي.

6/ التأكد من وجود التأشيرات المنصوص عليها قانونا: و يتعلق الأمر بالتأشيرة السابقة الموضوعة من طرف المراقب المالي أو لجنة الصفقات العمومية.

⁹³ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة ، المرجع السابق ، ص 137.

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

7/ **التأكد من انجاز الخدمة le service fait:** إن المحاسب العمومي لا يقوم بعملية الدفع إلا بعد التحقق من أداء الخدمة و ذلك بالعودة إلى الوثائق الإثباتية و عملية التصفية حيث تحتوي وثيقة التصفية على عبارة " تصفية بعد الخدمة المنجزة".⁹⁴

المطلب الثالث: رقابة الصفقات العمومية

تعريف الصفقات العمومية: عرف المرسوم 145/82 في المادة 14 الصفقات العمومية على أنها: "صفقات المتعامل العمومي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال أو اقتناء المواد أو الخدمات".

كيفية إبرام الصفقات العمومية: وفق طلب عروض أو وفق إجراء التراضي وهذا ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم الرئاسي 247/15 .

1- طلب العروض: حسب المادة 41 من المرسوم الرئاسي 247/15 فإن طلب العروض هو إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين ويستحق الصفقة العارض الذي يقدم أحسن عروض تقنيا واقتصاديا.⁹⁵

طلب العروض المفتوح (مناقصة وطنية مفتوحة سابقا) : هو إجراء يمكن من خلاله لأي مترشح مؤهل أن يقدم تعهدا.

طلب العروض المفتوح من إشراف قدرات دنيا (مناقصة وطنية محدودة سابقا) : هو إجراء يسمح فيه لكل المرشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقا قبل الإعلان عن الصفقة .تخص الشروط المؤهلة القدرات التقنية والمالية والمهنية الضرورية لتنفيذ الصفقة والمناسبة لطبيعة المشروع.

طلب العروض المحدود (استشارة انتقائية سابقا):هو إجراء استشارة انتقائية يتم فيها دعوة المرشحين الذين تم انتقاؤهم الأولي مسبقا إلى تقديم تعهد .ويجري هذا الطلب للعروض المحدود إما بمرحلة واحدة أو على مرحلتين . إذ يكون على مرحلة واحدة عندما يطلق الإجراء على أساس مواصفات تقنية مفصلة ،أما على مرحلتين عندما يطلق الإجراء على أساس برنامج وظيفي إذا لم تكن المصلحة المتعاقدة قادرة على تحديد الوسائل التقنية لتلبية حاجاتها و تجري في المرحلة الأولى الإعلان عن استشارة لتقديم عرض تقني نهائي وتقديم عرض مالي .

⁹⁴ المحرر عبد الله، المالية العامة و المحاسبة العمومية ، موسوعة الاقتصاد و التمويل الإسلامي ، قسم المحاسبة، الجمعة 7فبراير 2014 ص 35/34 .

⁹⁵ المادة 40/39 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المؤرخ في 16سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ، عدد 03 الصادرة في 20سبتمبر 2015 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

المسابقة: هي إجراء منافسة لاختيار مخطط أو مشروع مصمم استجابة لبرنامج أعده صاحب المشروع قصد إنجاز عملية تشتمل على جوانب تقنية أو اقتصادية أو جمالية أو فنية خاصة. تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى إجراء المسابقة في مجال تهيئة الإقليم والتعمير والهندسة المعمارية والهندسة وفي مجال معالجة المعلومات.⁹⁶

2- التراضي: عرفه قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجديد في نص المادة 41 التراضي هو إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة. ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة، وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة.

إن إجراء التراضي البسيط قاعدة استثنائية لإبرام العقود لا يمكن اعتمادها إلا في الحالات الواردة في المادة 42 من هذا المرسوم والتي تنص على أن لا تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي البسيط إلا في الحالات الآتية فقط:

- عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل اقتصادي وحيد يقبل وضعية احتكارية أو لحماية حقوق حصرية أو لاعتبارات تقنية أو لاعتبارات ثقافية وفنية، وتوضح الخدمات المعنية بالاعتبارات الثقافية والفنية بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالثقافة والوزير المكلف بالمالية.

- في حالة الاستعجال الملح المعلن بوجود خطر يهدد استثمار أو ملكا للمصلحة المتعاقدة أو للأمن القومي أو بخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار تجسد في الميدان، ولا يسعه التكيف مع آجال إجراءات إبرام الصفقات العمومية، بشرط أنه لم يكن في وسع المصلحة المتعاقدة توقع الظروف المسببة لحالة الاستعجال، وأن لا تكون نتيجة مناورات للماطلة من طرفها، وفي حالة تمويل مستعجل مخصص لها، توفير حاجات السكان الأساسية ترى أن الظروف التي استوجبت هذا الاستعجال لم تكن متوقعة من المصلحة المتعاقدة ولم تكن نتيجة مناورات للماطلة من طرفها.

عندما يتعلق الأمر بمشروع ذي أولوية وذي أهمية وطنية يكتسي طابعا استعجاليا، بشرط أن الظروف التي استوجبت هذا الاستعجال لم تكن متوقعة من المصلحة المتعاقدة، ولم تكن نتيجة مناورات للماطلة من طرفها، وفي هذه الحالة يخضع اللجوء إلى هذه الطريقة الاستثنائية لإبرام الصفقات العمومية إلى الموافقة المسبقة من مجلس الوزراء إذا كان مبلغ الصفقة يساوي أو يفوق عشرة ملايين دينار (1000000000) دج وإلى الموافقة المسبقة أثناء اجتماع الحكومة إذا كان مبلغ الصفقة يقل عن المبلغ السالف الذكر.⁹⁷

⁹⁶ حورية بورعدة ، طرق و مراحل إبرام الصفقات العمومية بناء على المرسوم 15/247 مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية ، العدد 5 ، 2019 ، ص 106/107 .

⁹⁷ موقع إلكتروني، معاطة سميرة، تيطوح فهيمة ، الرقابة على الصفقات العمومية كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مكاملة لمقتضيات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق تخصص قانون الأعمال، إشراف الدكتورة بوجادي صليحة، جامعة

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

- عندما يتعلق الأمر بترقية الإنتاج أو الأداة الوطنية للإنتاج وفي هذه الحالة يجب أن تخضع للجوء إلى هذه الطريقة الاستثنائية في إبرام الصفقات إلى الموافقة المسبقة من مجلس الوزراء إذا كان مبلغ الصفقة يساوي أو يفوق عشرة ملايين دينار (10000000000) دج وإلى الموافقة المسبقة أثناء اجتماع الحكومة إذا كان مبلغ الصفقة يقل عن المبلغ السالف الذكر.

- عندما يمنح نص تشريعي أو تنظيمي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري حقا حصريا للقيام بمهمة الخدمة العمومية، أو عندما تنجز هذه المؤسسة كل نشاطها مع الهيئات و الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.⁹⁸

أنواع رقابة الصفقات العمومية:

1- الرقابة الداخلية ولجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض: تعتبر الرقابة الداخلية الممارسة على الصفقات العمومية من الرقابات المهمة التي تمارسها السلطة الإدارية تلقائيا عبر أجهزة رقابية منبثقة من داخل الإدارة المبرمة للصفقة. خصص المشرع الجزائري المواد 156 إلى 162 من المرسوم الرئاسي رقم: 742-15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 لتنظيم الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، و لعل أهم ما تميز به القانون الجديد هو إحداث لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض بدل نظام اللجنتين الذي كان معتمدا في كل قوانين الصفقات العمومية السابقة التي كانت تنص على إحداث لجنتين هما لجنة فتح الأظرفة و لجنة تقييم العروض، كما أن المطلاع على الأحكام القانونية الجديدة المخصصة للرقابة على الصفقات العمومية يسجل مجموعة من الملاحظات التي ينبغي التنبيه لها عند الشروع في إبرام الصفقات من طرف المصالح المتعاقدة المعنية به و المنصوص عليها في المادة 06 من قانون الصفقات العمومية.⁹⁹

تتلخص مهام لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض عند فتح الأظرفة في نص المادة 25 من المرسوم الرئاسي الجديد المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويض المرفق العام و المتمثلة في المهام التالية:¹⁰⁰

- تثبيت صحة تسجيل العروض.

- تعد قائمة المترشحين و المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول اظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى مبالغ المقترحات و التخفيضات المحتملة.

محمد البشير الإبراهيمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2020/2019 ، ص 22/21 ، تاريخ الاطلاع: 2022/6/8 ، على الساعة: 17:23 .

⁹⁸ معاطة سميرة ، المرجع السابق.

⁹⁹ فاطمة الزهراء فرقان، رقابة الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على الشهادة 3 ماجستير في

القانون ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 7002 ، ص 10 .

¹⁰⁰ المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم: 74/51 ، المرجع السابق ، ص 20 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

-تبدأ هذه اللجنة مهمة تقييم العروض بانتقاء العروض المطابقة لدقتر الشروط و إبعاد العروض الغير المطابقة.¹⁰¹

2- الخارجية: إلى جانب إجراء المراقبة الداخلية التي تشكل في جوهرها إجراءات وقائية تمارس للحيلولة دون وقوع أخطاء أو انحرافات فإن المشرع أوجد إلى جانب هذه المراقبة، مراقبة أخرى لا تقل عنها أهمية وهي مراقبة خارجية وتعد مراقبة لاحقة ردعية للضرب على أيدي المخلين بقواعد الصفقات العمومية و الإنفاق العام.

3- الوصائية: تعتبر الرقابة الوصائية من أهم صور الرقابة البعدية الخارجية التي تمارس على الصفقات العمومية من قبل الهيئات الوصية كالرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على الهيئات المحلية، و وفقا للمادة 533 قانون الصفقات العمومية، تتمثل غاية هذه الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية و الاقتصاد و التأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج و الأسبقيات المرسومة للقطاع، و عند التسليم النهائي للمشروع تعد المصلحة المتعاقدة تقريرا تقييميا عن ظروف إنجازها و كلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أعلاه.¹⁰²

و لقد أشار المشرع في قانون البلدية الجديد رقم 58/55 لرقابة الوصاية في المادة 194 منه كما يلي:
"يصادق على محضر المناقصة و الصفقة العامة عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي يرسل محضر المناقصة و الصفقة العامة إلى الوالي مرفقا بالمداولة المتعلقة بهما.¹⁰³

هيئات الرقابة الخارجية :

1- اللجنة الجهوية للصفقات العمومية: تتشكل هذه اللجنة من عدة أشخاص وذلك لتمارس الاختصاص المناط بها وفقا لإجراءات معينة

تشكيله اللجنة الجهوية للصفقات العمومية: تتشكل اللجنة من :

-الوزير المعني أو ممثله رئيسا./ممثل المصلحة المتعاقدة ، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية
مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة ، ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء ، أشغال عمومية ، ري) عند الاقتضاء/ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.
ويتم تحديد قائمة الهياكل التي تسمح لها بإنشاء هذه اللجنة بموجب قرار من الوزير المعني.

¹⁰¹ حمامة قدوج ، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجزائرية، 2004 ، ص136.

¹⁰² حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان- الأردن، ط2 ،

2010، ص129 .

¹⁰³ قانون 10/11 مؤرخ في 2011/6/22 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخ في 2011/6/3 ، ص26 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

اختصاصات اللجنة الجهوية للصفقات العمومية: تختص اللجنة الجهوية حسب المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 السالف الذكر ، بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية في حدود المبالغ التالية :

ـ صفقات الأشغال التي يساوي أو يقل مبلغها مليار دينار (1.000.000.000 دج)

ـ صفقات اللوازم التي يساوي أو يقل مبلغها ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000 دج)

ـ صفقات الخدمات التي يساوي أو يقل مبلغها مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) .

ـ صفقات الدراسات التي يساوي أو يقل مبلغها مائة مليون دينار (100.000.000 دج)

وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقات يتجاوز ، زيادة أو نقصانا نسبة عشرة في المائة %10 من المبلغ الأصلي للصفقة، كما تقوم اللجنة بدراسة الطعون عن المنح المؤقت للصفقة ، حيث يتم رفع الطعن أمام اللجنة المختصة في أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة ، في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الصحافة أو في بوابة الصفقات العمومية ، وتأخذ لجنة الصفقات المختصة قرار في أجل خمسة عشر (15) يوما ، ابتداء من تاريخ انقضاء أجل العشرة (10) أيام المذكورة ، ويبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن ، وفي حالة الطعن لا يمكن أن يعرض مشروع الصفقة على لجنة الصفقات المختصة للدراسة إلا بعد انقضاء أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ نشر المنح المؤقت للصفقة ، وتتم دراسة الطعن خلال اجتماع لجنة الصفقات المختصة المحددة تشكيلتها في المواد 171، 173، 174، 185¹⁰⁴.

2- لجنة الصفقات للمؤسسة الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري: سنتطرق إلى تشكيلة اللجنة ثم نحدد اختصاصاتها:

تشكيلة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري: تتشكل اللجنة من :

- ممثل عن السلطة الوصية رؤسا. المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله. ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للميزانية و المديرية العامة للمحاسبة. ممثل عن الوزير المعني بالخدمة ، حسب موضوع الصفقة (بناء ، أشغال عمومية ، ري) عند الاقتضاء. ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة؛ ويتم تحديد قائمة الهياكل غير الممركزة للمؤسسات العمومية الوطنية المذكورة أعلاه ، بموجب قرار من الوزير المعني .

اختصاصات لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري: تختص اللجنة طبقا للمادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 المتضمن تنظيم

¹⁰⁴ المادة 82/171 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، المرجع السابق .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ، بدراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات في حدود المستويات التالية:

- _صفقة الأشغال التي يساوي أو يقل مبلغها مليار دينار (1.000.000.000 دج)
 - صفقة اللوازم التي يساوي أو يقل مبلغها ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000 دج)
 - صفقة الخدمات التي يساوي أو يقل مبلغها مائتي مليون دينار (200.000.000 دج)
 - صفقة دراسات التي يساوي أو يقل مبلغها مائة مليون دينار (100.000.000 دج)
- وكذا كل مشروع ملحق بالصفقة يتجاوز ، زيادة أو نقصانا نسبة عشرة في المائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة .

وتجدر الإشارة انه لا يمكن لهذه اللجنة دراسة الطعون الناجمة عن المنح المؤقت.

3- اللجنة الولائية للصفقات العمومية: سنحدد تشكيلتها ثم اختصاصاتها:

تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات العمومية : تتشكل اللجنة من:

_الولي أو ممثله، رئيسا . /ممثل المصلحة المتعاقدة . _ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي . /ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة. /مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية حسب موضوع الصفقة (بناء ، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء/ مدير التجارة بالولاية.¹⁰⁵

اختصاصات اللجنة الولائية للصفقات العمومية: تختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية في مجال الرقابة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات الممركزة غير تلك المذكورة في المادة 172 ، في حدود المستويات التالية:

- _صفقة الأشغال التي يساوي أو يقل مبلغها مليار دينار (1.000.000.000 دج)
 - _ صفقة اللوازم التي يساوي أو يقل مبلغها ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000 دج)
 - _صفقة الخدمات التي يساوي أو يقل مبلغها مائتي مليون دينار (200.000.000 دج)
 - _صفقة الدراسات التي يساوي أو يقل مبلغها مائة مليون دينار (100.000.000 دج)
- و كل مشروع ملحق بالصفقة يتجاوز ، زيادة أو نقصانا نسبة عشرة في المائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة و مراقبة دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية ، التي يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم ، وخمسين مليون دينار (500.000.00 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات ، وعشرين مليون دينار (200.000.00 دج) .

¹⁰⁵ المادة 173/172/171 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15، المرجع السابق .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

بالنسبة لصفقات الدراسات ، والملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحمية ، ضمن حدود المستويات المحددة في المادة 139 من هذا المرسوم¹⁰⁶ وتختص أيضا بدراسة الطعون الناتجة عن إعلان المنح المؤقت ، أما بخصوص مقرر رفع الطعن فهو نفسه الميعاد المقرر للطعن أمام اللجنة الجهوية

4- اللجنة البلدية للصفقات العمومية: نص القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية الجديد بوضوح في المادة 189 منه "يتم إبرام صفقات اللوازم والأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية والإحالة هنا صريحة لتنظيم الصفقات العمومية¹⁰⁷ وللتفصيل أكثر سأدرس تشكيلة اللجنة البلدية ثم نحدد اختصاصاتها. **تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية :** تتشكل اللجنة من:

رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله ، رئيسا. ممثل عن المصلحة المتعاقدة. / منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة. ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة (بناء ، أشغال عمومية ، ري)، عند الاقتضاء.

اختصاصات اللجنة البلدية للصفقات العمومية: تختص هذه اللجنة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 جنة طبقا لنص المادة السالفة الذكر ، بدراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية ، ضمن حدود المستويات المنصوص عليها في هذا المرسوم .

- مراقبة الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحمية ، التي يقل مبلغها مائتي مليون دينار 200.000.000 بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم ، وخمسين مليون دينار (50.000.00 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات ، وعشرين مليون دينار (200.000.00 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات والملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحمية ، ضمن حدود المستويات المحددة في المادة 139 من هذا المرسوم .¹⁰⁸

أما الميعاد المقرر لرفع الطعن فهو نفسه المقرر للطعن أمام اللجنة الجهوية.

5- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحمية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري: سنحدد تشكيلة هذه اللجنة ثم اختصاصاتها:

¹⁰⁶ المادة 189 ، من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، عدد 37 ،الصادرة في 3 جويلية 2011 .

¹⁰⁷ بوضياف عمار ، شرح تنظيم الصفقات العمومية (وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل و المتمم والنصوص التطبيقية له)،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر، ط3، 2011 ، ص254

¹⁰⁸ المادة 139/173/174 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15، المرجع السابق .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

تشكيلة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحمية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري: و تتشكل اللجنة من:

ممثل السلطة الوصية ،رئيس. المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله . ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية. ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية(مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة). ممثل عن المصلحة التقنية المعنية للولاية ، حسب موضوع الصفقة ،(بناء، أشغال عمومية ، ري)، عند الاقتضاء. وفي حالة كان عدد المؤسسات العمومية المحمية التابعة لقطاع واحد كبير، فإنه يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة ، تجميعها في لجنة واحدة أو أكثر للصفقات العمومية ، ويكون المدير أو المدير العام للمؤسسة العمومية عضوا فيها حسب الملف المبرمج.

اختصاصات لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحمية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري : تختص هذه اللجنة طبقا للمادة 175 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف الذكر، بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسة ، ضمن حدود المستويات التالية:¹⁰⁹

دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحمية ، التي يقل مبلغها مائتي مليون دينار 200.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم ، وخمسين مليون دينار 500.000.000 دج بالنسبة لصفقات الخدمات ، وعشرين مليون دينار 200.000.00 دج بالنسبة لصفقات الدراسات الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحمية ، ضمن حدود المستويات المحددة في المادة 139 من هذا المرسوم وتتولى على غرار الاختصاص المنوط. بباقي لجان الصفقات دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة.¹¹⁰

المبحث الثالث :نظام الرقابة البعدية

المطلب الأول: المفتشية العامة المالية

هي عبارة عن هيئة رقابية دائما تقع تحت السلطة التابعة للوزير المكلف بالمالية يتمثل دورها الأساسي في مراقبة التسيير المالي والمحاسب لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكذا جميع المؤسسات والهيئات الخاصة لقواعد المحاسبة العمومية و تمارس المفتشية مهام الرقابة على كل من:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة والهيئات العمومية.

¹⁰⁹ المادة 175 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، المرجع السابق.

¹¹⁰ قاوة ليندة ، شوف ناصر الدين، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 2015 ، ص

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني .
- **1- الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي** : تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة والتي تقوم حسب الحالة على يلي:
 - سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي .
 - شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
 - التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك.
 - إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
 - دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
 - مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.
 - شروط تعبئة الموارد المالية.
 - تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير .
 - شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية .
- ولتمكين الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من إتمام المهام الموكلة إليها، يتعين على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة القيام بما يأتي:
 - الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة.
 - إبقاء المحادثين في المناصب طيلة مدة المهمة.
- ولا يمكن لمسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية، وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم، أن يتصلوا من الواجبات المنصوص عليها أعلاه، محتجين باحترام الطريق السلمي، السر المهني، أو أيضا الطابع السري للمستندات الواجب فحصها أو العمليات اللازمة لرقابتها.¹¹¹
- **2- التقييم الاقتصادي و المالي** : تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة الدائمة في حالة القيام بعمليات الفحص والمراقبة الدورية في إطار تنفيذ البرنامج السنوي، حيث تحدد عمليات الرقابة للمفتشية في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة. و يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة، كما تقوم في هذا الإطار دورياً برقابة موسعة وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية، وكذا بتقرير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة له. وتتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية فيما يلي:

¹¹¹ موقع إلكتروني، المحاضرة الرابعة، الرقابة على المحاسبة العمومية، الرقابة البعيدة ، ص 8/7، تاريخ الاطلاع:

2022/6/9 ، على الساعة: 13:30 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.
- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية، مهما كان نظامها.
- كما يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعمقة بها، وبهذه الصفة تكمن خصوصاً بما يأتي:
- القيام بالدراسات والتحليل المالي والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى.
- إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات.
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تمتى المتعمقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة.
- تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحمل أسباب ذلك.

المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة

- **1- تعريف مجلس المحاسبة :** يعتبر مجلس المحاسبة أعلى هيئة تمارس الرقابة البعدية المتعلقة بأموال الدولة والجماعات المحلية وببده الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة العمليات المحاسبية والمالية للقوانين والتنظيمات المعمول بها وهو هيئة رقابية وهيئة قضائية في آن واحد إذ يمكنه إقرار العقوبات إذا تم إثباتها.
- **2- مجالات اختصاص مجلس المحاسبة :** يتمتع مجلس المحاسبة بمجموعة من الاختصاصات وتتمثل في:

- **ممارسة الصلاحيات الإدارية :** حيث يراقب حسن استعمال الهيئات العامة للموارد والأموال والقيود والوسائل المادية العمومية كما يقي نوعية تسييرها على مستوى الكفاءة والفعالية.
- **مراجعة حسابات المحاسب العمومي :** حيث يصدر أحكام بشأنها ويدقق في صحة العمليات ومدى مطابقتها للقوانين والتشريعات المعمول بها كما يشارك في تقديم مدى فعالية مخصصات والبرامج التي قامت بها الدولة على المستوى الاقتصادي والمالي.
- **ممارسة الصلاحية القضائية:** يقوم مجلس المحاسبة من التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث يختص بتحميل المسؤولية في خرق قواعد الانضباط في هذا المجال للمسؤولين أو أعوان المؤسسات والهيئات التي تدخل في مجال اختصاصه.

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

- **تقييم رقابة مجلس المحاسبة:** إذا أثبت مجلس المحاسبة وجود مخالفات أو تجاوزات يمكن أن تؤدي أو تلحق الضرر بالمصالح العمومية فإنه يقوم بإعلام فوري للمصالح المعنية والسلطات وذلك من أجل اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان حسن تسيير الأموال العمومية.¹¹²

3- صلاحيات مجلس المحاسبة:

في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية: وتشمل هذه الرقابة في رقابة نوعية التسيير التي تنصب على تقييم مختلف المهام والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لأداء نشاطها تحقيقا للمصلحة العامة ، وعلى الرغم من تمتع مجلس المحاسبة بهذه الرقابة إلا أنه لا ينبغي له التعدي على حدود تقييم عمل وتنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته والتأكد من وجود آليات رقابية داخلية فعالة .¹¹³

في مجال ممارسة صلاحياته القضائية: يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية تمارس وفق الصلاحيات القضائية المخولة له وما تبرزه القواعد العامة ، التي تحكم إجراءات التقاضي أمامهم ، وقواعد الفصل في المسائل التي ينظر فيها وكذلك طبيعة القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها.¹¹⁴

مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يقوم مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر قرارات بشأنها¹¹⁵ ، وبما أن رقابة مجلس المحاسبة تعتبر من النظام العام، وأن الدور الأول للمحاسب العمومي هو احترام تنفيذ الميزانية والاستعمال الحسن للمال العام، حيث يقوم بمراجعة كل حسابات التسيير والتدقيق في صحة العمليات المادية الموضوعة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.¹¹⁶

رقابة نوعية التسيير : هي تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي، وكذا العمل على تحسين مستوى أدائها ومردودها، وهذا عن طريق تقييم

¹¹² المرجع السابق ، ص 11/10/9/8 .

¹¹³ موقع إلكتروني ، عطا الله عمر ، بن مائدي طه ، مجلس المحاسبة و دوره الرقابي على المال العام، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة و مالية ، إشراف الأستاذ الدكتور لحرش أسعد المحاسن، جامعة زيان عاشور - الجلفة، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق ، 2016/2015 ، ص 37 ، تاريخ الاطلاع: 2022/6/9، على الساعة 15:00 .

¹¹⁴ بن عطا الله عمر ، المرجع نفسه، ص 30 .

¹¹⁵ أمر رقم 20-95 ، مؤرخ في 17 يوليو 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة، عدد 39 ، صادرة في 23 يوليو 1995 ، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 02-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 ، عدد 50 صادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010 .

¹¹⁶ فريدة مكنية وعبد الحليم شويذر ، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، 2002/2001 ، ص 44 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد، كما جاء في المادة 06 من الأمر رقم 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة رقابة نوعية التسيير.¹¹⁷

رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية : يقصد برقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمريين بالصرف بغرض معاينة مدى احترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية والوسائل المادية، الموضوعة تحت تصرفهم و يملك فيها سلطة توقيع الجزاءات عليهم في حالة ارتكابهم لأخطاء ألحقت أضرار بالخزينة العمومية ولا يهدف مجلس المحاسبة عند ممارسته لهذه الرقابة، إلى إلغاء أو تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات العمومية الخاضعة للرقابة، لأن ذلك يشكل تدخل في نشاطها، ويعتبر كذلك تعديا على اختصاصات القضاء الإداري الذي يملك وحده سلطة إلغاء القرارات الإدارية غير الشرعية.¹¹⁸

إذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية وألحقت ضرار بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية، يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع لمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابة مسؤولية هذا الخطأ¹¹⁹، حيث يشمل هذا النوع من الرقابة أي مسئول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة، أو في الأجهزة اللامركزية¹²⁰، وهذا وفقا لأحكام نص المادة 07 و المادة 86 من نفس الأمر.

المطلب الثالث : الرقابة الشعبية السياسية

1- رقابة البرلمان: هي سلطة تقصي الحقائق من طرف السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للوصول إلى مدى تطبيقها للقوانين التي سنتها وتحديد المسؤولية السياسية للحكومة ومساءلتها . ان الرقابة البرلمانية تهديم لمبدأ الفصل بين السلطات ومساس بسيادة واستقلالية الحكومة حينما يراقب البرلمان أعمال الحكومة ويحدد مسؤوليتها حين مساءلتها ، غير أن ذلك غير صحيح على اعتبار أن البرلمان أو السلطة التشريعية هي ممثلة لسلطة الشعب مصدر كل السلطات وهي تهدف من وراء تلك الرقابة ضمان أداء جيد للحكومة حفاظا على المصلحة العليا للشعب والدولة.¹²¹

¹¹⁷ المادة 06 من الأمر رقم 20-95 ، المرجع السابق .

¹¹⁸ نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2007/2006 ، ص 146/145.

¹¹⁹ بعاج مريم، ولعموري إيمان، التدقيق المالي الداخلي و الخارجي ، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع المالية و البنوك، الجزائر، سنة 2012 ص 41.

¹²⁰ المادة 87 الفقرة 02 من الأمر رقم 20-95، المرجع نفسه.

¹²¹ البروفيسور بلغول عباس ، محاضرات مقياس الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، لطلبة السنة الثانية

ماستر ، تخصص القانون الإداري، السداسي الثالث، 2021/2020 ، ص 2 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

أ-الرقابة السابقة " أثناء التصويت على قانون المالية " : إنّ المؤسس الدستوري خوّل للبرلمان مدة خمسة وسبعون(75) يوما كحد أقصى للمصادقة على قانون المالية يبدأ حسابها من تاريخ إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.¹²²

كما تولى القانون العضوي تبيان توزيع هذه المدة للتصويت بين غرفتي البرلمان، حيث منح للغرفة الأولى مدة سبعة و أربعون(47) يوما كحد أقصى للتصويت ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية، أما الغرفة الثانية منحها عشرون(20)يوما كحد أقصى للمصادقة على النص المصوت عليه، أما مدة الثمانية (08)أيام المتبقية فهي مَحَوَلة للجنة المتساوية الأعضاء للبث في الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية.¹²³

و بالتالي فإنّ المجلس الشعبي الوطني في مدة سبعة و أربعون يوما، عليه تقسيم هذه المدة على اللجنة المختصة لدراسة المشروع، و كذلك مدة للمناقشة، مع احترام أجل تبليغ النص المصوت عليه و المحدد كما سبق الإشارة إليه بعشرة أيام للغرفة الثانية، و نفس الشيء بالنسبة لهذه الأخيرة التي يتعين عليها تقسيم مدة العشرين يوما بين دراسة المشروع أمام اللجنة المختصة و مناقشته و تبليغه إلي رئيس الجمهورية.

1- الدور الرقابي للجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني : باعتبار أنّ اختصاص لجنة المالية و الميزانية المحدثة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ينصب على المسائل المتعلقة بالميزانية و بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وبالنظامين الجبائي و الجمركي و كذلك العملة و القروض و البنوك و التأمينات، فإن هذه اللجنة بحكم اختصاصها هي التي تتولى دراسة مشروع قانون المالية بعد إيداعه لدى مكتب المجلس و إحالته لها من طرف هذا الأخير.

ولأهمية هذه اللجنة فقد حدد المشرع عدد أعضائها، و استوجب أن يكون من ثلاثين (30) إلي خمسين(50)عضوا على الأكثر و هو أكبر عدد مقارنة باللجان الدائمة الأخرى التي يمكن أن يتراوح عدد أعضائها من عشرين(20) إلي ثلاثين (30)عضوا كأقصى حد.¹²⁴

¹²² المادة 120، الفقرة 7 ، من دستور ، دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76 لسنة 1996 .

¹²³ المادتين 4/44 ، الفقرتين 3/2 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 09/03/1999 ،يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15 لسنة،1999،وهذا القانون جاء تطبيقا للمادة 115 من الدستور في فقرتها الأولى والتي تنص: " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

¹²⁴ المادتين 34/23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المؤرخ في 31/07/1997 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 53 و المعدل في سنة 2000 بتاريخ 30/07/2000 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 4.

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

أما على مستوى مجلس الأمة تتولى الأمر لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية¹²⁵، وتتكون هذه اللجنة وجوبا من خمسة عشر (15) عضوا إلى تسعة عشر (19) عضوا، على غرار لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان، بينما باقي اللجان تضم أعضاء من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) كأقصى حد.

يثور هنا تساؤل حول مدى إمكانية باقي اللجان الأخرى المشكّلة من طرف غرفتي البرلمان في إطار صلاحيتها من المشاركة في عملية دراسة مشروع قانون المالية، أو أنّ الأمر حكرا على اللجنتين السالفتين الذكر فقط بحكم أنّ مسائل الميزانية العامة تدخل في إطار اختصاصهما.

مبدئيا باعتبار أنّ الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد حددت تطبيقا للمادة 117 من دستور 1996 اللجان الدائمة لكل غرفة وكذلك اختصاصات كل لجنة، فانه حسب منطق الأمور فاللجنة المختصة هي التي يدخل في اختصاصاتها المسائل المالية ، وهي بذلك التي تتولى دراسة مشروع قانون المالية، ومسألة الاختصاص من النظام العام .

لكن الإشكال يطرح بصدد تشابك المسائل المالية مع الاقتصادية، فإن كانت لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة لا يطرح أمامها هذا الأمر، فإنه على مستوى المجلس الشعبي الوطني هناك فصل بين لجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط، وإن كانت اللجنة الأولى من حيث تسميتها واختصاصاتها الأولى بدراسة مشروع قانون المالية، فإنّ اللجنة الثانية تدخل في اختصاصاتها أيضا بعض المجالات التي يتناولها قانون المالية كاستثمار مثلا.¹²⁶

وبالرجوع إلى المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي، فإنّ عرض المجلس الشعبي الوطني لمشاريع أو اقتراحات القوانين على اللجان يكون في إطار اختصاصاتها، ومراعاة إذن لمسألة الاختصاص فإنّ لجنة المالية والميزانية هي التي تتولى عملية دراسة مشروع قانون المالية .

وباعتبار أنّ المادة 45 من النظام الداخلي المذكور أعلاه، تمكّن كل لجنة دائمة من أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح محال عليها على لجنة أخرى من أجل إبداء الرأي فيه، فيمكن إذن للجنة المالية والميزانية أن تطلب عرض المشروع على لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط لتبدي رأيها فيه بخصوص المسائل التي تدخل في اختصاصها.

¹²⁵ المادتين 28/21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، المرجع السابق .

¹²⁶ المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، يتجلى التداخل بين اختصاص اللجنتين من خلال الاستثمار مثلا، حيث أن نفقات الاستثمار تدخل في شق النفقات ، الذي يشكل قسم من تكوين الميزانية العامة طبقا للقانون 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 28 لسنة 1984، معدل ومتمم بالقانون 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 02 لسنة 1988 المعدل والمتمم بالقانون 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 01 لسنة 1990، المرجع نفسه.

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

2- المناقشة العامة لقانون مشروع المالية و الميزانية : حسب نص الفقرة الأولى من نص المادة 120 من الدستور، فإنه يجب أن يكون كل مشروع قانون موضوع مناقشة من طرف غرفتي البرلمان، أي أمام المجلس الشعبي الوطني ثم أمام مجلس الأمة على التوالي قبل التصويت عليه. و بالتالي فإنّ إجراء فتح مناقشة حول مشروع قانون المالية إجراء إلزامي بقوة النص الدستوري، وذلك يبدو لأن المناقشة تفتح باب الحوار حول بنود هذا المشروع، لاتخاذ الموقف المناسب حياله في مرحلة التصويت.

كما يعد إجراء المناقشة حق لكلا غرفتي البرلمان بالتساوي، غير أنّ مناقشة الغرفة الأولى تنصب على النص المعروض عليها، بينما مناقشة الغرفة الثانية تنصب على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى.

3- التصويت على قانون مشروع المالية و الميزانية: ففي المجلس الشعبي الوطني يتطلب التصويت على نص المشروع بالأغلبية، لذلك لا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب، ولم يتم تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة، مطلقة أو نسبية، وتبعاً لذلك فإنّ الأرجح أنّ الأغلبية البسيطة هي المطلوبة، لأنّ المؤسس الدستوري عندما يتطلب عادة أغلبية مطلقة ينص عليه صراحة كما هو الأمر بالنسبة لمسألة التصويت على القانون العضوي.¹²⁷

وتبعاً دائماً للاختلاف بين الأغلبية البسيطة والمطلقة، فإنّ هذا النصاب يخدم الحكومة بطبيعة الحال في إحراز الموافقة على المشروع.

أما أمام مجلس الأمة فالأمر يتطلب أغلبية مشددة تتمثل في ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه و ارتفاع نصاب التصويت يعبر عن رغبة المؤسس الدستوري إعطاء النص المصادق عليه إجماعاً من كافة القوى السياسية و ليس الأغلبية فقط حسب وجهة نظر البعض، كما لا يجب أن ننسى أنه على مستوى تشكيلة مجلس الأمة هناك ثلث معين من طرف رئيس الجمهورية.

و عند عدم توافر النصاب القانوني للتصويت في مجلس الأمة يحدد مجلس الأمة جلسة ثانية بالتشاور مع الحكومة، و حينها تتم عملية مراقبة مدى توفر النصاب قانوناً قبل البدء في عملية التصويت.¹²⁸

- و من بين الأحكام العامة أيضاً مسألة تبليغ النصوص القانونية حيث أنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي الوطني إرسال النص المصوت عليه إلى مجلس الأمة في مدة عشرة (10) أيام ليتولى هذا الأخير كذلك ممارسة صلاحيته في التصويت، وينبغي إشعار الحكومة بهذا الإرسال.

كما يتولى رئيس مجلس الأمة بدوره عملية إرسال النص النهائي الذي قام بالمصادقة عليه إلى رئيس الجمهورية وذلك في مدة عشرة (10) أيام أيضاً مع إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة

¹²⁷ محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة، الإطار العضوي والوظيفي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، 2000-2001، ص104، نقلاً عن الأستاذ الدكتور الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1991، ص 492 وما بعدها.

¹²⁸ المادة 60 فقرة 2 من نظام مجلس الأمة الداخلي لسنة 1999، المرجع السابق.

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

بهذا الإرسال ، وذلك كله مع مراعاة أحكام المادتين 166 و 167 من الدستور المتعلقةتين بإخطار المجلس الدستوري و كيفية إعطاء رأيه و إصدار قراره.¹²⁹

ب- الرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية: يراقب البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) النشاط و الأداء الحكومي (الوزارات) في المجال المالي بواسطة :

1-الاستجواب :¹³⁰ هو العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسميا وزيرا لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة. ويجب أن لا يدرج الاستجواب إلا بعد 15 يوما حيث على الحكومة الرد على الاستجواب خلال 15 يوما على عكس دستور 76 الذي لم يحدد اجل الرد حيث من جهة يشترط أن يكون حول قضايا الساعة ومن جهة أخرى لم يحدد اجل للحكومة لترد عليه .

2- السؤال :إمكان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزارة للاستفسار عن أمر يجهله العضو أو يقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور. أما في المادة 162 من دستور 76 فقد نصت على "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجه كتابة فقط أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة، وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف 15 يوما".

أما المادة 125 من دستور 96 فقرة أولى فقد نصت على " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة ".

وعرف كذلك بأنه العمل الذي يطلب به عضو البرلمان من الوزير إيضاحات في نقطة محددة .¹³¹

3-مناقشة بيان السياسة العامة :حسب الدستور الحالي (م111)، يقدم بيان السياسة العامة للحكومة من طرف الوزير الأول/رئيس الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، ويعقب ذلك مناقشته . وبعد انتهاء المناقشة يمكن إصدار لائحة (لم يتم التعرض لمضمونها أو آثارها على الحكومة)، أو إمكانية إيداع ملتمس رقابة، كما يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني عدم التصويت بالثقة على لائحة الثقة إذا طلبتها الحكومة فقط (الوزير الأول أو رئيس الحكومة فقط حسب الحالة)، وهنا في كلتا الحالتين النتيجة واحدة وهي استقالة الحكومة . بينما تدخل مجلس الأمة بهذه المناسبة (عرض ومناقشة بيان السياسة العامة السنوي) إن تم، مجرد تدخل سياسي لا غير، ولا يسفر عن أي أثر ما دامت إمكانية تدخله أم لا في هذه الحالة

¹²⁹ المادة 43/ 42 من القانون العضوي 02/99 ، المرجع السابق .

¹³⁰ إيهاب زكي سلام ،الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب، القاهرة، 1983 ، ص86.

¹³¹ المرجع نفسه ، ص 27 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

تبقى بيد الحكومة، لأن م8/111 من الدستور تنص على أنه يمكن (أي بصيغة الاختيار) للوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) أن يقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة.¹³²

لجان التحقيق: لجان التحقيق هي لجان مؤقتة بطبيعتها، أي أنها تؤدي عملها في مدة زمنية محددة مسبقاً ولذلك نصت المادة 80 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "تكتسي لجان التحقيق طابعاً مؤقتاً وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة(6) أشهر قابلة للتديد ابتداءً من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها...".

الرقابة اللاحقة (قانون ضبط الميزانية): ألزمت المادة 179 من دستور¹³³ 2016 في فقرتها الثانية، الحكومة بضرورة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان عند نهاية كل سنة مالية، بقولها "... تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"¹³⁴، ويستشف من هذا النص أن المؤسس الدستوري ربط إقفال السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصورة إلزامية¹³⁵، و على هذا الأساس فإن مسألة دراسة قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان تعد فرصة سانحة لمعرفة مشروعية الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية وتشكل كذلك الأسلوب الأمثل لتقييم النتائج المترتبة عن التصويت على قانون المالية و تحليل شروط تطبيقه.¹³⁶

و من ناحية أخرى وتأكيداً على الحكم الدستوري السالف الذكر، فقد ألزم المشرع الجزائري بموجب المادة 68 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، الحكومة بضرورة إيداع مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية ضمن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية وهذا حتى يتسنى للبرلمان مراقبته.¹³⁷

¹³² موقع إلكتروني، ملخص القسم الثاني (الإطار التطبيقي) : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، السنة الأولى ماستر ، تخصص دولة و مؤسسات عمومية، مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (السداسي الأول) ، ص7، تاريخ الاطلاع : 2022/6/9 ، على الساعة: 22:22 .

¹³³ قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ،الذي يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، العدد14 ، 2016 .

¹³⁴ لم يتغير مضمون النص الوارد في المادة 179 من دستور 2016 عن النص المحدد المادة 160 من دستور 1996 .
¹³⁵ بوسالم دونيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، رسالة الماجستير ، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007، ص 151-152 .

¹³⁶ يلس بشير شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على صلاحيات البرلمان، مجلة الفكر البرلماني ، جوان 2003 ، العدد03، ص37 .

¹³⁷ موقع إلكتروني، بوبقرة الشيخ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات المالية-حالة الجزائر -، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، 2006، ص119 .

الفصل الثاني:..... نظم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة

ولدراسة قانون تسوية الميزانية كآلية للمراقبة البعدية في النظام القانوني الجزائري ، يجدر بنا أن نتطرق أولاً إلى تحديد مكانته في النظام القانوني الجزائري، ثم نتعرض ثانياً إلى مضمونه.

2- رقابة المجالس الشعبية البلدية و الولائية: يحق للمجالس الشعبية الولائية والبلدية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف (رؤساء بلديات وولاية) وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية. أما رقابة المجالس الشعبية المحلية اللاحقة فإنّها تتمثل أساساً في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية حيث تقوم بالتحقق من توافق العمليات المتخذة في إطار الميزانية ونتائجها مع تلك المنفذة من قبل المحاسب العموميين المعنيين ومن مطابقتها لترخيصات الميزانية وإجراءات التسويات اللازمة عند الاقتضاء، ثم تبث ذلك في المجالس الشعبية بمداولات تقيّمها.¹³⁸

¹³⁸ موقع إلكتروني، محاضرة الرقابة الخارجية ، ص 3 ، تاريخ الاطلاع: 2022/6/12 ، على الساعة: 14:54 .

ملخص الفصل :

أستخلص من هذا الفصل أن الرقابة المالية هي ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، ولقد تعددت أنواع الرقابة المالية نتيجة لتعدد المعايير المتخذة في تصنيف أنواعها. كما أن هناك مهام رقابية كبيرة يقوم بها أجهزة الرقابة بمختلف أشكالها خاصة وأن حجم الأموال الكبير الذي تتوفر عليه البلدية إضافة إلى أنها تعد ركيزة لجهاز الإدارة المحلية. كما أن أجهزة وزارة المالية الرقابية الممثلة في المراقب المالي والمحاسب العمومي تقوم بالرقابة السابقة أو القبلية أما رقابة مجلس المحاسبة فهي لاحقة أو بعدية و بصفته أعلى هيئة رقابية في البلاد وهي إلزامية لكل البلديات رفقة المفتشية العامة للمالية. أما رقابة المجلس الشعبي البلدي على العمليات المالية فهي ذات طابع سياسي مما يجعلها مرهونة بمدى فعالية أعضاء المجلس في ممارسة سلطاتهم كمنتخبين وصلاحياتهم الرقابية على أعمال رئيس البلدية.



الفصل الثالث

دراسة حالة المراقب المالي
للبلديات-خنشلة-

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات -خنشلة-.

تكتسي الرقابة المالية العامة أهمية كبرى في أي نظام مالي، نظرا لأنها التي يتم بواسطتها التأكد من

مدى تحقيق الميزانية العامة للأهداف المسطرة لها وحصر التجاوزات التي سايرت تنفيذ الإنفاق، وتتم عملية الرقابة المالية بواسطة هيئات خاصة من أهمها رقابة المراقب المالي التي تركز عليها الدولة في المراقبة على نفقاتها وهي من أنجع الرقابات التي تمس الأموال العامة كونها تدخل قبل صرف النفقة وبالتالي تمنح فرصة حقيقية لتقاضي الأخطاء ومراجعتها .

لهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة كيفية الرقابة المالية للنفقات العمومية، ونظرا لتعدد الميزانيات التي يتولى المراقب المالي الرقابة عليها سنأخذ "قطاع الأشغال العمومية لبلدية المحمل _خنشلة _ كمثال لمراقبة نفقات التجهيز لهذه البلدية ونتيجة الرقابة السابقة للنفقات العمومية وتقييم رقابة المراقب المالي لها.

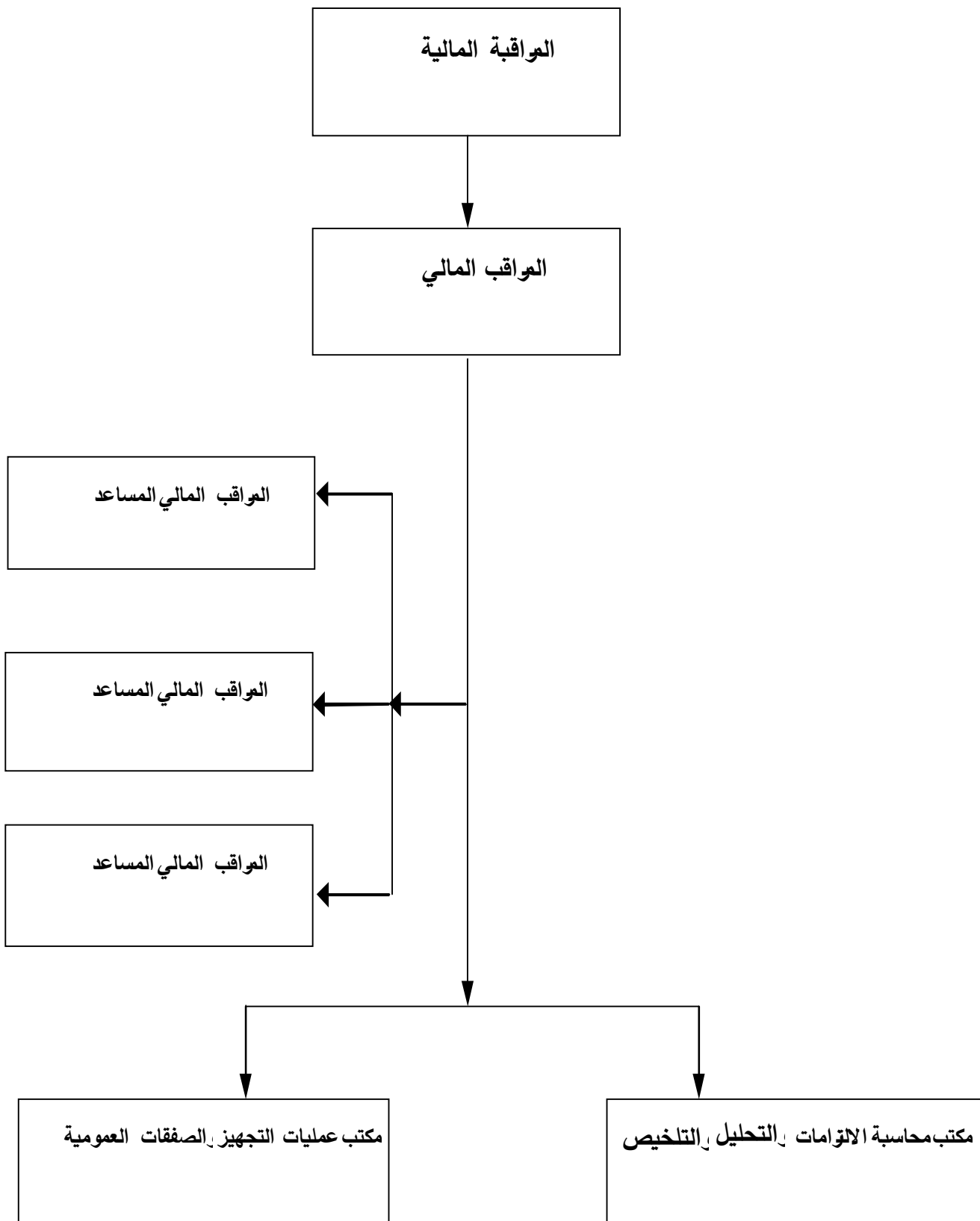
المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة الرقابة المالية للبلديات.

تعتبر رقابة الأجهزة والهيئات المالية من أكثر أنواع فعالية ،وتتضح فعالية جهاز المراقبة المالية في ترشيد نفقات التجهيز لبلدية المحمل من خلال العمليات التي يقوم بها في عملية الرقابة، بهذا سأتطرق في المطلب الأول إلى تعريف مصلحة الرقابة المالية للبلديات والهيكل التنظيمي لها وفي المطلب الثاني إلى تنظيم عمل مصلحة الرقابة المالية للبلديات وفي المطلب الثالث إلى تعريف ومهام وصلاحيات المراقب المالي للبلديات.

المطلب الاول: تعريف مصلحة الرقابة المالية للبلديات و هيكلها.

تعريف مصلحة الرقابة المالية للبلديات: هي جهاز رقابي تابع للمديرية الجهوية للميزانية لولاية خنشلة ، أنشأت سنة 2013، وبقيت تابعة للمراقب المالي لولاية خنشلة إلى أن تم تعيين مراقب مالي مستقل سنة 2013، وتتكون من المراقب المالي والمراقب المالي المساعد، و 02 رؤساء المكاتب ، ومفتشين للميزانية و ملحق رئيسي للإدارة و02 ومراقبين للميزانية و عون معاينة وكاتب.

رقم الشكل (1): الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية للبلديات:



المصدر: المراقبة المالية - للبلديات-خنشة-

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات - خنشة -

المطلب الثاني: تنظيم عمل مصلحة الرقابة المالية للبلديات.

المراقب المالي: تتمثل الجهة الرئيسية للمراقب المالي في المصلحة مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والتشريعات المعمول بها ، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلف بمراقبتها.

المراقب المالي المساعد: يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك فيما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد بما يلي:

مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه في حدود ما يسمح له القانون .

إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة الصلاحيات المستندة إليه.

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

وتم تقسيم مصلحة الرقابة المالية لدى بلدية المحمل إلى ثلاث (03) مكاتب وهي:

مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص: تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال النفقات التسيير فيما يلي:

الاعتمادات المفتوحة والمخصصة حسب الأبواب والمواد.

ارتباط الاعتمادات.

تحويل الاعتمادات.

التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين.

الالتزام بالنفقات التي تمت.

مكتب الصفقات العمومية: تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي وتضمن تأشيرة المراقب المالي ما يلي:

توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية .

تخصيص النفقة .

مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة .

صفة الأمر بالصرف.

يكلف مكتب الصفقات العمومية بـ:

دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا أو عضوا في لجنة الصفقات .

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات - خنشة -

دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررًا أو عضواً في لجنة الصفقات.

إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.

المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات العمومية و الملاحق التي تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.

إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية و النفقات العمومية

إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية

3. مكتب عمليات التجهيز: نفقات التجهيز هي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت

الأساسية الكبرى الاقتصادية و الاجتماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية

الثروة الوطنية، ويكلف مكتب عمليات التجهيز بالعمليات التالية:

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 .

متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض و أو تغاضي.

إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب

تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومي.

المطلب الثالث: المراقب المالي للبلديات.

1-تعريف المراقب المالي: هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير

المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون

بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة

شرعية النفقة.

2- محتوى رقابة المراقب المالي ومهامه:

محتوى رقابة المراقب المالي: إن لالتزام بالنفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية يخضع لتأشيرة المراقب

المالي الذي يقبل أو يرفض النفقة وذلك حسب شرعيتها، حيث أصبحت البلديات الجزائرية بدءاً من تاريخ

صدور المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم

414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ملزمة بتأشيرة المراقب

المالي .

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للباديات -خنشلة -

مهام المراقب المالي :

أ-تأشيرة المراقب المالي : يقوم المراقب المالي أثناء ممارسة رقابة بمنح التأشيرة للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

قرارات الالتزام بالنفقة الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي : هناك العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشير وهي :

القرارات المتممة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم و تثبتهم و دفع رواتبهم عدا ما كان مرتبطا بالترقية في الدرجات .

القرارات المتممة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة و الثابتة بموجب فواتير نهائية .

كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية ما لم يتعدى المبلغ المحدد في القانون المتعلق بالصفقات العمومية ، والتي تشترط فيها وثائق إضافية أخرى ، وكذلك كل قرار يتضمن تحويل اعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو يتضمن إعانات مالية .

الجداول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية ، والجداول الاصلية الاولية والتي تعد في بداية السنة والجداول الاصلية المعدلة والتي تطرح أثناء قفل السنة .

القرارات المتضمنة لنفقات التسيير أو تجهيز أو استثمار لقطاع من القطاعات .

حالات رفض التأشيرة من طرف المراقب المالي: يحق للمراقب المالي في حال الاخلال بأحد الشروط المذكورة اعلاه ، أن يحرر إشعارا بالرفض المؤقت في الحالات التي كون فيها إجراء الالتزام بالنفقة مشوبا بمخالفات للتنظيم المعمول به ، حيث تكون قابلة للتصحيح و قد تكون ناتجة عن نقص في وثائق إثبات النفقة المطلوبة أو أخطاء حسابية يمكن تعديلها، وبذلك يقوم الأمر بالصرف في هذه الحالة بتصحيح الالتزام بالدفع وفقا لتبريرات الرفض المؤقت، وفي حالة عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في الرفض المؤقت، يحرر المراقب المالي إشعار الرفض النهائي للالتزام بدفع النفقة محددًا فيه كل أسباب الرفض القانونية.

ولتفادي وضعية الانسداد عند الرفض النهائي للالتزام بالنفقة، يستطيع الأمر بالصرف طلب استعمال إجراء التفاوضي تحت مسؤوليته الشخصية والمالية، من التأشير على الالتزام بالنفقة موضوع الرفض من المراقب المالي الذي ترفع مسؤوليته عند قبول تنفيذ إجراء التفاوضي، بشرط أن يقوم بإرسال نسخة من ملف النفقة موضوع التفاوضي إلى وزير المالية والوالي الاعلام.

لكن تبقى حرية الأمر بالصرف في استعمال طلب إجراء التفاوضي مقيدة، حيث نصت المادة 19 من القانون 92-414 السابق ذكره على أنه " لا يمكن حصول التفاوضي المنصوص عليه في المادة 18 من نفس القانون ، في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي " :

صفة المر بالصرف .

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للباديات -خنشلة -

عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها .

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

انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعمق بالالتزام .

التخصيص غير القانوني للالتزام ، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات و إما تعديل لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية .

ب-المهام الأخرى للمراقب المالي : إضافة إلى الرقابة القبلية التي يمارسها المراقب المالي في مجال تنفيذ النفقات ، فهو مكلف أيضا بمسك محاسبة الالتزامات ذات الطابع الإحصائي من أجل تحديد مبلغ النفقات الملتزم بها من الاعتمادات المسجلة في الميزانية و الأرصدة المتوفرة ، هذه المحاسبة البسيطة لا تتطلب إجراء قيود محاسبية و سجلات محاسبية وفقا لقاعدة القيد المزدوج .

محاسبة نفقات التسيير : تستعرض محاسبة الالتزام بالنفقات التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير ما يأتي :

الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب و المواد .

ارتباط الاعتمادات .

تحويل الاعتمادات .

التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للأمين بالصرف الثانويين .

الالتزام بالنفقات التي تمت .

الأرصدة المتوفرة .

بطاقة الالتزام تحمل أرقام ترتيبية تشكل بالنسبة لكل باب ومادة من الميزانية متوالية (سلسلة) غير متقطعة ابتداء من رقم : 1 لتنتهي مع نهاية الميزانية السنوية.

وتتضمن كذلك حسب ابواب ومواد الميزانية: الرصيد السابق والمبلغ الملتزم به والرصيد الجديد.

بغرض تسهيل معرفة هوية النفقات المنوه عنها على بطاقة الالتزام فالأمرون بالصرف يتكفلون بإدراج جميع التفاصيل اللازمة في جزء الصفحة الاولى المخصصة لملاحظة المصالح والترقيم في الصفحة الرابعة لسنوات الطلب و المقاسات والفواتير النموذجية... كذلك مبالغها .

قبل اجراء عمليات النفقات الإلزامية يجب على الامر بالصرف ان يلح على تأشيرة الاخذ في الحساب للاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه ، طبقا لتوزيعها حسب مواد الميزانية .

في حال سحب الالتزام، الامر بالصرف يؤسس بطاقة اقتصاد .

محاسبة نفقات التجهيز : تستعرض محاسبة الالتزامات التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار بالنسبة لكل عملية ما يأتي :

الترخيصات

بالبرنامج ، و عند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية .

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للباديات - خنشة -

التفويضات بترخيص البرنامج .

الأرصدة المتوفرة.

بناء على بيانات محاسبة الالتزامات يستطيع المراقب المالي التحقق من كفاية المخصصات المالية المخصصة ضمن أبواب و بنود الميزانية لتغطية تسديد النفقات ، و تقديم تقارير مالية و دورية لوزارة المالية عن حجم النفقات الملتزم بها و عن نسبة استهلاك اعتمادات الميزانية من طرف مختلف الأمرين بالصرف ، وهذا كبيان إيضاحي لوزير المالية حتى يكون على اطلاع بحجم النفقات العامة الملتزم بها. ان بطاقه الالتزام بعملية التجهيز والاستثمار تتضمن الدلالات التالية :

دليل المسير

رقم البطاقة الذي يشكل متوالية (سلسلة) غير متقطعة حيث تبتدئ برقم واحد وتنتهي باختتام العملية

رقم هوية (تعريف) العملية

محرر عنوان العملية

موضوع الالتزام

الرصيد السابق

الالتزام المقترح (المبلغ الاجمالي)

مبلغ كل مصفوفه (تفصيل التزام المقترح)

الرصيد الجديد

بطاقة الالتزام تؤسس في نسختين اثنتين بلونين متمايزين (ابيض وازرق).

فالبطاقة ذات اللون الابيض مؤرخة وموقعة كذلك ذات اللون الازرق وترسلان الى المراقب المالي مرفقتين بمستند الالتزام .

المراقب المالي ، يؤشر على الورق الابيض وعلى مستند الالتزام ثم يعيد هاتين الوثيقتين الى الامر بالصرف . ويحتفظ بالورق الازرق ، ويحتفظ كذلك بنسخة من مستند الالتزام

الالتزام بعمليات التجهيز والاستثمار يكون دوما مسبقا بتأشيرة الاخذ في الحساب لمقررات التسجيل واعاده التقييم وهبوط القيمة وتعديل الخصائص (المميزات) وتعديل بنيه القيمة في حال سحب الالتزام تؤسس بطاقة سحب الالتزام مطبوعة باللون الاحمر .

الالتزامات التموينية : ان اقتراحات الخاصة بالالتزامات التموينية تكون موضوعا للتأشيرة دون وثائق اثبات.

اجال تنفيذ المراقبة: هي الفترات المحددة للإفصاح فيها من طرف المراقب المالي حول عمليات الالتزام بالنفقات التي تخضع للتأشيرة المسبقة ، وبهذه الأجل تنقضي فترات المراقبة.

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للباديات -خنشلة -

لذا ، فملفات الالتزام المعالجة من طرف الامر بالصرف والخاضعة للمراقبة السابقة يجب ان تفحص وتراجع في مهلة عشرة ايام.

يبدأ سريان هذه الآجال من تاريخ استلام بطاقة الالتزام من طرف مصلحة المراقبة المالية .
الرفض المؤقت المسبب انيا (ظرفيا) يكون له اثر موقف للآجال المذكورة.

قفل الالتزامات: التاريخ المحدد للمراقب المالي لوقف استقبال ملفات النفقات الالتزامية هو اختتام الميزانية السنوية.

على الامر بالصرف ان يخضع للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي، ملفات الالتزام بالنفقات قبل تاريخ قفل الميزانية السنوية .

الميزانية العامة للدولة: تاريخ قفل الالتزامات المتعلقة بنفقات التسيير محدد في 10 ديسمبر من السنة المقصودة. هذا التاريخ يمدد الى غاية 20 ديسمبر لنفس السنة بالنسبة للنفقات التالية:

التجهيزات والاستثمارات

النفقات المنجزة عن طريق الوكالات

مستندات تتعلق بتسيير الحياة الادارية للموظفين

قائمت اجور المستخدمين المؤقتين واليوميين.

3- صلاحية المراقب المالي: الصلاحية الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقة الالتزام، وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف، أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء، ومطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية، والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام، ووجود التأشيرات أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة، إذا كانت مفروضة قانونيا.

وجزاء هذه التدقيق يتلخص في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام وسندات الإثبات عند الاقتضاء، إذا كان الالتزام مستوفيا للشروط المذكورة أعلاه، أو رفض تلك التأشيرة إذا كان الالتزام معيبا، وهذا الرفض قد يكون مؤقت أو نهائي:

الرفض المؤقت: في حالة مخالفة قابلة للتصحيح أو انعدام سندات الإثبات الضرورية، أو عدم كفايتها أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الالتزام، أو الوثائق الملحقة بها، فإن الرفض يكون مؤقت إذ يمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي، فيحصل بذلك على التأشيرة.

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للباديات -خنشلة -

حالة الرفض النهائي: يكون ذلك بسبب عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والأنظمة السارية المفعول، أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت ويتلقى إشعار بالرفض النهائي.

غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه المؤقت أو النهائي لمنح التأشيرة و يطلع الأمر بالصرف على أسباب الرفض حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي.

التغاضي: في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التغاضي فوراً إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة. ويرسل الالتزام مرفقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الالتزام موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة: لا يجوز حصول التغاضي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

صفة الأمر بالصرف .

عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.

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

انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.

التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

وعليه ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف الالتزام موضوع التغاضي فوراً إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة، كما يرسل الأمر بالصرف الالتزام مرفقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان.

المطلب الرابع: مسؤوليات المراقب المالي

ترتبط مسؤولية المراقب المالي بشرعية التأشيرات التي يقوم بمنحها، حيث يعتبر مسؤولاً شخصياً أمام مختلف هيئات الرقابة و وزارة المالية عن التأشيرات اللاشرعية التي تشكل مخالفات صريحة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية ، و التي يتم إثباتها بالوثائق المحاسبية المطلوبة لتبرير الالتزام بالنفقات .

كما يعتبر المراقب المالي مسؤول أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية لمجلس المحاسبة ، المؤهلة قانوناً في تدقيق و مراقبة نشاط المراقبين الماليين في مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية، وفي حالة التحقق من ارتكاب مخالفات صريحة لقواعد تنفيذ الميزانية تمتلك هذه الاخيرة صلاحيات فرض عقوبات مالية على

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات -خشلة -

المراقب المالي المعني ، و ذلك وفقا لأحكام البند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعمق بمجلس المحاسبة ، من دون أن يخل ذلك بتطبيق العقوبات الجزائية أو التعويضات المدنية عندما تقتضي طبيعة المخالفة ذلك.

كما أن اعتبار المراقبين الماليين مسؤولين شخصيا عن منح التأشيرات أو رفضها، لا يمكن أن يؤدي إلى تملصهم من احترام أو تطبيق أوامر و توجيهات مسؤوليهم السلميين ، و تبعا لذلك يمكنهم التذرع أمام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة إليهم من هؤلاء المسؤولين من أجل إعفائهم من مسؤولية المخالفات المعان ارتكابها من قبله بسبب تطبيق هذه الأوامر ، حيث تحل مسؤولية رؤسائهم نحبا .

المبحث الثاني: دراسة تحليلية لدور المراقب المالي في ترشيد نفقات بلدية المحمل.

المطلب الأول : قسم التسيير

هذا القسم من الميزانية يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإدارة مختلف المصالح و تتمثل في النفقات الإجبارية مثل الأجور، النفقات الضرورية للمصالح مثل أدوات المكتب، النفقات الاختيارية والتكاليف الملحق (كهرباء، غاز، ماء ...)

والجدول التالي يبين عدد الملفات المستلمة والمؤشرة والمرفوضة لبلدية المحمل الخاصة بقسم التسيير

جدول رقم1: بين عدد الملفات المستلمة المؤشرة و المرفوضة الخاصة بقسم التسيير لبلدية المحمل :

السنوات	عدد الملفات المستلمة	عدد الملفات المؤشرة	عدد الملفات المرفوضة مؤقتة	عدد الملفات المرفوضة نهائيا
2017	1025	811	63	01
2018	1149	1010	45	00
2019	1165	1124	41	00
2020	776	713	36	01

المصدر: من إعداد الباحث بناءا على المعطيات المقدمة من مصلحة المراقبة المالية .

لاحظت من الجدول أعلاه أن نسبة الملفات المرفوضة المؤقتة في تراجع من سنة إلى أخرى، حيث تمثل نسبة ضئيلة مما يعني أن الأخطاء قابلة للتصحيح والمراجعة أو نقصان وثائق ثبوتية ، أو نقص ختم، أو عدم الامتثال إلى الإجراءات والقوانين و مخالفات للتنظيمات المعمول بها، كما نلاحظ أيضا أن نسبة الرفض النهائي ضئيلة جدا مقارنة مع عدد الملفات المستلمة و ذلك راجع إلى احترام القوانين من قبل موظفي البلدية من جهة أخرى يدل على التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي لتعليمات المراقب المالي إضافة إلى احترام وتقبل قراراته ونتائج عملية الرقابة وهذا ما يعلل العلاقة الجيدة بين الأمرين بالصرف والمراقب المالي المبنية على الاستفسار والمناقشة والاستشارة .

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات -خنشلة -

المطلب الثاني :قسم التجهيز والاستثمار

يقتطع من إيرادات قسم التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار، وفقا للشروط التي يحددها التنظيم (الحساب 83) يحدد معدله كل سنة بقرار من وزير الداخلية بالنسبة للبلدية فإن نسبة الاقتطاع هي محددة ب 10 % على الأقل.

جدول رقم2: يبين عدد الملفات المستلمة والمؤشرة والمرفوضة الخاصة بقسم التجهيز والاستثمار لبلدية المحمل :

السنوات	عدد الملفات المستلمة	عدد الملفات المؤشرة	عدد الملفات المرفوضة مؤقتة	عدد الملفات المرفوضة نهائيا
2017	239	169	41	00
2018	420	397	31	00
2019	457	402	66	00
2020	255	249	24	00

المصدر: من إعداد الباحث بناءا على المعطيات المقدمة من مصلحة المراقبة المالية.

لاحظت من الجدول اعلاه أن الملفات المؤشرة في توليد ملحوظ مقارنة مع الانخفاض في عدد الملفات المرفوضة مع غياب كلي للرفض النهائي، وهو الأمر الذي يبين مدى أهمية الرقابة السابقة لنفقات التجهيز بداية من الفحص والتدقيق الجيد للملفات ،وفي نفس الوقت التوجيه والنصائح والمعلومات المقدمة للأميرين بالصرف وموظفي البلدية لتجنب وتقادي الوقوع في الأخطاء لاحقا، وهذا ما يبرز الدور الكبير الذي يلعبه المراقب المالي من خلال التنفيذ الحسن والترشيد والتنوير والتوعية والحماية التي يوفرها للأميرين بالصرف.

المطلب الثالث: المخططات البلدية للتنمية pcd

هو إن برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات البلدية للتنمية يتمحور حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية، ويعد من طرف المصالح الولائية المختصة بالتنسيق مع المصالح التقنية المحلية، فتأخذ بعين الاعتبار البلديات المحرومة والمناطق الواجب ترقيتها، لاسيما فيما يخص التزويد بمياه الشرب والتطهير والطرق وفك العزلة.

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات - خنشة -

جدول رقم 3: يبين عدد الملفات المستلمة و المؤشرة و المرفوضة الخاصة ب لبلدية المحمل

السنوات	عدد الملفات المستلمة	عدد الملفات المؤشرة	عدد الملفات المرفوضة مؤقتة	عدد الملفات المرفوضة نهائيا
2017	81	43	16	00
2018	69	51	18	00
2019	55	47	08	00
2020	11	11	00	00

المصدر: من إعداد الباحث بناءا على المعطيات المقدمة من مصلحة المراقبة المالية للبلديات.

من خلال الجدول ألاحظ أن عدد ملفات الرفض تراجعت من سنة لأخرى، وهنا يمكن القول أن هذه المؤشرات تفسر وتبرز دور رقابة المراقب المالي في الرقابة وترشيد نفقات من قسم التجهيز والدور الذي يلعبه المراقب المالي كمرشد ومستشار للأمر للصرف كونه يمثل الرقابة السابقة لتنفيذ النفقة، مما نتج عنه فهم واستيعاب موظفي البلدية للقوانين والتنظيمات ، هذا جعل نسبة الأخطاء تتراجع من سنة إلى أخرى إضافة إلى إمكانية تكرارها من سنة إلى أخرى قد قلت، الأمر الذي أدى حتما إلى انخفاض نسبة الملفات المرفوضة.

المبحث الثالث: نماذج عن إجراءات الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية

المطلب الأول :المستندات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي المسبقة: بناء على المواد 5 / 6

7/ من المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 بتاريخ 14 / 11 / 1992 المتعلق بالمراقبة السابقة للنفقات الإلزامية، فإن المستندات تخضع لتأشيرة المراقب المالي ابتداء بعد توقيعها.

وهي على الخصوص:

- مستندات فردية منبثقة عن تسيير الموارد البشرية
- قائمة اسمية.
- قائمه اصلية للأجور.
- مقررات الاعانات.
- تفويض الاعتمادات.
- مقررات الحاق الاعتمادات.
- حركه الاعتمادات.
- نفقات التسيير.
- نفقات التجهيز والاستثمار.

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات - خنشة -

مجال تطبيق المراقبة المسبقة: التأشيرة السابقة للمراقب المالي تطبق على المستندات الفردية المتعلقة بالتعيين والتثبيت والترقية في حالة (خارج الاطار) والخدمة الوطنية والادماج والاستقالة والعزل والتسريح والتقاعد والاستفادة من النقط بالنسبة للعمال اعضاء جيش التحرير الوطني و المنظمة المدنية لجبهة التحرير الوطني وتقوم الأقدمية وبالنسبة للوظائف العليا ومستندات الإجازة الخاصة والنيابة وإعادة الترتيب الاستدلال.. الخ.

المراقبة المسبقة لعملية التوظيف: فيما يخص عملية التوظيف (بالطريق المباشر والمسابقات بالفحص والمسابقات بالشهادة والامتحانات والاختبارات المهنية والترقية بالاختبار) فالمراقب المادي يتأكد من جهة حول وفرة مناصب الميزانية المقدرة لها الغرض بواسطة المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية ومن جهة اخرى يتأكد من احترام الاحكام القانونية والتنظيمية والنسبة المئوية المحددة لكل نوع من التوظيف بحيث يكون التوظيف مطابقا لما تقضي به القوانين الأساسية الخاصة وكما هو مقرر في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.

المراقبة السابقة لعملية التوظيف تركز كذلك على وجود مناصب ميزانية شاغرة طبقا لمحاسبة الموجودات التي يمسكها المراقب المالي.

المطلب الثاني: مجال تدخل مراقبه النفقات الإلزامية: عملا بالمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 بتاريخ 14 / 11 / 1992 المتعلق بالمراقبة السابقة الإلزامية تطبق على:

ميزانيات هيئات وإدارة الدولة

ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

ميزانيات الولايات والبلديات

الحسابات الخاصة للخرينة

الميزانيات الملحقة

الفصل الثالث : دراسة حالة المراقب المالي للبلديات -خشلة -

المطلب الثالث : ميزانية البلدية: ميزانية البلدية هي حالة الإيرادات والنفقات التقديرية السنوية البلدية. وهي كذلك تصرف بالترخيص والادارة مما يسمح بحسن تسيير مصالح البلدية وتنفيذ برنامج التجهيز والاستثمار لها.

وثائق الميزانية: هناك خمسة أصناف من وثائق ميزانية البلدية وهي:

أ- **الميزانية الأولية :** هي وثيقة مالية تبين تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية.

ب- **الميزانية الإضافية:** هي وثيقة مالية لموازنة تقديرات إيرادات و نفقات الميزانية الأولية أثناء النشاط (السنة المالية) بدلالة نتائج النشاط السابق.

ج- **الاعتمادات المضافة:** الاعتمادات المضافة تشكل من فتح اعتمادات مسبقه (اعتمادات مسبقه مفتوحة) ومن الرخص الخاصة.

د- **قائمة حالات باقي الانجاز:** هي قوائم مهياة من طرف الأمر بالصرف عند قفل النشاط الميزاني (31 مارس) تبين البرامج غير المنتهية.

هذه القوائم يؤشر عليها من طرف امين خزينة الولاية ثم تحول الى المراقب المالي عند قفل النشاط الميزاني، الأمر بالصرف يجري التزاما بأمر لجعل مجموع الالتزامات النهائية (الالتزامات الحقيقية المتبوعة بخدمة منجزة ومؤشر عليها من طرف المراقب المالي لغاية 20 فبراير) مساو للتقديرات.

المراقب المالي يستمر في التأشير، استنادا إلى قائمة حالات الباقي للإنجاز بالنسبة للمبلغ الملتزم به لأمر.

هـ- **الميزانية الملحقه:** هي وثيقة موجهه للتكفل بمال الولاية لمبادرات الشبيبة وتنمية التطبيقات الرياضية التي تمول عن طريق الموارد الجبائية الولائية والبلدية.

لهذا فان الوالي يجري تسجيلا لحصته في الابواب الفرعية المعنية للميزانية وذلك بالنظر الى التبليغ الذي استلمه من طرف امين خزينة البلدية والذي يحدد له المبلغ الاجمالي هذا المال يلحق بميزانيه البلدية ويتكفل بنفقه التسيير و نفقات التجهيز لماذا البلدية وذلك استنادا الى التوزيع المنجز من طرف مجلس الولاية.

خلاصة الفصل:

تناولت في هذا الفصل دراسة حالة مؤسسة الرقابة المالية للبلديات بولاية -خنشلة -، حيث تم التعرف على مستوى الهياكل التنظيمية للمؤسسة وإجراءات الرقابة المالية المطبقة على نشاط المؤسسة كمرحلة أولى. وكمرحلة ثانية قمت بتحليل الوضعية المالية للمؤسسة لسنوات 2017-2020 من أجل التعرف على أدائها لهذه الفترة، وذلك كمحاولة مني لربط الجانب النظري بالجانب التطبيقي، فكانت النتائج إيجابية على مدار السنوات الأربعة، فمن خلال حسابي لعدد الملفات المستلمة و المؤشرة و المرفوضة الخاصة بقسم التجهيز و الاستثمار لبلدية المحمل لاحظت انها في صالح المؤسسة، كما لاحظت ايضا أن عدد الملفات المرفوضة مؤقتا منخفضة في سنة 2020 مقارنة بسنة 2017 ، و هذا ما يدل على ان المؤسسة قادرة على الوفاء بالتزاماتها المالية، بالنظر إلى أن عدد الملفات المرفوضة نهائيا منعدمة تقريبا .

كما تطرقت الى عدة نماذج للمراقبة المالية للبلديات والتي تتمثل في مجموعة من اعمال المراقبة وهي المستندات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي وميزانية البلدية والوثائق اللازمة لموازنة الإيرادات مع النفقات

خاتمة عامة:

تحتل النفقات العامة مكانة اقتصادية هامة في اقتصاديات الدول، فإلى جانب كونها تضمن تسيير دواليب الدولة فهي تستخدم أيضا للتأثير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وكون هذه النفقات في ارتفاع دائم وجب إيجاد آلية دقيقة لضمان حسن صرف هذه الأموال، وكذا إيجاد طرق وسبل ناجعة لرقابة صرف هذه النفقات.

و من خلال دراستنا لهذا الموضوع حاولنا إعطاء حوصلة حول تأثير الرقابة المالية عليها، حيث تعتبر هذه الأخيرة وسيلة تساعد على معرفة الأخطاء ومنعها، والرقابة المالية تقوم على فحص الدفاتر والسجلات بهدف التأكد من القوائم المالية ومدى مطابقتها لنتائج عمليات المؤسسة وفقا للمبادئ المحاسبية المتعارف عليها، و كذلك تحديد النقاط التي تركز عليها المؤسسة لتحسين أدائها المالي والتي بإمكانها إحداث أثر فعال في المؤسسة.

وتظهر أهمية الرقابة المالية في المؤسسة لما لها من تأثير مباشر على السير الحسن للأنظمة المتعلقة بالأداء و تعتبر أداة في يد الإدارة العليا للمؤسسة، حيث تعمل على مد الإدارة بالمعلومات قصد الوقوف على الصعوبات والمشاكل وكذا تحديد الانحرافات والأخطاء، وبالتالي الوصول إلى النقاط التي يمكن من خلالها تحسين الأداء.

النتائج : باعتبار أن الدولة الحديثة تسعى إلى التوازن الاقتصادي فإن النفقة العمومية هي نفقة إيجابية بالرغم من تزايدها المستمر، باعتبارها تحرك الدورة الاقتصادية.

الرقابة المالية هي عملية تضمن سلامة العمليات المالية والتأكد من مطابقة هذه العمليات المالية للأنظمة والقوانين السارية المفعول .

يسهر المراقب المالي على ملاءمة ومشروعية النفقة وهي المهام المسندة إليه حسب التنظيم المعمول به . المراقب المالي يمثل الرقابة السابقة ويتجلى دوره في الحد من تبديد المال العام وحمايته، ومكافحة أوجه الفساد.

النفقة العامة في الجزائر في تزايد مستمر مما يبني الأهمية البالغة لهذه النفقات.

الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات هم الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

صرف النفقات العمومية يكون وفقا لمرحلتين: المرحلة الإدارية والتي يقوم بها الأمر بالصرف وتشمل "الالتزام- التصفية"، الأمر بالدفع والمرحلة المحاسبية يقوم بها المحاسب العمومي وتشمل "الدفع".

لكي تتم الرقابة على الصفقات العمومية بفعالية يجب أن تتناهى وظيفة الأمر بالصرف مع المحاسب العمومي.

انخفاض نسبة الرفض على مستوى الرقابة المالية من المقاييس التي تبرز الدور الذي يلعبها المراقب المالي في ترشيد النفقات وحماية المال العام .

تعمل مصلحة المراقبة المالية على محاربة كل أشكال الفساد الإداري وضمان وصول الأموال العمومية إلى مستحقيها الحقيقيين.

يقوم أعوان المراقبة المالية التابعين بفحص العمليات المالية والقرارات المهنية للموظفين والحرص على مدى مطابقة القوانين والأنظمة والتعليمات.

الرقابة المالية تكون قبل أو أثناء أو بعد تنفيذ النفقة.

اختبار الفرضيات : النفقة العمومية هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، ينفذها الأمر بالصرف و المحاسب العمومي وهو ما يؤكد صحة الفرضية رقم 1.

تتطوي الرقابة على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة و المبادئ المحددة، يختص بها البرلمان، مجلس المحاسبة، المفتشية العامة، المراقب المالي مع المحاسب العمومي وهو ما يؤكد صحة الفرضية رقم 2 .

اقتراحات و آفاق الدراسة : العمل على توزيع الصلاحيات والمسؤوليات على كافة العاملين في الوحدات الإدارية وهذا من شأنه أن يحقق الضبط الداخلي ومن ثم إيجاد رقابة ذاتية بين الموظفين .

لكي تتمكن الجهات الرقابية من تحقيق أهدافها ونجاحها يجب أن يتم دعمها بإطارات مهنية متدربة ذوي خبرة والتكيف مع التطورات التكنولوجية والمعلوماتية .

ضرورة مراجعة العوامل التي تساهم في تدني مستوى الرقابة المالية والرقابة الداخلية والمتمثلة في التخطيط الفعال لإجراءات الرقابة وغياب المساءلة والعدالة، والتي يمكن أن تكون سبباً في انتشار الفساد. خلق ثقافة الكل يراقب والكل مراقب داخل المؤسسة.

من الأحسن أن تكون هناك صلاحيات ورقابة أكثر صرامة وهيئة لمراقبة النفقة قبل تنفيذها، حيث تكون الرقابة ميدانية وليس شكلية فقط.

ضرورة التدريب المستمر للقائمين بالرقابة فهو الضمان الأساسي لنجاح أي نظام.

يجب أن لا تكون أجهزة الرقابة بما تجريه من فحوص وتحقيقات سبب في إعاقة الأعمال وبطء إجراءات الصرف.

إنشاء مجلة دولية خاصة تشمل جميع القوانين والتعليمات والتقنيات الخاصة بالعمل ليتمكن الموظفين الاطلاع عليها ومسايرة التعديلات الجديدة بهدف تحسين الخبرة المهنية.

فرض رقابة فعالة وصارمة على عمليات الإنفاق والتحصيل وذلك بالتأكد من صرف النفقات في المجالات المخصصة لها وفي حدود القوانين لتجنب كل إسراف وتبذير واختلاس وما يتبع ذلك من ضرورة معاقبة المخالفين .

قائمة المصادر و المراجع:

-أ- المعاجم و القواميس :

1- إبراهيم أنس و آخرون ، المعجم الوسيط مجمع اللغة العربية ، دار المعارف، القاهرة، 1972 ، ج1 ، ط2.

2- إبراهيم قلاتي، قاموس الهدى ،مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة/ الجزائر.

3- أحمد زكي بدوي ، يوسف محمود، المعجم العربي الميسر للمدرسة و الجامعة و المكتب و المنزل، دار الكتاب المصري، القاهرة.

4- أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب ، ط1 ، القاهرة ، 1429 هـ / 2008 م.

5- المنجد في اللغة و الأعلام ، دار المشرق ، ط39 ، بيروت.

-ب- الكتب :

6- أبو دوح محمد عمر، ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة: دراسة تحليلية مقارنة الميزانية الاعتماد و البنود ، الأداء، التخطيط و البرمجة، الأساس الصفري في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006.

7- المحرر عبد الله، المالية العامة و المحاسبة العمومية ، موسوعة الاقتصاد و التمويل الإسلامي ، قسم المحاسبة، الجمعة 7 فبراير 2014.

8- المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002 م.

- إيهاب زكي سلام ،الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب، القاهرة، 1983.

9- بساعد علي، المالية العمومية، مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية، القليعة، 1992

10- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009

11- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن ، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2012 م.

12- بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية (وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل و المتمم والنصوص التطبيقية له)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط3، 2011 .

13- حسين القاضي ، الإدارة المالية العامة ، الاكاديسون للنشر والتوزيع، عمان / الأردن ، 1435 هـ / 2014 م .

14- حسين الوادي محمود، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة، عمان، ط1، 2007 م.

15- حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي ، دار النفائس.

- 16- حمامة قدوج ، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجزائرية، 2004 .
- 17- حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان-الأردن، ط2، 2010 .
- 18- حمود القيسي أعاد ،المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ط9، 2015م .
- 19- خالد شحادة الخطيب ، د. أحمد زكي شامية ،أسس المالية العامة ، دار وائل ، عمان ،ط2002،2م .
- 20- خربوش حسني، اليحي حسن، المالية العامة، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات، القاهرة، ط1، 2013م.
- 21- سمير الشاعر ، المالية العامة و النظام المالي الاسلامي (الاقتصاد العام ، بيت مال المسلمين) ، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت ، ط1، 2011 .
- 22- عادل فليح العلي، المالية العامة و التشريع المالي الضريبي ، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، ط2007 .
- 23- عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد و المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان -الأردن، ط1، 2013م .
- 24- علام أحمد عبد السميع، المالية العامة: المفاهيم و التحليل الاقتصادي و التطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2012 .
- 25- عوف الكفراوي ، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة و مطبعة الإشعاع الفنية.
- 26- عوف الكفراوي، تطور الرقابة المالية، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ط1 ، 2013.
- 27- فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا ، دار المجدلاوي ، عمان .
- 28- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2004م.
- 29- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، ط3، 2008م.
- 30- محمد السيد سرايا، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة ، الدار الجامعية، 1986.
- 31- محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلا،المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003م.
- 32- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003 .
- ج- المقالات (المجلات و الدوريات) :

- 33- حورية بورعدة ، طرق و مراحل إبرام الصفقات العمومية بناء على المرسوم 15/247 مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية ، العدد 5 ، 2019 .
- 34- يلس بشير شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على صلاحيات البرلمان، مجلة الفكر البرلماني ، جوان 2003، العدد 03 .
- د- الأطروحات و المذكرات و الرسائل الجامعية :
- 35- بعاج مريم، ولعموري إيمان، التدقيق المالي الداخلي و الخارجي ، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع المالية و البنوك، الجزائر، سنة 2012.
- 36- بن سويسي عثمان، نونمة يوسف، مساهمة المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية (دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لدي بلدية المنيعه)، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم: العلوم المالية و المحاسبة، جامعة غرداية، 2019-2020.
- 37- بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010م.
- 38- بوبقرة الشيخ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات المالية-حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، 2006.
- 39- بوسالم دونيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007 .
- 40- زكاري محمد، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية و النمو الاقتصادي في الجزائر خلال فترة 1970 / 2012، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس .
- 41- شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 42- طاوش قندوسي ، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 1970/ 2012) ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ، 2013/ 2014.
- 43- فاطمة الزهراء فرقان، رقابة الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على الشهادة 3 ماجستير في القانون ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- 44- فريدة مكنية وعبد الحليم شويذر، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، 2001/2002.

-45- قاوة ليندة ، شوف ناصر الدين، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 2015.

-46- قمومية محمد، صلاحيات الأمر بالصرف و المحاسب العمومي في المؤسسة التربوية، مذكرة لنيل شهادة مقتصد، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية و تحسين مستواهم، -ابن رشد-، تيارت-2010 2011.

-47- كردودي صبرينة، ترشيد الانفاق العام و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014م.

-48- لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر تونس، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014م.

-49- مبروكي فاتح، فعالية الرقابة المالية في تسيير و تنفيذ النفقات العمومية، (دراسة حالة الرقابة المالية بدائرة حمام الضلعة (2014-2015))، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017-2018.

-50- محمد السعيد بن غنيمة، أثر سياسات الإنفاق العام على قطاع التعليم العالي في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015م.

-51- محمد عمران بوليفة ، مجلس الأمة، الإطار العضوي والوظيفي ، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، 2000-2001، ص104 ، نقلا عن الأستاذ الدكتور الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ،رسالة دكتوراه،جامعة قسنطينة1991.

-52- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006/2007 ، ص 145/146.

-53- بعاج مريم، ولعموري إيمان، التدقيق المالي الداخلي و الخارجي ، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع المالية و البنوك، الجزائر، سنة 2012.

ر- القوانين :

-54- أمر رقم 20-95 ، مؤرخ في17يوليو1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة، عدد 39 ،صادرة في 23 يوليو1995 ،معدل و متمم بموجب أمر رقم 02-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 ، عدد 50 صادرة بتاريخ 01سبتمبر 2010 .

-55- المادة 120، الفقرة 7 ، من دستور ، دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76 لسنة 1996 .

- 56- المادة 189 ، من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، عدد 37 ،الصادرة في 3 جويلية 2011 .
- 57- المادة 3 من المرسوم التنفيذي 11-381 ، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 ، يتعلق بمصالح الرقابة المالية ، الجريدة الرسمية، العدد 64 .
- 58- المادة 40/39 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ، عدد 03 الصادرة في 20 سبتمبر 2015 .
- 59- المادة 153 من قانون المالية ، لسنة 1993، المؤرخ في 19/01/1993 .
- 60- المادة 23 من قانون 21-90 ، المؤرخ في 15 غشت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج- العدد 35 الصادرة في 24 محرم 1441.
- 61- المادتين 4/44 ، الفقرتين 3/2 من القانون العضوي رقم 99/02 المؤرخ في 09/03/1999 ،يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15 لسنة 1999، وهذا القانون جاء تطبيقا للمادة 115 من الدستور في فقرتها الأولى والتي تنص: " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 62- المادتين 34/23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المؤرخ في 31/07/1997 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 53 و المعدل في سنة 2000 بتاريخ 30/07/2000 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 4
- 63- المرسوم التنفيذي 03-42 المؤرخ في 23 جانفي 2003 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 91-313 الجريدة الرسمية رقم 04.
- 64- المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكنها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاياتها و محتواها الجريدة الرسمية رقم 43.
- 65- المواد 25/24/23 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية العدد 82.
- 66- المواد 6/5/3/2 ، من المرسوم التنفيذي رقم 9-374 ، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية، العدد 67.
- 67- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ،الذي يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية ، العدد 14 ، 2016 .
- 68- قانون 10/11 مؤرخ في 22/6/2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخ في 3/6/2011 ، ص26.
- ه- أوراق عمل المؤتمرات و الندوات العلمية:

- 69- بلغول عباس ، محاضرات مقياس الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، لطلبة السنة الثانية ماستر ، تخصص القانون الإداري، السداسي الثالث، 2021/2020.
- 70- منصوري الزين، محاضرات في المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة.
- و- الكتب باللغة الأجنبية :
- Bachir Yalles chaouche : le budget de l'état et des collectivités locales – opu –
- 71-Alger 1990.
- ي- المواقع الإلكترونية (الأنترنت):
- 72- الطاهر زروق، تنفيذ النفقات العمومية، 2011، تاريخ الاطلاع: 2022/04/19، على الساعة 16:11.
- 73- المحاضرة الرابعة، الرقابة على المحاسبة العمومية، الرقابة البعدية ، تاريخ الاطلاع: 2022/6/9، على الساعة: 13:30 .
- 74- بن عطاءالله عمر ، بن مائدي طه ، مجلس المحاسبة و دوره الرقابي على المال العام، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة و مالية ، إشراف الأستاذ الدكتور لحرش أسعد المحاسن، جامعة زيان عاشور - الجلفة، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق ، 2016/2015، تاريخ الاطلاع: 2022/6/9، على الساعة 15:00
- 75- خالد موسى مبارك ، دروس في مقياس المحاسبة العمومية، لطلبة السنة اولى ماستر محاسبة و طلبة السنة الثالثة مراجعة ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم المحاسبية و المالية، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي، تاريخ الاطلاع 2022/03/13، على الساعة 13:00.
- 76- عفان يونس، محاضرات في مقياس الرقابة المالية، تاريخ الاطلاع : 2022/05/28 ، على الساعة : 10:45 .
- 77- لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة اكلي محند اولحاج البويرة ، 2013 / 2014. تاريخ الاطلاع 2022/03/14 ، على الساعة: 15:30.
- 78- محاضرة الرقابة الخارجية، تاريخ الاطلاع: 2022/6/12 ، على الساعة: 14:54.
- 79- معاطة سميرة، تيطوح فهيمة ، الرقابة على الصفقات العمومية كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق تخصص قانون الأعمال، إشراف الدكتورة بوجادي صليحة، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2020/2019 ، تاريخ الاطلاع: 2022/6/8 ، على الساعة: 17:23 .

-80- ملخص القسم الثاني (الإطار التطبيقي) : الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر ،
السنة الأولى ماستر ، تخصص دولة و مؤسسات عمومية، مقياس الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة
(السداسي الأول) ، تاريخ الاطلاع : 2022/6/9 ، على الساعة: 22:22 .

الملخص :

أظهرت نتائج الدراسة أن النفقات العامة أداة في يد الدولة تستعملها من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وقد لاحظت أيضا عمق الهوة الموجودة بين الأجهزة الرقابية والإدارات العمومية، بالإضافة إلى وجود هوة بين الأجهزة الرقابية في حد ذاتها وهذا نتيجة غياب النص التشريعي الذي يلزم بتطبيق الرقابة وتقييم الأداء .

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على الرقابة المالية في البلديات من خلال التطرق إلى أنواع الرقابة ودور أجهزة الرقابة ونظامها القانوني .

بالإضافة إلى تقرير رقابة كل جهاز ومعرفة المعوقات التي قد تحول دون فعاليتها وذلك لتذليل هذه المعوقات ومحاولة إيجاد حلول كفيلة للتغلب عليها، للعمل على تحديث آليات الرقابة في القطاع الحكومي والوصول بها إلى رقابة موضوعية وليست رقابة شكلية وذلك لتحقيق الاقتصاد والكفاءة والفعالية .

وقد انتهت الدراسة إلى عدد من التوصيات الخاصة بتطوير و عصرنة آليات الرقابة لمعالجة عدم فاعلية الرقابة المالية .

دعم الشفافية في نشر التقارير الرقابية في ظل حتمية التحول نحو الرقابة باستخدام تكنولوجيا المعلومات والعمل على الاستفادة من الخبرات والتجارب الأجنبية .

الكلمات المفتاحية :

الرقابة المالية، النفقات العمومية، الرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية، أجهزة الرقابة.

Summary :

The results of the study are that the public agency is in the hands of the state and is used by the state in order to achieve this Economic and social objectives I have noticed the gap between the supervisory board And public administrations, in addition to having services present in all devices The absence of the legislative text that works on the arrangement.

This study aimed to identify the financial control in the municipalities by addressing the types of Oversight, the role of oversight bodies and their legal system.

In addition to the monitoring report of each device and identifying the obstacles that may prevent its effectiveness in order to overcome These obstacles and trying to find solutions to overcome them, to work on updating the oversight mechanisms in the The government sector and access to objective control, not formal control, in order to achieve the economy Efficiency and effectiveness.

The study concluded with a number of recommendations for the development and modernization of control mechanisms to address Ineffective financial control.

Supporting transparency in publishing oversight reports in light of the inevitability of shifting towards oversight using technology Information and work to benefit from foreign expertise and experience.

key words:

Financial control, public expenditures, internal control, external control, oversight bodies.