

من خلال دراستنا لهذا الموضوع حولنا اعطى حوصلة شاملة حول مساهمة الرقابة المالية في تسيير و ترشيد النفقات العمومية و ذلك بعد تزايد أهميتها في النظام الدولة التي تمثل أداة لتدخل في جميع المجالات و الميادين، غير انه لابد نتعرض الى الميزانية العامة لي معرفة الاساس النفقات العمومية وذلك من خلال متطرقنا في الموضوعنا و فهم كفاءات استخدام الرشيد للنفقات العمومية من قبل الهيئات المكلفة بتنفيذها ، حيث انه يتم بالانفاق على مختلف القطاعات لتحقيق أهدافها وبالتزامتها المتعددة اقتصادية اجتماعية و سياسية .

لتحقيق هذه الاهداف لابد من اخضاع كل مراحل تنفيذ النفقة الى الرقابة و ذلك على حسن استغلال الامثل لهذه النفقات في اطار قانوني المعمول به، و تحمل الرقابة معنى الاشراف والفحص والمراجعة وهذا للاستخدام الامثل للاموال العمومية ، حيث تأتي مختلف الاجهزة الرقابية التي اتى بها المشرع الجزائري لكشف الاخطاء و الثغرات قبل حدوثها او وقوعها من اجل تفاديها، وكذلك توضح أسباب الرئسية لضمان عدم التكرار مسبقا دون أن تحل بالتسيير الحسن لمصالح الرقابية ، في الاخير لقد تطرقنا جهة من الاجهزة الرقابية وهي الرقابة السابقة للنفقات و يشرف عليها المراقب المالي الذي يكون له دور فعال في تحقيق و حسن سير النفقات .

الفرضيات :

وبناء على سبق، و في ضوء ماأشرت إليه دراستنا من خلال دور الرقابة المالية في تسيير و الترشيح النفقات العمومية التي استهدفت الدراسة اختبار الفرضية التالية:

تساهم الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية من خلال إلزام النفقات العامة بمبادئ الميزانية العامة وأسسها لتضمن عملية التسيير في النفقة بما تساهم في تلافي حدوث أخطاء التي تؤدي الخلق عجز في الميزانية.

حيث اتى المشرع الجزائري بأجهزة التي تقوم بالاشراف على مراقبتها من أجل التزام على تنفيذ النفقة كمثلا لهذه الاجهزة المراقب المالي ومحاسب العمومي و هيئات اخرى التي تقوم بلمراقبة طول مشوار النفقة، حيث قدمت هذه الاخيرة نتائج مرضية ومقبولة و ذلك من نقص من الاختلاس والنهب المالي، وكما توصلنا اليه من خلال هذه الدراسة فانه الفرضية مقبولة.

النتائج الدراسة:

ومن خلال ذلك توصلنا الى النتائج التالية :

- تعبر النفقات العامة أداة في يد الدولة تسعملها من أجل تحقيق أهداف الاقتصادية و الاجتماعية
- لا يقصد بترشيد النفقات العامة ضاغطة عليها لكن يقصد الحصول على أعلى انتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من النفقات العمومية، ولا يتأثر ذلك الا اذا استطاعت الاجهزة الرقابية المالية بتقليل و حرص بقدر المستطاع من تبثير و الاسراف في استخدامها على صورة نفقات عامة.
- الرقابة المالية تعمل على تفادي الاخطاء و التجنب الوقع فيما هنا يأتي دور المراقب المالي في تدقيق و الفحص الشامل على جانب النفقات.
- تسيير وترشيد النفقات العمومية و الرقابة عليها في زمان تعددت فيه وسائل الاختلاس والنهب المال العام و لذلك تعددت الاجهزة الرقابية التي هي المكلفة في مراقبته.
- نقص الرابط بين المراقب المالي والأمين بالصرف الرئيسيين كالوزراء لأن هذا الأخير يعتبر رقابة سابقة عائق يكبح عمله فيما يخص صرف الأموال ، مما يؤدي بالمراقب المالي عادة إلى مراقبة شرعية ونظامية للنفقات ، مع الاهتمام بالرقابة البعدية.
- لا تنفذ اي نفقة ما لم يؤشر على بطاقة الالتزام من طرف المراقب المالي، وتمنح التأشيرة في أجال 10 ايام من تاريخ الايداع الملف النفقة وفي حالة ملفات معقدة 20 ايام

التوصيات الدراسة :

- إقامة دورات وندوات وطنية ودولية لمناقشة موضوعات الرقابة وكل ما يتعلق بها، كذلك العمل على تحسين مستوى المراقبين بإقامة الدورات التدريبية وتوفير المراجع المتخصصة.
- الاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي وتبادل الخبرات والمعلومات الخاصة بالرقابة
- أن يلتزم نظام الرقابة بالإرشاد والتوجيه البناء ولا يقتصر دوره عن إكتشاف الأخطاء.
- إختيار القائمين بعملية الرقابة وفق شروط الكفاءة والأمانة.

افاق الدراسة :

و في الأخير نأمل أننا قد وفقنا في إبراز أهمية دراستنا وهذا رغم المشاكل التي واجهتنا كضيق الوقت ونقص المراجع الخاصة بالنفقات ، وصعوبة الموضوع من حيث التطبيق الميداني الذي يحتاج إلى خبرة مهنية عالية، كما نتطلع أيضا أن يكون بحثنا هذا نقطة بداية لا نقطة نهاية و المجال مفتوح أمام زملائنا الطلبة في البحث في هذا الموضوع، لذلك يمكننا اعطاء بعض العناوين التي تصلح لأن تكون بمثابة دراسات مستقبلية مثلا:

- دور الرقابة على النفقات العامة في الاسلام
- المراقبة المالية على النفقات موجهة للصفقات العمومية

تمهيد

يسلط هذا الفصل الضوء على عموميات الميزانية العامة التي تشمل كل من النفقات العمومية وكذلك الإيرادات ولا بد قبل التطرق الى النفقات العمومية يجب القاء نظرة على الميزانية العامة .

بحيث تعتبر الميزانية العامة على أنها الوثيقة التي تقدر للسنة المالية، ومع زيادة الحاجات العامة للمجتمع بدأ الاتجاه والاهتمام أكثر الجانب النفقات العمومية بإعتبارها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور والمهام التي تقوم به في مختلف المجالات وتعكس كافة الجوانب الأنشطة وتبين كافة البرامج الحكومية.

فقد قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث بحيث :

المبحث الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة

المبحث الثاني: إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العمومية

المبحث الثالث :ماهية النفقات العمومية.

المبحث الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى نشأة الميزانية العامة وكذلك تعريفها ومبادئها التي تتكون من المبدأ السنوية والتخصص والتوازن والوحدة وكذلك في الأخير نتحدث على إعداد الميزانية وكيفية تحضيرها.

المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها

أولا : نشأة الميزانية

يرجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688م، ثم إنتشر نظام الميزانية في العالم ومن بينها فرنسا حيث إجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة 1789م، وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية، وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة حيث قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم إمتدت إلى ضرورة رقابة كيفية إنفاق المال العام، وهكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة وأصبحت ظاهرة موافقة المجالس النيابية على الميزانية من أبرز ما تميزت به الديمقراطيات التقليدية منذ القرن التاسع عشر وكانت الميزانية في الدول الإسلامية عبارة عن ما يتجمع عند رسول الله (صلى الله عليه وسلم) من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة، أما الغنائم فتوضع في بيت المال يوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهله، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج وخزينة الصدقات¹.

ثانيا : تعريف الميزانية العامة

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

تعتبر الميزانية العامة "وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة"².

1 علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة الرابعة، 2010، ص: 69.

2 محمد عباس محزوي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص: 383.

من خلال التعاريف السابقة نجد أما المشرع الجزائري فقد عرف الميزانية العامة وذلك حسب المادة 3 من قانون 21 - 90 المتعلق بالحاسبة العمومية بأنها : " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها " ¹ كما عرفها حسب القانون 17 - 84 المتضمن قوانين المالية بأنها : " وثيقة تشريعية يتم بواسطتها تقدير وتأشير سنويا النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجهيز أهداف المخطط السنوي للتنمية " ².

ثالثا : عناصر الميزانية العامة

إن مفهوم الميزانية العامة يقوم على مجموعة من العناصر والأركان، وتتمثل فيما يلي :

- 1 : الميزانية العامة هي تقدير أرقام مبالغ من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، حيث أنها بيان مفصل من النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها، فهي تستند إلى عنصر التوقع.
- 2: الميزانية العامة هي وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون.
- 3: تعد الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة، وهو ما يميزها عن الحساب الختامي، المتعلق بالسنة المنصرمة.

المطلب الثاني : مبادئ الميزانية العمومية

يتعين على السلطة التنفيذية، وهي بصدد تحضير الميزانية، أن تضع في اعتبارها عددا من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية والتي صارت من البديهيات في علم المالية العامة. وتتمثل هذه المبادئ في مايلي :

أولاً: مبدأ وحدة الموازنة

ويقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة.

وهناك استثناءات واردة على مبدأ وحدة الميزانية من بينها:

- 1- الميزانيات الملحقة : إذ تجيز المادة 44 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية اللجوء للميزانيات الملحقة لكن بنفس القواعد المقررة لإقرار الميزانية موافقة البرلمان.

1 المادة 3، من قانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالحاسبة العمومية.

2 المادة 6، من القانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية.

2- الميزانيات غير العادية (الاستثنائية) : لمواجهة نفقات مرتبطة بظروف استثنائية والميزانية الاستثنائية

غالبا

ما تمّول بمصادر استثنائية كالقروض.

3- الميزانية المستقلة : إذ أن الكثير من الدول تضع ميزانيات مستقلة للأشخاص المعنوية المتمتعة بالاستقلال الإداري سواء كانت تجارية أم إدارية أم إقليمية إذ أن الاستقلال الإداري لتلك الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية وان المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداخيلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات وهذه الهيئات تتحمل العجز في الميزانية دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الدولة¹.

4- حسابات الخزينة : تتمثل وظيفة الخزينة في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية والتنسيق بين هاتين العمليتين غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا كإقراض الموظفين أموال لإنجاز سكنات أو شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات، أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات.

ثانيا : مبدأ توازن الموازنة العامة

أقرت النظرية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات العامة والإيرادات العامة بشكل مطلق، واعتبرت أن أحسن الإدارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الموازنة، من جهة، وإلى الرغبة في تفادي مخاطر العجز في الموازنة وما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي، أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف به من جهة أخرى.

كان مبدأ التوازن في الجزائر مرتبطا بالمخطط السنوي أو المتعدد السنوات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (المادة 1 من القانون 7 جويلية 1984) وذلك نظرا للتوجه الاقتصادي الاشتراكي الذي انتهجته الدولة.

فقانون المالية إذن يحدد طبيعة الموارد والاعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها في إطار التوازنات العامة المسطرة في هذه المخططات، إلا أنه مع المنعرج الاقتصادي في سنة 1988 أصبح توازن ميزانية الدولة يأخذ بعين الاعتبار مبدأ اقتصاد السوق ومبدأ نفقات رأس المال، ويعتبر هذا المبدأ عنصرا من العناصر الهامة للسياسة الاقتصادية والمالية في الجزائر، فميزانيات الدولة تقتصر فقط على ذكر الطرق والوسائل التي تضمن هذا التوازن

1 دينديني يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، 2014، ص: 74.

لكن توازن الميزانية المحض يدل على العلاقة الموجودة بين رصيد الموارد النهائية (خارج الاقتراض) والنفقات النهائية (النفقات التسيير) و نفقات التجهيز للميزانية العامة للدولة.

ثالثاً: مبدأ التخصيص الميزانية

عندما يوافق على مشروع قانون المالية، يمكن للوزير أن يستعمل اعتمادات الميزانية فقانون 7 جويلية 1984 وضع قاعدة تتبع في هذا المجال وتتمثل في قاعدة التخصيص بالفصول وهذا ما ورد في نص 20 فقرة 2 التي تنص على أن " تخصص الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها " هذه القاعدة تعني أن الاعتمادات مخصصة عضواً وزارة، بصورة وظيفية يعني أن كل اعتماد يوافق موضوعاً محدداً وهذا هو معنى التخصيص، وبفصل الذي يجمع النفقات حسب طبيعتها وغرض استعمالها".¹

رابعاً: مبدأ سنوية الموازنة

يقصد بـسنوية الميزانية أن يحدث توقع أو إجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام، ولهذا المبدأ أسس معينة لا تنطبق بالضرورة مع بداية السنة الميلادية، فهي من دولة لأخرى كما هو الحال في الجزائر، فرنسا، وسوريا تبدأ من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، ففي بعض الدول تبدأ من 01 أبريل كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا أو في جويلية كما في الولايات المتحدة الأمريكية. وذلك للأسباب التالية²:

- غالبية الحسابات العامة والخاصة تحدد بسنة مثل الحسابات الدخل القومي.
- فترة السنة تتناسب مع الدورة الإيرادات العامة التي تتمثل الضرائب السنوية أهم مصادرها.
- فترة السنة تساعد على وضع تقديرات أدق مما لو كانت الفترة أكثر من سنة.
- تحديد الفترة بأقل من سنة لا يتناسب مع الوقت تحصيل الإيرادات التي تكون أغلبها موسمية.
- الفترة أقل من سنة إيراداتها قليلة.
- إعداد الميزانية يتطلب جهداً كبيراً وقتاً طويلاً ات يتيسر إعدادها لأي فترة أقل من سنة.

المطلب الثالث : أهمية الميزانية العامة

تتمثل أهمية الميزانية العامة في العديد من النواحي خاصة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

1 دنيدي يحيى، مرجع سبق ذكره، ص: 75 .

2 حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة من منظور إسلامي، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2014، ص: 171.

أولاً: من الناحية الاقتصادية :

تعكس الميزانية في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي إدارة تساعد في أداة وتوجيه الاقتصاد القومي، حيث لم تعد الميزانية أرقاماً وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي، بكافة فروعه وقطاعاته، فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها «النفقات والإيرادات»، لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة «الميزانية» والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش... بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.

ثانياً: من الناحية السياسية :

يشكل إعداد الميزانية واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لإتباع نهج سياسي معين، تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية.

ثالثاً: من الناحية الاجتماعية:

إن أهمية الميزانية الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرخاء الاجتماعي، حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرخاء الاجتماعي، مدى إهتمامها في الإرتقاء بالخدمات التعليمية.

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

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

المبحث الثاني: إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العمومية

في هذا المبحث سنتكلم على كيفية إعداد الميزانية فيه مختلف إجراءات وتحضير الميزانية العمومية وكذلك اعتماد في الميزانية العمومية وتنفيذها.

المطلب الأول : إعداد الميزانية العامة

تقوم في إعداد الميزانية مراحل وهي كالآتي :

أولا : إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العمومية

تستلزم دراسة إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العمومية أن نتطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الميزانية والإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية، وأخير الأساليب المتبعة لتقدير النفقات والإيرادات الواردة في الميزانية.

1- السلطة المختصة بتحضير الميزانية العمومية:

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات الاعتبار الأول، تعبير الميزانية العمومية عن البرنامج والخطط الحكومية في مجالات المختلفة والاعتبار الثاني، ان السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ماتطلبة هذه الإدارة من النفقات والاعتبار الثالث أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد وأخيرا الاعتبار الرابع، أما السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والاقليمية التي تؤثر على الأعضاء المجالس الممثلة للشعب.

فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية العمومية بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في مرحلة تالية تخص اعتماد الميزانية العمومية.

فلسطة التنفيذية هي أقدر من السلطة التشريعية على تقدير أوجه الانفاق التي يحتاجها كل من مرفق الدولة بفروعه المختلفة، وكذلك أيضا بشأن تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة، كما أن السلطة التنفيذية هي التي يعول عليها في تنفيذ الميزانية العمومية.

و من ثم فإنه يتم تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية على النحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها كل الدولة، ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية، وأخير فإن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقلبة، ولذا فإنه يجب أن يطبع الانسجام والتوافق بين أجزاء وبنود وتقسيمات الميزانية المختلفة.

و لا يمكن أن يتحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية، فأعضاء البرلمان يحاولون غالباً بكافة السبل الممكنة كسب رضى ناخبهم عن طريق إعداد ميزانية ترضى منتخبيهم لا تراعى فيها التقنية من جهة، ولا توازن الإيرادات مع النفقات من جهة أخرى، مما يؤدي في الأخير إلى إخراج ميزانية غير متناسقة ولا تعبر عن الواقع الفعلي لخطط وبرامج الحكومة المستقبلية، بالرغم من ذلك فإنه من المتوقع أن تطالب السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بمراعاة بعض الاعتبارات في عملية إعداد وتحضير الميزانية، كأن تلزمها باحترام الخطة الإقتصادية العامة للدولة التي سبق له الاقتراح عليها بالموافقة، وهي في هذا الصدد يتوقف دورها عند حد التوجيهات العامة دون الدخول في تفاصيل الإعداد والتحضير للميزانية.¹

2- الإجراءات الفنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية العمومية

جرى العمل على أن وزير المالية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات ولمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتهم ونفقاتهم عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ذمىانية الدولة في الوقت المناسب.

و بمعنى آخر فإن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ماتحتاج إليه من النفقات، وما تتوقع الحصول عليه من الإيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها، وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها ويكون من سلطاته إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة، ثم تقوم بإدراجها في المشروع واحد متكامل لميزانية الدولة، حيث يرفع مع البيان المالي إلى السلطة التشريعية لفحصه واعتماده.

وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، وتقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها أي (نفقات وزارة المالية) وتقدير إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها، وتتولى إدارة الميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار إليها وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إذا اقتضى الأمر ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة مرفقاً به مذكرة تفسيرية، وتعد اللجنة المالية في الوزارة مشروع الميزانية، ويتم عرضه على مجلس الوزراء الذي يتولى عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية في الموعد المنصوص عليه في الدستور.

1 محمد عباس محزري، مرجع سبق ذكره، ص: 422.

3- تقنيات تقدير النفقات والإيرادات:

يمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية بعدة طرق :

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

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

• **اعتمادات البرامج** : وهي تتعلق بالمشايخ التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذها بطريقتين: **الطريقة الأولى** : يتم فيها تقدير مبلغ النفقات بصورة تقديرية وإدارية في ميزانية السنة الأولى مع العلم أنه يتم إدراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة، الجزء الذي ينتظر فعلا دفعه من النفقات وتسمى هذه الطريقة بإعتماد الربط.

الطريقة الثانية : يتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات، ويوافق على الإعتمادات اللازمة له، وتسمى هذه الطريقة بإعتماد البرامج.

ب- **تقدير الإيرادات** : يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية، التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة في السنة المالية المقبلة، ويتم تقديرها باستخدام عدة طرق وهي ¹:

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

1 محمد عباس محزوي، مرجع سبق ذكره، ص: 435.

تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت، وفقا لهذه الطريقة إضافة نسبة مئوية على آخر موازنة نفذت .

2- **طريقة إضافة الزيادات :** على أساس متوسط الزيادات التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة، وتتميز بتحديد حجم الإيرادات والنفقات بصورة تحفظية، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت، فغالبا ما تتأرجح بين الكساء والانتعاش من فترة إلى أخرى، وبالتالي من الصعب استخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

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

المطلب الثاني : اعتماد الميزانية العمومية

بعد إعداده من السلطة التنفيذية يتم ايداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) بغرض اعتماده تطبيقا لقاعدة (أسبقية الاعتماد على التنفيذ) وذلك حسب المراحل الأساسية التالية :

أولا: المناقشة

بعد ايداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به الى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقا للقانون، وللوائح والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالة إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

تقوم اللجنة المالية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة وناقشة المشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي من ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة: 121 من الدستور¹

1 الجريدة الرسمية، المادة 121 من الدستور، العدد 63، الجزائر، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

يتم عرض التقدير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشة في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات.

ثانيا: التعديل

تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد لآخر، ففي فرنسا مثلاً يقيد دستورها لعام 1958 من حق البرلمان في تعديل مشروع الميزانية الذي تقدمه الحكومة لأن ذلك من شأنه الإنقاص من الإيرادات وزيادة النفقات، لذلك أن الميزانية تمثل كلا متجانسا، وإن إطلاق التعديلات قد يضر بالمصلحة العامة. وفي الجزائر، يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة و مناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقييد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على مايلي :

" لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونة أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها "

و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية.

ثالثا: التصويت

تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق¹

"التصويت على الميزانية الدولة كما يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على القانون ميزانية الدولة" حسب المادة 120 من الدستور

- خلافا لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على الميزانية باباً باباً، فإن المادة 70 من خلال القانون رقم 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية² تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات الإدارة المحلية التي يصوت عليها باباً باباً وفصلاً فصلاً ومادةً مادةً.
- و القاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على الميزانية الدولة قبل بداية السنة المدينة الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية.

كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 120 من الدستور على مايلي:

1 المادة 122، قانون رقم 08 - 19، العدد 63، الجزائر، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

2 المادة 70، القانون رقم 84-17، المتعلق بقانون المالية.

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

كما يشير القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية إلى حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معنية من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة (أول جانفي) حينما نص في مادته 69 إلى مايلي: في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على القانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية، يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات والنفقات الميزانية للدولة حسب الشروط التالية :

أ- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1-12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

• يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية "

المطلب الثالث : تنفيذ الميزانية العمومية

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر، سواء من حيث: تحصيل الإيرادات وجبايتها، أو صرف النفقات المعتمدة¹.

أولا: تحصيل الإيرادات

يخول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات، كأن يتولى وزارة العدل حيازة الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك، أو حيازة الضرائب عبر مختلف مستوياتها وتخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ والقواعد الرئيسية تتمثل أساسا فيما يلي:

• يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية هي: عدم تخصيص الإيرادات ومعناها أن تختلط كل الإيرادات التي تحصلها الخزنة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز.

1 محمد عباس محزوي، مرجع سبق ذكره، ص: 446.

على أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات متعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض أو فئات معينة.

و في هذا السياق جاءت المادة 8 من القانون رقم 17/84 لتنص على ما يلي¹:

- لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة
- تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:
- الميزانيات الملحقه
- الحسابات الخاصة للخرينة
- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسرى على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

تسقط ديون الدولة، كقاعدة عامة بقوات أربعة سنوات دون اقتضاءها، وبهذا الصدد فان المادة 16 من القانون 84- 17 تنص على ما يلي:

- " تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام مالية صراحة على خلاف ذلك" وهي القاعدة التي نصت عليها قوانين الإدارة المحلية.
- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وإجراءاته المنصوص عليها في القوانين وإلا تعرض القائمون بذلك للعقوبات المناسبة .

- تلتزم الجهات الإدارية المختصة بتحصيل الإيرادات على اختلافها، حيث لا تتمتع بجزية أو أية سلطة تقديرية في التقاعس عن ذلك، خلافا لصرف النفقات العامة المعتمدة.

و بهذا الصدد جاءت الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون 17/84 لتنص على ما يلي²:

يمنع منعاً باتاً تحصيل الضرائب المباشرة أو غير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعها أو تسميتها، وإلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدون السجلات

1 المادة 8، من القانون رقم 84- 17 ، المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية.

2 المادة 16 - 79، من نفس المرجع.

والتعريفات والذين يواصلون تحصيل الضرائب للملاحقات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون الإخلال بدعوى الاسترجاع التي تقام ثلاث سنوات ضد جميع المحصلين أو القابضين أو الأشخاص الذين يكونون قد حصلوا هذه الضرائب ويعترض لنفس العقوبات المنصوص عليها تجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأي شكل من الأشكال ولأي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني، إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم العمومية.

كما تطبق هذه الحكام على المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات منتوجات أو خدمات للمؤسسات الموضوعية تحت مسؤولياتهم .

ثانيا: صرف النفقات

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقى مبالغ محتملة ومتوقعة فان قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة تطبيقا للمادة 75 من القانون 17/84 التي نصت على ما يلي:

"لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك " ¹

● تحكم صرف النفقات العامة قاعدة تخصيص الاعتمادات التي تعني أن توزيع النفقات على مختلف الوزارات، وبالنسبة لمختلف الأبواب في صورة اعتمادات معينة ومحددة لكل منها، عمالا لمبدأ التخصيص، السالف الذكر.

كما يقصد بهذه القاعدة أيضا عدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تتصرف فيه الإدارة كما تشاء، مما يترتب عنه عدم تحويل اعتماد من باب أو مجال إلى آخر على أن القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية يتضمن المرونة تتعلق بنقل الاعتمادات وتحويلها.

يمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أشار إليها في القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية والمؤرخ في 15 أوت 1990 في مواده من 19 الى 22، وتمثل فيما يلي ²:

1 المادة 75، من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية.

2 المادة 19 الى 22، من قانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالحاسبة العمومية.

- الارتباط بالنفقة (أو عقدها) :

و هي عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي التزما على عائق الإدارة العامة (تعين الموظف، إبراء صفقة مع مقال)، أي ميلاد ووجود دين في ذمة الإدارة العامة.

- تصفية أو تحديد النفقة:

و هو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ (التقويم النقدي) الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله... إلخ

- الأمر بالصرف :

بعد معرفة مبلغ النفقة تحديدا، يقوم الشخص المختص (الوزير، المدير...) بإصدار الأمر إلى المحاسب بدفع ذلك المبلغ إلى شخص معين، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى: الأمر بالصرف.

يتميز بين الأمر بالصرف الرئيسي والثانوي:

فالآمر بالصرف الرئيسيون هم أساسا: مسؤولو الهيئات الوطنية، الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومدراء المؤسسات العامة ذات الصيغة الإدارية، وكل مسؤول عن هيئة أو مرافق أخرى تتمتع بميزانية ملحقة.

أما الأمر بالصرف الثانويين: فهم رؤساء المصالح الإدارية الأخرى، حينما يخولهم التشريع ذلك.

- الصرف:

يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب، بعد التأكد من المستندات والمحاسبون هم موظفون موجودون بالإدارات العامة إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للآمرين بالصرف بها حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة، من حيث مطابقتها للقانون.

المبحث الثالث: ماهية النفقات العمومية.

في هذا المبحث سنتطرق على مختلف تعريف النفقات العمومية وكذلك أركانها وتقسيمات النفقات العمومية، وسنبحث علة طرق تنفيذ النفقات العمومية.

المطلب الأول: تعريف وأركان النفقات العمومية.

أولاً: تعريف النفقات العمومية

يعرف علماء المالية العامة النفقة العامة بأنها كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعاً¹.

لكن هناك من يقدم تعريفاً آخر وهو أن " النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة "².

ويمكن القول أن " النفقة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد إشباع حاجة عامة "

ثانياً: أركان النفقات العمومية

و يتضح من خلال هذا التعريف أن أركان النفقة أو عناصرها ثلاثة هي:

- استعمال مبلغ نقدي.
- صدور النفقة من شخص معنوي عام.
- تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام.

و سنشرح هذه الأركان بشكل مختصر:

1- استعمال مبلغ نقدي: أي أن الدولة عندما تقوم بالإنفاق، سواء من أجل شراء سلع وخدمات، أو من أجل تقديم إعانات للأفراد أو لبعض المشاريع الاقتصادية، فجميع صور الإنفاق هذه يجب أن تتم في شكل نقدي حتى نقول إنها نفقة عامة، يستبعد من النفقات جميع الإعانات التي تقدمها الدولة في شكل عيني.

2- صدور النفقة من شخص معنوي عام: لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام، الذي ينظم قواعد القانون العام وعلاقته بغيره، ويتمتع بالشخصية القانونية المستقلة.

1 حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، 1988، ص: 398.

2 أكرم بجايوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة، دار هومة، 2010، ص: 27.

3- تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام: إن هذا الركن هو نتيجة لفكرة أن المصالح العمومية لم تنشأ لتحقيق المصالح الشخصية، وإنما لبلوغ غاية أسمى، ومن جهة أخرى أن المال المنفق قد تم تحصيله وتحمل عبئه جميع الأفراد، فلا بد أن ينتفع به الجميع، فكما يكون العبء عام يجب أن يكون النفع عام.¹

المطلب الثاني : تقسيمات النفقات العمومية

أولاً : تقسيمات نظرية

1- نفقات عادية ونفقات غير عادية :

أ- النفقات العادية :

هي التي تمول من إيرادات الدولة العادية (الضرائب، مداخيل أملاك الدولة) وتكرر بانتظام في الميزانية، مثل مرتبات الموظفين ونفقات الصيانة.

ب- النفقات غير العادية :

وتمول من إيرادات غير عادية (القروض) ولا تتكرر بانتظام في الميزانية، مثل نفقات إنشاء الطرق ونفقات مواجهة آثار الكوارث الطبيعية.

2- نفقات حقيقة ونفقات تحويلية :

يمكن تقسيم كذلك النفقات العامة طبقا لمعيار استعمال القدرة الشرائية أو نقله ا وحجم تأثيرها على الدخل الوطني إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

أ- النفقات الحقيقية :

هي تلك المبالغ المالية التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات رؤوس أموال إنتاجية ويندرج في نطاقها: أجور الموظفين، نفقات التعليم والصحة إلى جانب النفقات الاستثمارية والرأسمالية. تتمثل النفقة العامة في استعمال القدرة الدولة الشرائية وينتج عنها حصول على السلع والخدمات واليد العاملة فالنفقة هنا تعتبر عن سعر اقتناء السلعة أو سعر الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها، فالدولة هنا تحصل على مقابل لكل هذه النفقات، كما تؤدي إلى زيادة في الدخل الوطني زيادة مباشرة في إجمالي الناتج الوطني بتكوين حجم إنتاجي جديد.²

1 سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2006، ص: 28.

2 امير مجاوي، مساهمة في دراسة مالية، دار هومة، طبعة 2003، ص: 5.

ب- النفقات التحويلية :

- لا تؤثر مباشرة في الانتاج القومي وإنما تستهدف إعادة توزيع الدخل القومي وهي على ثلاثة ضروب:
- نفقات تحويلية اجتماعية: وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من الأغنياء إلى الفقراء مثل الإعانات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية.
- نفقات تحويلية اقتصادية : اذا كانت النفقات التحويلات الاجتماعية تهدف الى تحقيق توازن اجتماعي فإن النفقات التحويلات الاقتصادية مؤداها تحقيق توازن اقتصادي ومن أمثلتها إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية.

- نفقات تحويلات مالية : و هي النفقات التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه.
- و تتجلى أهمية هذا الاقتصادية والاجتماعية بما يسمح لها من توجيه الانفاق العام في القنوات الإنتاجية من جهة، وفي المجالات الاجتماعية من جهة أخرى.

3- نفقات إدارية ونفقات استثمارية :

تنقسم النفقات من حيث طبيعتها والغرض منها:

أ- النفقات الإدارية :

- وهي النفقات الضرورية لقيان أجهزة الدولة بمهامها المختلفة دون أن تمر أية ثروة للإقتصاد القومي، مثل أجور الموظفين ونفقات الصيانة، وشراء المواد المختلفة ويطلق على هذه النفقات أيضا النفقات الجارية، وتضم هذه النفقات اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام في الداخل والخارج والعدالة والأقسام السياسية، فتمثل نفقات وزارة الداخلية والخارجية ووزارة الدفاع والقضاء.

ب- النفقات الإستثمارية:

- وهي النفقات التي تساهم في زيادة الإنتاج الوطني والتوسع الإقتصادي وهي تهدف إلى تنمية الدخل وزيادته كالمشروعات العامة، ومن بين الأشكال التي تتخذها هذه النفقات يمكن الإشارة إلى مايلي:
- نفقات إنشاء المستشفيات والمدارس.
- نفقات تجهيز المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- نصيب الدولة في شركات الإقتصاد المختلط.
- نفقات إنشاء السدود والجسور.
- نفقات دعم الإستثمار مثل مصاريف المياه والكهرباء وإنشاء الطرق المؤدية إلى مناطق الإستثمار.

4- نفقات الخدمات ونفقات تحويلية:

و هي تمثل تلخيصا للتقسيمات السابقة¹ :

أ- نفقات الخدمات: وهي على وجهين:

- نفقات وظيفية: وتتمثل في المرتبات، مصاريف الصيانة الدورية للمباني العامة ومصاريف إدارية.
- نفقات رأسمالية واستثمارية: وتشمل نفقات الإنشاءات العامة ونفقات التجهيزات والمعدات والآلات و نفقات مشروعات رأس المال الإجتماعي.

ب- نفقات تحويلية: وتنقسم إلى :

- نفقات تحويلية في صورة دخول: وتشمل الإعانات الإجتماعية ومعاشات المسنين.
- نفقات تحويلية رأسمالية أو استثمارية غير مباشرة: وتشمل الإعانات الاقتصادية للمنتجين ودعم المشروعات الخاصة للأجهزة والمعدات.

ثانيا :تقسيمات النفقات العامة في التشريع الجزائري

استنادا الى القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية المعدل والمتمم، يمكن تقسيم النفقات العمومية إلى نوعين : مصاريف التسيير ومصاريف الاستثمار(المواد من 24 إلى 42).

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

و الباب الثالث والرابع نجدهما تقريبا في كل الميزانيات في مختلف الوزارات

الباب الأول : أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات²

الفقرة الأولى : احتياط الدين

الفقرة الثانية : الدين الداخلي، الدين العائم

الفقرة الثالثة : الديون الخارجية

1 عمر بجاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 41.

2 علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص: 32.

الفقرة الرابعة: الضمانات

الفقرة الخامسة : النفقات المحسومة من الإيرادات

الباب الثاني : تخصيصات السلطات العمومية : وهي عبارة عن الاعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد يتكون من الفقرات التالية :

الفقرة الأولى: رواتب العمل

الفقرة الثانية: المعاشات المنح العائلية

الفقرة الرابعة: المستخدمين المعدات تسيير المصالح

الفقرة الخامسة: المستخدمين وأعمال الصيانة

الفقرة السادسة: المستخدمين إعانات التسيير

الفقرة السابعة: المستخدمون النفقات المختلفة

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح

الباب الرابع: التدخلات العمومية : و يتكون هذا الباب من الفقرات التالية

الفقرة الأولى التدخلات العمومية والادارية مثل إعانات المجموعات المحلية

الفقرة الثانية: الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية

الفقرة الثالثة: تشمل النشاط التربوي والثقافي مثل تقديم المنح

الفقرة الرابعة : النشاط الاقتصادي والتشجيعات والتدخلات مثل الاعانات الاقتصادية والمكافآت

الفقرة الخامس : النشاط الاقتصادي إعانات للمؤسسات للمصلحة الوطنية (إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية)

الفقرة السادسة: الإعانات الاجتماعية: المساعدات والتضامن

الفقرة السابعة: النشاط الاجتماعي التوقعات (مساهمة الدولة في الصناديق المعاشات وصناديق الصحة)

و مادام تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكل ما تحدثه من آثار فهو غير مباشر، لذلك تسمى أيضا بالنفقات الاستهلاكية، حيث تتوزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة وتظهر نفقات التسيير في أربعة أبواب وهي¹:

• أعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة من الإيرادات.

1 علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص 34.

• تخصصات السلطات العمومية.

• النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

• التدخلات الحكومية.

2- نفقات التجهيز (الاستثمار) :

أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة والصناعة الهيدروكربور، الأشغال والبناء النقل والسياحة .

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

ولا يمكن لأية عملية أن تنجز إلا إذا كانت مسجلة وتجدر الإشارة إلى أنه تختلف الاعتمادات المفتوحة لتغطية النفقات التسيير عن تلك التي تخصص لسد نفقات الاستثمار حيث "تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوات لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي :

• الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة: وتشمل النفقات التي تستند إلى أملاك الدولة أو إلى أملاك المنظمات العمومية وشبه عمومية.

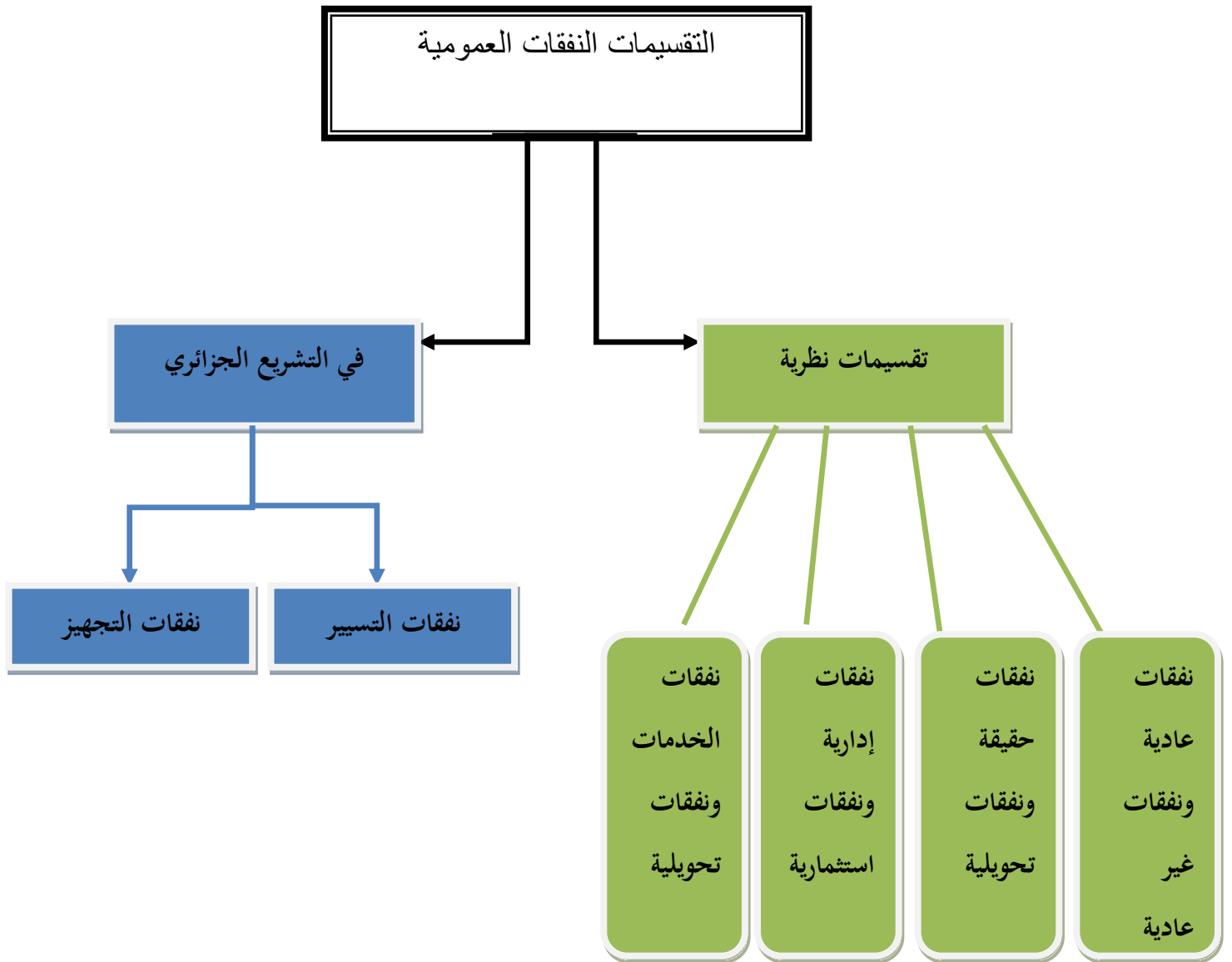
• إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

• النفقات الأخرى برأس المال.

و يلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات ومعناها أن اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام أي أنه لا يجوز أن يوافق البرلمان مثلا على تخصيص 30 مليون دينار لنفقات وزارة الإسكان تاركا للحكومة أمر توزيع هذا المبلغ على أوجه إنفاق الوزارة المختلفة من مرتبات الموظفين ونفقات إدارة وصيانة مباني الوزارة واستثمارات في المشروعات التي تقوم بها وغير ذلك، بل يتعين أن يوافق البرلمان على تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه إنفاق الوزارة وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنقل مبلغا اعتمده البرلمان للنفقات الواردة في الباب معين للإنفاق على موافقته وبمفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تنقل الاعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب الإنفاق على البند آخر وارد نفس الباب، ولا تختلف النفقات من وزارة إلى أخرى.¹

1 علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص: 35.

شكل 1-1: يبين التقسيمات النفقات العمومية



مصدر : اعداد الطالب

المطلب الثالث : تنفيذ النفقات العامة

نفرق عادة بين أربع مراحل في تنفيذ النفقات : الالتزام، الأمر بالصرف، التصفية والدفع. هذا ما يستنتج من نص المادة 11 من قانون 15 أوت 1990 المتضمن للمحاسبة العمومية والذي ينص على أن " إن عمليات النفقات تعني استعمال الاعتمادات المرخصة وهي تتحقق حسب الأعمال المعروفة في المواد 19 20 21 22 " هذه الأعمال هي :

1- الالتزام :

الالتزام هو الفعل الإرادي عن السلطة الإدارية من أجل استهداف عملية تنجر عنها نفقة ويخضع هذا الفعل الإرادي إلى تأشيرة المراقب المالي تنص المادة 19 من القانون 15 أوت 1990 على أن " الالتزام هو الفعل الذي يلاحظ من خلاله عن نشوء دين يقع على عاتق الدولة أي يجعل النفقة العمومية تنشأ قانوناً¹ " فهذا التعريف يدل على الالتزام القانوني الذي يجب أن نميز بينه وبين الالتزام المحاسبي. فالأول يدل على الالتزام الذي يقع مستقبلاً على الخزينة العمومية، ويكون إما صريح أو ضمني وقد يكون مشروط أو غير مشروط وينتج مثلاً من إبرام صفقة، اتفاقية، طلبية من مرسوم أو قرار تعيين.

أما الالتزام المحاسبي فهو الترجمة للالتزام القانوني من الناحية المحاسبية وهو يهدف إلى " الحبس المحاسبي " للمبلغ المقابل للنفقات الناتجة عن الالتزام القانوني فهو يتحقق من الناحية التطبيقية، بوضع تأشيرة المراقب المالي مع بطاقة الالتزام للنفقة.

يسمى الاقتراح المحاسبي في باب نفقات الاستثمار باقتراح تخصيص رخصة برنامج، فالقاعدة في القانون الميزانية والمحاسبة العمومية في الجزائر أنه لا يمكن الالتزام بعملية بدون التأشيرة المسبقة للمراقب المالي الذي يمثل العنصر الرئيسي للرقابة القبلية.²

2- مرحلة التصفية:

حسب المادة 20 من قانون 21/90 " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية³ ".

فالتصفية إذن هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة، والتي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق الدفع لصالح الدائن، على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين.

1 المادة 19 من القانون 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية.

2 دينديني يحيي، مرجع سبق ذكره، ص: 117.

3 مادة 20 من القانون 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية.

و مرحلة التصفية تنقسم إلى مرحلتين أساسيتين هما:

- مرحلة التصفية في حد ذاتها: ويتم فيها تقدير القيمة الصحيحة للدين الملتزم به.
- مرحلة إثبات الخدمة المقدمة: فيها تتحقق الإدارة ميدانيا من الاستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع.

و نشير إلى أن عملية التصفية تبدأ عند استلام البضاعة المتعلقة بالنفقة.

3- مرحلة الأمر بالدفع:

حسب المادة 21 من قانون 21-90: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية"¹.

و هو الفعل الذي بموجبه يطفى محاسب الخزينة دينا أنشائه الدولة تجاه دائن حقيقي مقابل وصل مبرئ، غير أنه في حالة ما إذا لم يتمثل الدائن في غضون أربع سنوات من أجل المطالبة بحقوقه، فإن هذه الأخيرة تسقط باسم قاعدة "الانقضاء الرباعي".

لأن النظام القانوني لديون الدولة يجعلها معفاة من التنفيذ الجبري فلا يمكن للقاضي أن يجبر الدولة على الدفع لكن يمكنه إدانتها بدفع التعويض لضحاياها، إضافة إلى هذا يمكن ذكر المادة 22 من قانون أوت 1990 التي عرفت الدفع على أنه العمل المبرئ للنفقة العمومية ويمثل العملية المادية أي دفع المال.

و تأتي هذه المرحلة بعد مرحلتين الالتزام والتصفية، ويتم فيها تحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف، والذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي.²

1 المادة 21 من قانون 21-90 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية.

2 دينديني يحيى، مرجع سبق ذكره، ص: 119.

خلاصة الفصل

من خلال تعرضنا لدراسة الفصل الأول وهو مدخل على الميزانية العامة تبين لنا أن الميزانية ترجع من القرن السابع في مختلف الدول العالم وكان الغرض منها الفرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة ولا تقوم الميزانية إلا على المبدأ التالية السنوية والتوازن والتخصيص والوحدة وهذه المبدأ تساهم شفافية الميزانية وتوازنها. وكما تعرفنا على النفقات العمومية على أنها مبلغ نقدي يخرج من ذمة مالية لشخص المعنوي عام قصدي إشباع الحاجة العامة وكذلك تتم تقسيم النفقات العمومية إلى تقسيمات نظرية وتقسيمات في التشريع الجزائري، التي تنقسم إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

ولمعرفة الأجهزة التي تحمي النفقة العمومية سنتطرق إلى ماهية الرقابة بصفة عامة، والأجهزة الرقابية من خلال الفصل الموالي.

تمهيد

بعد تطرقنا إلى الجانب النظري في هذه المذكرة كان لابد علينا أن تخصص جزء تطبيقي من اجل معرفة اكثر على الرقابة المالية و النفقات العمومية، حيث من هذا الفصل إختزنا دراسة مصلحة المراقبة المالية من بين الاجهزة الرقابية التي تعتبر من أهم الهيئات التي تركز عليها الدولة في المراقبة على نفقاتها، التي تكون رقابة قبل تنفيذها أي الرقابة القبليّة أو السابقة على النفقات العمومية من أجل تفادي أخطاء قبل وقوعها.

فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الاول :نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية للولاية

المبحث الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية

المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية للولاية

سنتطرق في هذا المبحث الأول على تعريف المصلحة المراقبة المالية وكذا نتطرق الى الهيكل التنظيمي ومختلف مكاتب والفروع حسب ما اتت بيه القانون رقم 92-414، ومهام كل هذه المكاتب في عملية الرقابية على النفقات.

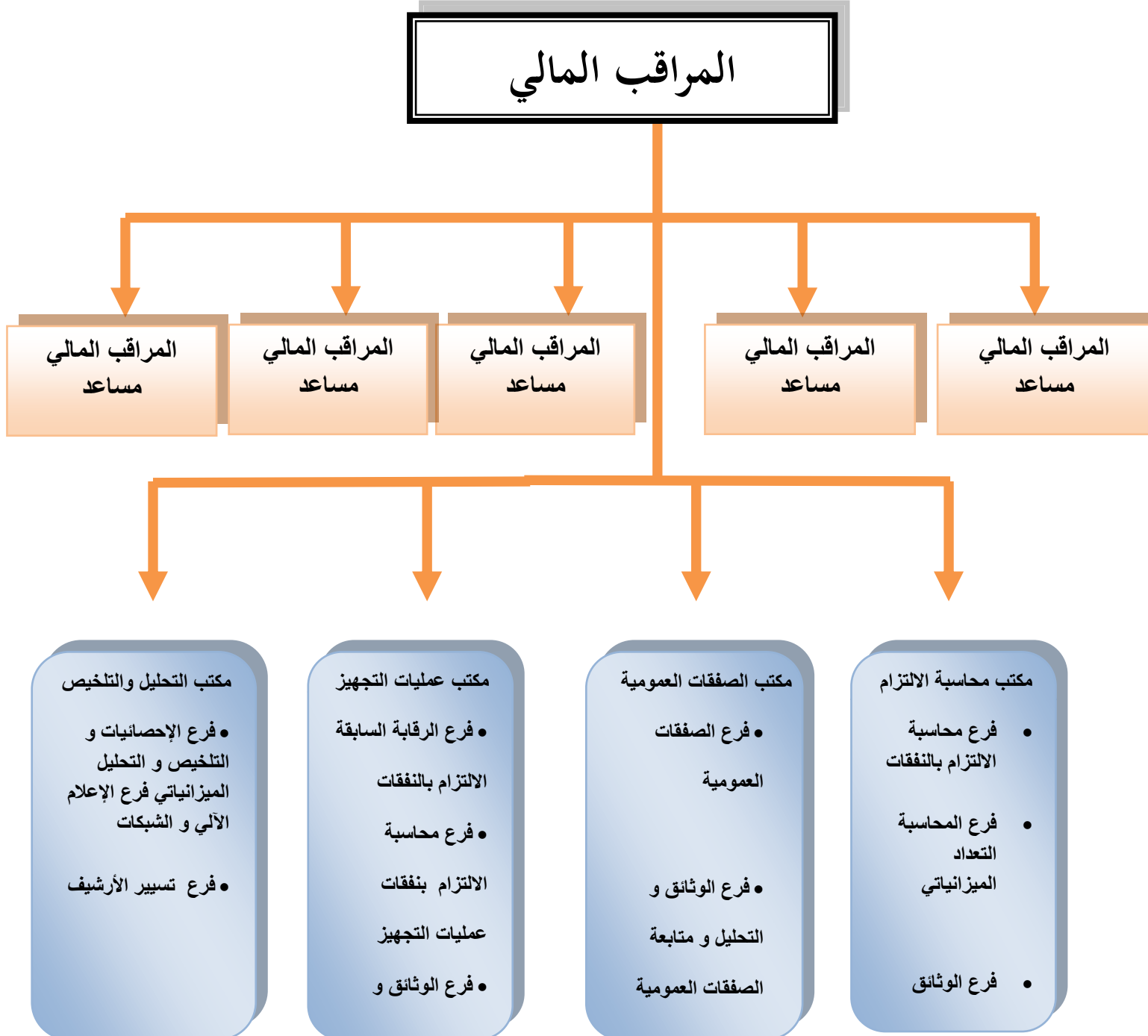
المطلب الأول: تعريف مصلحة المراقبة المالية

تعتبر مصلحة المراقبة المالية من الأجهزة الرقابية التي تعطي تقارير المتعلقة بالتصرف في الأموال، ومن البديهي فإن تقوم بعملية المراجعة والرقابة في هذه المصلحة تتم على النفقات بحيث لا يمكن أن تتم المراقبة على تحصيل الإيرادات، ولكنها تعني هنا الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، تقوم على منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان، حيث تقوم بمساعد على الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية، وكذلك للمصلحة آثار سريع على الرقابة قبل وقوع الحدث المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة وتسهم على تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمون بالتنفيذ، وذلك لتحقيقهم من مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه كما الامر بالصرف والمحاسب العمومي.

المطلب الثاني : دراسة الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية

أولا : الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية

الشكل 3-1 : الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لولاية



المصدر: من إعداد الطالب بالاستناد إلى المرجع : الجريدة الرسمية المؤرخة في، 2013/05/26، القرار الوزاري

المشترك، المؤرخ في 2012/7/9، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة

المالية في مكاتب وفروع.

ثانيا: تنظيم مصالح المراقبة المالية

بعد ان وضعنا الهيكل التنظيمي للمصلحة المراقبة المالية نأتي على تقديم وتعريف كل فرع المصلحة وكذلك مهام كل واحدة منها.

1. المراقب المالي :

هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يفضيه 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 النفق¹.

- ويمكن أن نميز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية، وكل حسب رتيته.
- المراقب المالي مسؤول عن تسيير المصلحة المراقبة المالية².
- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.

تمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في المصلحة مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها.

وتطبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414 - 92 المؤرخ في 14 / 11 / 1992 والمتعلق بإجراءات الالتزام، يتحقق المراقب المالي من:³

- صفة الأمر بالصرف.
- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.
- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

1 المادة 2، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

2 المادة 145، من المرسوم التنفيذي رقم 92-374، المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.

3 المادة 09، من المرسوم التنفيذي رقم 414 - 92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بإجراءات الالتزام.

2. المراقب المالي مساعد :

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

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

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، المهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام ب : الرفض النهائي، الإشعار، التقرير المفصل.

• شروط إنابة المراقب المالي

في حالة غياب الغير المتوقع للمراقب المالي أو حدوث مانع للمراقب المالي، تمارس صلاحيات هذا الأخير، من طرف المراقب المالي المساعد، يعين مسبقا بصفته نائبا عنه، باقتراح من المراقب المالي وبموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية والبلدية ويتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية والبلدية

- في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي
- في حالة غياب المتوقع للمراقب المالية اقتراح من هذا الأخير
- كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة

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

حيث تقرر تقسيم مصلحة الرقابة المالية من مكتبين 02 إلى أربعة 04، مكاتب، توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده من ثلاثة 03 إلى خمسة 05، مراقبين ماليين مساعدين.¹

وهذه المكاتب هي على الشكل التالي :

- مكتب محاسبة الالتزامات
- مكتب الصفقات العمومية
- مكتب عمليات التجهيز
- مكتب التلخيص والتحليل²

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

- الموظفون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل مركزي للميزانية أو رتبة معادلة لها.
- الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية أو مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لهما. الذين يشبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.³

3. مكتب محاسبة الالتزامات بالنفقات

تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير في ما يلي :

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.
- ارتباط الاعتمادات.
- تحويل الاعتمادات.
- التفويضات بالاعتماد التي تمنح للآمرين بالصرف الثانويين.
- الالتزام بالنفقات التي تمت.
- الأرصدة المتوفرة.⁴

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

1 الجريدة الرسمية المؤرخة في 2011/11/27، العدد 64، المرسوم التنفيذي رقم 381/11، المادة 05، يتعلق بمصالح المراقبة المالية.

2 المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

3 المادة 16، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

4 المادة 28، المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

4. مكتب الصفقات العمومية

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم وفق شروط المنصوص عليها، قصد إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة حيث تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق لأجراء التراضي وذلك من خلال تحديد المتعامل المتعاقد، بيانات الصفقات، أسعار الصفقات، وكيفيات الدفع، والضمانات المقدمة، أجال التنفيذ.¹

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

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

كما تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة المشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي.²

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

المرحلة الأولى: تبدأ بحضور ممثل وزارة المالية في لجنة اختيار المتعاقد

المرحلة الثانية: عند وضع التأشيرة من أجل تسديد الحساب

كما يتأكد قبل وضع تأشيرته، من صحة الاسم العائلي والشخصي للمتعاقد، إذا كان شخصا طبيعيا والاسم التجاري والمقر الاجتماعي ومثله إذا كان شخصا معنويا، كما يراقب محل الصفقة وما إذا كانت مطابقة لما جاء في الإعلان عنها، ويتأكد من صحة الوثائق المرفقة حتى يتجنب أي نزاع يمكن أن يحصل لاحقا، وأثناء تسديد الأقساط يتأكد المراقب المالي من كون النفقات قد صرفت من اعتماد متوفر، وأن نوعها مطابق لباب الميزانية المقترح اقتطاعها منه، وأنها مقدرة بكيفية صحيحة وكونها مشروعة بالنسبة للقوانين والأنظمة، ويتحقق المراقب المالي أيضا من كون الالتزام المقترح يتعلق حقيقة بمجموع النفقة التي تلتزم الإدارة باقتطاعها طيلة السنة.

1 الجريدة الرسمية المؤرخة في 2012/01/26، العدد 04، المرسوم الرئاسي رقم 23/12، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

2 المادة 07، المرسوم التنفيذي 374/09.

غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.¹ يكلف مكتب الصفقات العمومية، لاسيما بـ:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررًا وأو عضواً في لجنة الصفقات.
- دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررًا وأو عضواً في لجنة الصفقات.
- إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.
- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.
- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير وأو تغاضي.
- إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-414.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية والنفقات العمومية.
- إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.²

5. مكتب عمليات التجهيز

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

1 المادة 07، المرسوم التنفيذي 374/09.

2 المؤرخة في 2013/05/26، العدد 28، قرار وزاري مشترك 2012/5/9، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذلك تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع.

أ- نظام رخص البرامج :

إن تنفيذ نفقات التجهيز، وتحضيرها ومراقبتها تخضع لنفس قواعد المالية العمومية والمحاسبة العمومية غير أنها تمتاز ببعض الخصائص والوصيات لا سيما على مستوى مرحلة الالتزام والدفع، حيث يسمح بالالتزام بعد اعتماد رخص البرامج ولا يمكن الدفع إلا بعد الترخيص بإعتمادات الدفع.

ب- تسيير ومراقبة رخص البرامج واعتمادات الدفع:

في ما يخص تسيير رخص البرامج واعتمادات الدفع يبلغ الوزراء المختصون ومسؤولو المؤسسات والإدارات المختصة وكذا الولاية إلى مصالح الوزير المكلف بالمالية جميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من طرف الدولة وتنفيذها وتقييمها ويحدد مضمون ذلك ودورية عند الحاجة بتعليمات من الوزير المالية في ما يخص مراقبة مشاريع التجهيز.

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

يكلف مكتب عمليات التجهيز، لا سيما ب :

- التكفل بترخيص البرامج والتعديلات المدخلة عليها.
- الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- إعداد مذكرات الرفض.
- مسك سجلات تدوين التأشيرات الرفض.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض وأو تغاضي.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومي.¹

1 المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

6. مكتب التحليل والتلخيص

هي مصلحة تشرف على التحليل على مستوى المصالح الرقابة من فكرة الالتزام إلى غاية التجسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية ودقيقة للمعطيات في كل سنة مشاريع قرارات برنامج عمل، تمنح فيه كل المعلومات والتقارير اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة والولاية والبلدية ولها الحق في اقتراح خطط لسير مصالحها، مكتب المحاسبة للالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز، كما تقوم بمتابعة دوريا لمشروع ما أو نفقة ما، لفائدة قطاع ما أو بلدية ما يكلف مكتب التحليل والتلخيص، لاسيما بـ:

- تشكيل قواعد بيانات إحصائية.
- تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية المقدمة من طرف المصلحة.
- إعداد التقرير بالتنسيق مع المكاتب الأخرى للمصلحة.
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على المستوى المصلحة.
- المساهمة في تحسين المحيط المعلوماتي ونظام المعلومات للمصلحة.
- حفظ أرشيف المصلحة وتسييره.¹

المطلب الثالث: فروع مصلحة المراقبة المالية

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

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

- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يشبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.
- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يشبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.²

1 المادة 03، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/5/9.

2 المادة 17، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

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

الحالة الأولى :تنظم مصلحة المراقبة المالية التي تضم خمسة 05 مراقبين ماليين مساعدين في 04 مكاتب.

- مكتب محاسبة الالتزامات.
- مكتب الصفقات العمومية.
- مكتب عمليات التجهيز.
- مكتب التلخيص والتحليل.¹

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

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

الحالة الثالثة: تنظم مصلحة المراقبة المالية التي تضم ثلاثة 03 مراقبين ماليين مساعدين في مكنتين اثنتين 02.

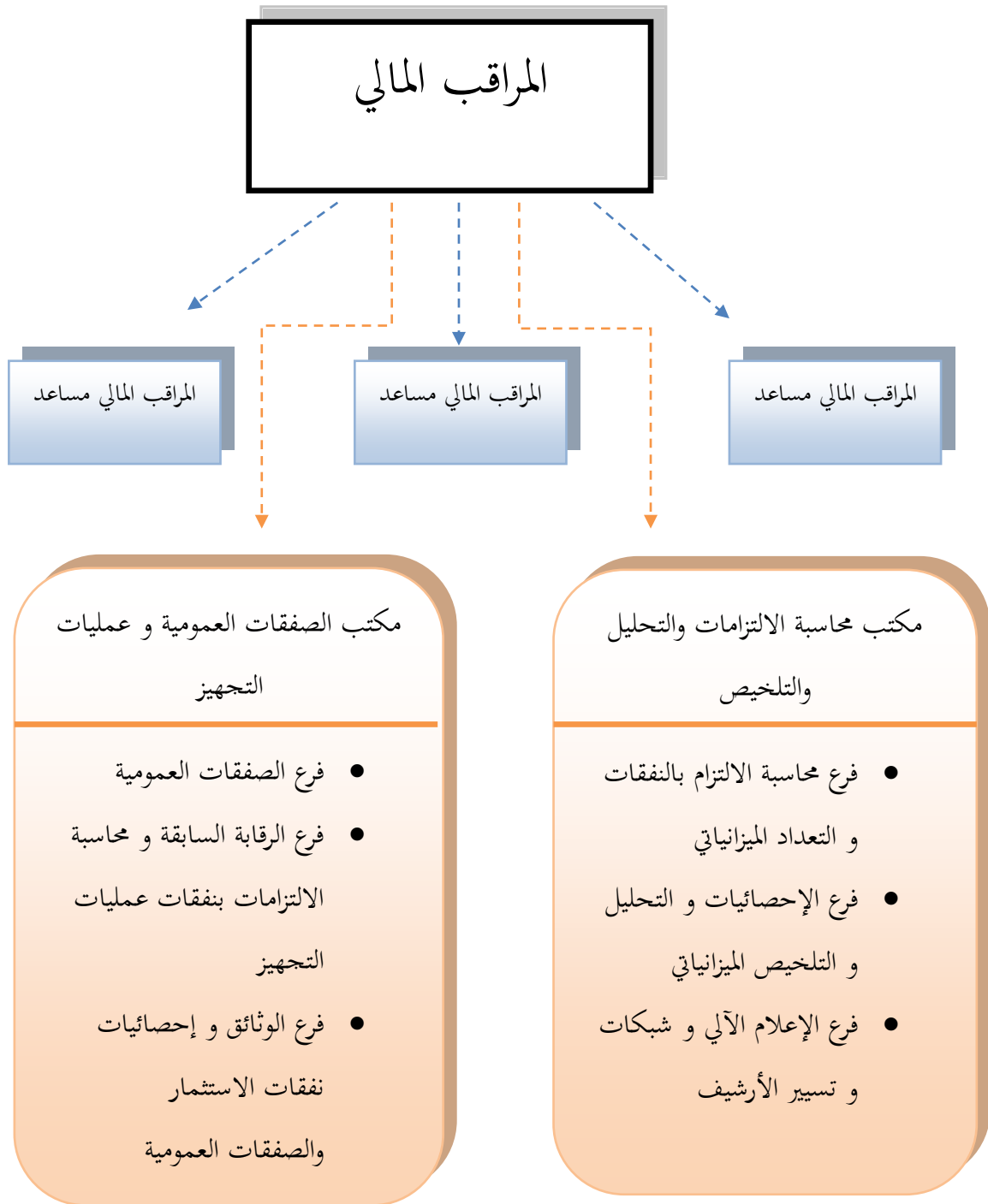
- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.
- مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.³

1 المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

2 المادة 07، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

3 المادة 08، المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

الشكل 3-2: الهيكل التنظيمي لمصلحة للمراقبة المالية لولاية الوادي



المصدر: من إعداد الطالب بالاستناد إلى المرجع : الجريدة الرسمية المؤرخة في 2013/05/26، القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 2012/7/9، المادة 05 يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع.

المبحث الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية

في هذا المبحث سوف نوضح مختلف العمليات و مراحل على المراقبة السابقة على النفقات وكذلك كيفية التعامل مع النفقات ومراقبتها من طرف المراقب المالي التي يقوم بوضع التأشيرة في الموافقة على النفقات العمومية.

المطلب الأول : الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها

تعتبر الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها من أحسن الوسائل وذلك تتم قبل تنفيذ النفقات العمومية، وهي بذلك تمنع وقوع الأخطاء التي قد يترتب عليها أضرار خطيرة تمس الأموال العمومية. تمارس هذه الرقابة بواسطة مراقبين ماليين ومراقبين ماليين مساعدين حيث يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالمالية.

وتظهر جليا أهمية هذه الرقابة إذا نفذت وفق القانون، بأنها تسمح بنجاح الخطة المالية المرخصة، وهذا يعني تنفيذها دون وقوع أي أخطاء، لذلك يطلق عليها البعض بالرقابة الوقائية أو المانعة.

أولاً: الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها على المستوى المحلي

ففي المستوى المحلي، هناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المالية للالتزام بالنفقات. والمصالح غير المركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى مثل المديرات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤسائها في اعتمادات مفوضة. والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مثل المستشفيات والجامعات. من هذا يتضح الحرص الشديد من على وجود مثل هذه الرقابة التي لا تسمح بأي انحراف عن القوانين المعمول بها في مجال النفقات العمومية.

إن ممارسة هذا النوع من الرقابة على هذا المستوى من طرف المراقب المالي تكون حاجزا واقيا ضد أي خرق للقانون، وحافزا فعال لتنفيذ النفقات العمومية.

ثانيا: مجال تدخل الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها

• ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.

أي ميزانية كل وزارة حيث أنه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيه نفقاته وإيراداته وكذا نفس الأمر بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.¹ (أنظر الملحق رقم 01).

1 الجريدة الرسمية، مرسوم تنفيذي رقم 09-374، العدد 67، الجزائر، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ص3.

● الميزانية الملحق.

وهذا يعمل المراقب لإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحق والمعرفة وفق نص المادة 44 من 17/84 المتعلق بقانون المالية المؤرخ في 07/07/1984.

لكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف القانون عليها بالشخصية الاعتبارية والتي لها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن.¹

● الميزانية الولاية.

وهي عبارة عن جدول لتقدير الإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية وهي أيضا خاضعة لرقابة المراقب المالي (أنظر الملحق رقم 02)

● النفقات الملتزم بها والحسابات الخاصة للخرينة.

● ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

حيث تخضع هذه المؤسسات لرقابة المراقب المالي ومنه فإن النفقات الخاصة بالميزانيات السابق ذكرها تخضع لرقابة المراقب المالي الذي يراقب الأمر بالصرف الذي عليه أن يحصل على تأشيرته.

● ميزانيات البلديات.

● ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

ثالثا: أهداف الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها

تهدف الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها إلى تحقيق ما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات المالية.
- ترشيد النفقات وحمايتها من التبديد والاختلاس.
- إثبات صحة النفقة بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقة أو تعديل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة النفقة.

1 المادة 44 من القانون 17/84 المؤرخ في 07/07/1984، المتعلق بقانون المالية

- إعلان الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات والوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

وفي الأخير نشير على أنه يجب أن تكون كل نفقة مرفقة بملف يتضمن تفاصيل هذه النفقة مع الوثائق المبررة حتى تسهل تحقيقات ومراجعات المراقب المالي، إضافة إلى تفادي الأخطاء والمخالفات التي يمكن الوقوع فيها.

المطلب الثاني: مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات

أولا: في حالة منح التأشيرة على الالتزام بالنفقات

المقصود بالتأشيرة المصادقة من طرف المراقب المالي بعد فحص النفقة المقدمة له من طرف الأمر بالصرف بحيث يتم إعداد النفقة من طرف الأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها ونجد هنا العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية كما تتضمن تأشيرة المراقب المالي من خلال المراقبة المسبقة على المشاريع.¹

- الصفة القانونية للأمر بالصرف: أي ضرورة التأكد من توفر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بأنه كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع.²

- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتعليمات والتنظيمات المعمول بها.

- مراعاة توفر الاعتمادات والمناصب المالية المرخص بها. والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكولة إليهم فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.

- التخصيص القانوني للنفقة:

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة معه.

- التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات العمومية دورا بارزا بمنح أو رفض التأشيرة.³

بعد توفر جميع هذه الشروط المذكورة أعلاه والتي تبقى تحت تصرف سلطة المراقب المالي في مدة لا تتجاوز أقصاه 10 أيام غير أنه قد يمدد هذه الآجال إلى 10 أيام أخرى في حالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقدة. ويقوم

1 بن داود إبراهيم، مرجع سابق ذكره، ص: 131.

2 مرجع سابق ذكره، ص: 132.

3 المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

المراقب المالي في الأخير بوضع التأشيرة عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشيرة في بطاقة الالتزام. (أنظر الملحق رقم 03).

ثانيا: في حالة الرفض المؤقت للتأشيرة

وهي ما عرضته المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414/92 ويهدف إلى تصحيح الخطاء الجارية وهو يتم في الحالات التالية.

✓ اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

✓ عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة والمطلوبة قانونا.

✓ نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام.

وهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي، وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع للآمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد (أنظر الملحق رقم 04).

ثالثا: في حالة الرفض النهائي للتأشيرة

يعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف، وضمان تصحيح الأخطاء وأخذ ملاحظات وتحفظات الرفض المؤقت وهي ما بيته المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92 على النحو الآتي.

✓ عدم شرعية الالتزامات بالنفقة لمخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

✓ عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

✓ عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها وبهذا لا يمكنه تصحيح الالتزام بالنفقة غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي.¹ (أنظر الملحق رقم 05).

1 بن داود إبراهيم، مرجع سابق ذكره، ص: 134.

رابعاً: في حالة قرار التغاضي.

ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للآمر 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.¹

ويرسل الأمر بالصرف للالتزام 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.² (أنظر الملحق رقم 06).

1. حالات التي يمكن حصول التغاضي فيها في حالة الرفض النهائي

لا يجوز حصول التغاضي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

- عدم توفر صفة الأمر بالصرف الصيغة القانونية.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها أصلاً.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق والسجلات الثبوتية التي تتعلق بالالتزام بالنفقة.
- التخصيص غير القانوني للالتزام بالنفقة.³

2. اجراءات التغاضي:

- بعد إعداد مقرر التغاضي من طرف الامر بالصرف
- يرسل الالتزام مرفقاً بمقرر التغاضي الى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحساب مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه
- يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام، الذي كان موضوع التغاضي، الى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) قصد الاعلام
- يرسل الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية)، في جميع الحالات، نسخة من الملف إلى المؤسسات المختصة في الرقابة.

1 المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

2 المواد 20 و 21 و 22 من المرسوم التنفيذي 414/92 ص: 2103.

3 المادة 19 من المرسوم التنفيذي 414/92 ص: 2013.

المطلب الثالث: المهام الأخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي

فضلا عن الأعمال التي يقوم بها المراقب المالي في مجال الرقابة و التدقيق، فإنه مكلف بموجب أحكام قانون المحاسبة العمومية و المرسوم التنفيذي رقم 92-414، ببعض المهام الأخرى التي تساعد على القيام بصلاحياتهم الرقابية و فيما يلي نذكر هذه المهام في :

أولاً: مسك المحاسبة :

في إطار ممارسة المراقب المالي لمهامه المرتبطة بالرقابة و التدقيق، يقوم المراقب المالي إضافة الى ذلك، و طبقاً للمواد 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات. و الهدف بالمسك المحاسبة الالتزام بالنفقات وهو تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في الميزانية التسيير في كل وقت أو في تسجيل البرامج و مبلغ الأرصدة المتوفرة

1. مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في مجال النفقات التسيير: (أنظر الملحق رقم 07).

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الفصول والمواد

- ارتباط الاعتمادات

- تحويل الاعتمادات

- التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للامرين بالصرف الثانويين

- الالتزام بالنفقات التي تمت

- الأرصدة المتوفرة

2. مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في مجال نفقات التجهيز و الاستثمار: (أنظر الملحق رقم 07).

- الترخيصات بالبرامج وعند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية.

- التفويضات بتراخيص البرامج

- الأرصدة المتوفرة

ثانياً: الدور الاستشاري للمراقب المالي :

يقوم المراقب المالي بدور المستشار المالي للامرين بالصرف، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و يتمثل ذلك في جلب انتباه الأمرين بالصرف حول مقتضيات التشريع و التنظيم المعمول بهما في مجال المالي و الميزاني و تقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبرون انحرافاً عن قواعد حسن التسيير.

ثالثا: اعلام وزير المالية

اضافة الى المهام السابقة، و تطبيقا لأحكام المواد 26، 25، 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، فإن المراقب المالي يقوم ب:

ارسال الى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبتعداد المستخدمين.

ارسال الى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) على سبيل العرض، والى الامرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريرا يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لاحضها في تسيير الاملاك العمومية و كذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن نحسن شروط صرف الميزانية

وكنتيجه لكل ذلك تعد المصالح التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقرير ملخصاعاما يوزع على مجموع الادرات المعنية و المؤسسات الرقابة.

رابعا: الرقابة الخاصة

فضلا عن مهام الرقابة السابقة التي يقوم بها المراقب المالي، هناك رقابة خاصة يمارسها المراقب المالي تجمع بين الرقابة السابقة و الرقابة اللاحقة، وذلك لتسهيل قواعد الانفاق العمومي.

وهذا النوع من الرقابة يطبق على بعض النفقات، تحدد قائمة هذه النفقات عن طريق قرار وزاري مشترك، الملتمزم بها من طرف مؤسسات عمومية ذات طابع علمي ثقافي و مهني (الجامعة) و مؤسسات صحية (قطاع صحي، مؤسسات استشفائية متخصصة)

تمارس هذه الطريقة من الرقابة على مرحلتين:

المرحلة الأولى: اخذ بالحساب للنفقات على شكل التزام مؤقت في حدود الاعتمادات المفتوحة

المرحلة الثانية: بعد ذلك وفي ذلك وفي كل سداسي أو ثلاثي حسب الحالة، لسنة المالية المعنية، يقوم المراقب المالي بمراقبة الوثائق الثبوتية لعملية الانفاق و يمنح تأشيرة قانونية لذلك.

خلاصة الفصل

بعد دراستنا التطبيقية بمصلحة المراقبة المالية والتي بخلاها تم التوصل إلى كيفية مراقبة المراقب المالي والتي على إثرها تقوم بتسيير وترشيد النفقات العمومية.

و إن المصلحة المراقبة المالية تقوم على رقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية وتقوم بفحص بطاقة التزام وسندات الاثبات المقدمة لهم من طرف الامرين بالصرف حيث تتم تحقيق الامر بصرف والمفوض القانوني عند الاقتراض، وتبقى شروط هذه التأشيرة في أجال اقصاه 10 أيام وهناك حالات استثنائية بالنسبة للحالات المتعددة التي تتطلب فحص وتدقيق معمق، بالإضافة إلى المهام التي يقوم بها المراقب المالي على اثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض، والرفض قد يكون مؤقت أو نهائي، إلا بعض الحالات رفض النهائي الالتزام النفقات يمكن الامر بالصرف أن يتغاضى وذلك عن مسؤولية يكون حسب الحالة، كذا للمراقب المالي مجالات أخرى خاصة يقوم بمراقبتها و التي تجمع بين المراقبة السابقة و الرقابة اللاحقة لتسهيل قواعد الانفاق العمومي

ومن هذه الدراسة نستلخص مدى أهمية رقابة المراقب المالي بسهر على حسن تسيير وترشيد النفقات العمومية التي كلها تصب في حماية المال العام.

تمهيد

إن الرقابة كانت مطبقة منذ نشأة الدولة لكن بصورة بدائية فمجرد تطور مهام الدولة أصبحت الحاجة إلى جهاز رقابي أمر ضروري وللمحافظة على الاستعمال الحسن المال العام وجبا أن يحاط بسياج من الرقابة يلزم الحكومة تنفيذ الميزانية، كما باعتبار النفقة تعود بالنفع العام للمواطنين لهذا وجب الحفاظ على المال العمومي بشتى الطرق والوسائل لذا وجب على المشروع مراقبتها رقابة صارمة.

ستتطرق في هذا الفصل إلى:

المبحث الاول : عموميات الرقابة المالية

المبحث الثاني : مراحل واساليب تنفيذ الرقابة المالية

المبحث الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية.

المبحث الاول : عموميات الرقابة المالية

سيتناول هذا المبحث على التطور الرقابة المالية في مختلف العصور وكذلك مفهوم الرقابة المالية الذي يكون فيه المفهوم اللغوي وكذلك الشرعي ولقد تطرقنا في المطلب الثالث على أنواع الرقابة التي تتفرع الى مختلف اصناف منها الرقابة حسب التوقيت الزمني وحسب موضوع وكذلك من حيث الجهة التي تمارسها وكذلك على الاهداف.

المطلب الاول: تطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية

اولا : تطور التاريخي للرقابة المالية

لم تكن الرقابة وليدة اليوم وإنما مرت بأزمان وعصور متعاقبة حتى وصلت إلى يومنا الحاضر، حيث رافقت الرقابة نشوء الحضارات الإنسانية، وتطورت بتطورها، وما ملاحظها وأشكالها وتنظيماتها التي نجدها اليوم إلا خلاصة ما توصلت إليه جهود وأفكار من سبقنا في هذا المجال.

فإذا ما أمعنا النظر في الأحداث التاريخية للحضارات الإنسانية، لوجدنا بأن الرقابة عرفت في بلاد الرافدين منذ آلاف السنين، إذ تبين الألواح الطينية التي وجدت في تلك البلاد على وجود قوانين مكتوبة باللغة الأكادية تشير إلى ما يشبه المصادقات المستعملة في التدقيق المعاصر، وقد كان المراقب يستمع إلى تقارير الموظفين المتعلقة بالمخزون وكيفية إنفاقهم له ليحاسبهم على ذلك.

ولقد نصت بعض الشرائع والقوانين في تلك الفترة على عقوبات صارمة بحق من يتعدى على المال العام تصل إلى عقوبة الإعدام، حيث نصت المادة السادسة من شريعة هامورابي، والتي وجدت في مدينتي أور وبابل على مايلي "إذا سرق رجل حاجة تعود للآلهة أو للقصر، فإن ذلك الرجل يعدم، ويعدم كذلك من توجد بيده الحاجة المسروقة".

اما في الشرق ظهرت في العراق فكرة المحاسبة يقطنه السومريون قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد حيث وجدت وضائف الكاتب الذي الرسائل والوثائق القانونية وعقود البيع والشراء والافتراض إضافة إلى كونه يعمل محاسباً لتدوين الغنائم، لاشك أن فكرة وجود محاسبة تعني رقابة بحد ذاتها، وقد شرعت القوانين المنظمة للشؤون الادارة والمال، وكان من اختصاصات هذه الادارة التحقيقات في الشكاوى والسهر على الأشغال الهامة ومراعاة

الدقة في تحصيل الضرائب وكان مدير الادارة المركزية في ذلك الوقت يقوم بتقديم كشف حساب دقيق عن قيمة محاصيل الزراعة لديه، وبذلك تتضح معالم نظرية المساءلة التي كان معمولاً بها في تلك العهود.¹

في مصر الفرعونية ظهرت فكرة الرقابة الادارية التي تتولاها الادارة قبل حوالي ألف عام قبل الميلاد، فكان هناك تشريع حور محب الذي تضمن في مادته الأولى إجراءات لمنع اغتصاب السفن التي تستعمل في تسليم الضرائب والقرايين الألهة كما تضمن إجراءات ضد الرشوة في تحصيل الضريبة العامة.

أما في العصر الروماني في مصر فقد ظهرت وظيفة مراقب الحساب الخاص (يراد بذلك المسائل المالية الغير عادية ومثال ذلك الغرمات التي تحصلها الحكومة والأراضي والأموال التي ليس لها صاحب يصدر أحكام بمصادرتها) حيث كانت هذه الوظيفة من أخطر الوظائف في ذلك العصر.²

ثانيا :التطور الوظيفي للرقابة المالية

تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات. حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية. أن الرقابة المالية وفق المنهج الحديث لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع لمراجع الحسابات والتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة ، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها.

إذاً يمكننا القول بأن عملية الرقابة المالية انتقلت من قسم في ديوان المحاسبة إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية³

المطلب الثاني: مفهوم الرقابة المالية

المفهوم اللغوي: يعني المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، وهذا المفهوم يعتمد على المحافظة على الأموال وترشيدها إنفاقها.

الرقابة شرعا: استعمال فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوي فهي عندهم المحافظة والانتظار فمن

قوله تعالى : { كيف وإن يظهروا عليكم لا يرقبوا فيكم إلا ولا ذمة }⁴

1 عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديون المحاسبة، دراسة قانونية، مكتبة دار الثقافة، عمان 1997، ص: 10.

2 عبد الرؤوف جابر، مرجع سبق ذكره، ص: 11.

3 عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الاسلام، مكتبة الاشعاع للطباعة والنشر، 1997، الطبعة الاولى، ص: 19.

4 سورة التوبة، الآية 8.

قوله تعالى { لا يرقبون في مؤمن إلا ولا ذمة وأولئك هم المعتدون }¹

يهتم با الجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الاهداف التي تسعى الى تحقيقه فهو يهتم بوجود عمليات معنية يلزم توافرها الامكان تحقيق الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول اليها. فيرى بعض الكتاب أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معنية تسعى الوحدة الى إنجاز بينما يعتقد فريق آخر أن أساس الرقابة هو تحديد العمل المطلوب أدائه من كل فرد داخلها إذا في هذا ضمان لتنفيذ الاعمال المطلوبة في المواعيد المحددة.

الرقابة بمدلولها العام :التحقق أولا بأول من أن التنفيذ يتم وفق ماهو مقرره في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة بغية اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات وإيجاد الحلول المناسبة لها وعلاجها وتلافي الوقوع في تلك الأخطاء.

شريطة ان تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية. وظيفة اساسية من وظائف الإدارة تساهم في إعداد السياسات والأهداف والخطط والبرامج عن طريق التأكد من أن الخطط تترجم أهداف الوحدة.²

- مراجعة للحسابات وفحص انتقادي منظم وموضوعي للتصرفات والعمليات بهدف التأكد من صحة أدائها.

تعددت تعاريف الرقابة المالية وسنذكر بعضها منها:

عرفها مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية باعتباره هيئة الرقابة الخارجية كما يلي:

- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.
- فحص كفاءة واقتصاديات العمليات ومراجعتها.
- فحص ومراجعة نتائج البرامج.

عرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة المالية

في القطاع الحكومي بأنها الرقابة التي تأخذ أحد الشكليين الآتين:

رقابة مالية خارجية : تقوم بها أجهزة رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة.

رقابة مالية داخلية : تقوم بها وحدات إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة.

1 سورة التوبة، الآية 9.

2 عوف محمود الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص: 20.

المطلب الثالث : انواع واهداف الرقابة المالية

أولاً :أنواع الرقابة المالية

أن للرقابة المالية أنواع متعددة وقد صنفت إلى ثلاثة أصناف وهي :

- الرقابة حسب التوقيت الزمني.
- الرقابة حسب موضوع الرقابة.
- الرقابة حسب الجهة التي تمارس الرقابة.

1: الرقابة المالية حسب التوقيت الزمني:

يمكن تقسيم الرقابة إلى :

أ- الرقابة المالية السابقة :

يعد هذا النوع من الرقابة احد عناصر التوجيه في العمل الاداري إذا ما استعمل في اطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليه اسم الرقابة الوقائية لا يعمل على تلافي وقوع الاخطاء والانحرافات ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، اذ تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف فلا يجوز لأي الوحدة تنفيذية الارتباط بالتزام ودفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الاموال العامة ومن طبعي أن تتم الرقابة المسبقة على جانب النفقات فقط، أما في الجانب الإيرادات فإن تتم الموافقة المسبقة على الإيرادات وتوزيعها على البنود المصروفات فضلاً عن الفحص المستندات والتأكد من صحتها وتتخذ الرقابة السابقة على الصرف إشكالا متعددة فقد يصرح للبنك المركزي لإن يضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الامرين بالصرف، وقد تتضمن الحصول تقدما على إقرار من الجهة المختصة سلامة كل عملية على حده من الجهة القانونية والتثبت من صحتها من جميع الوجود مثلا وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة أو إن إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للقوانين واللوائح وان مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول.

ب- الرقابة المالية المرافقة :

تمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به إدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها والإيرادات التي تحصل عليها، إن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويتابع خطوات التنفيذ. أن أهم ما يميزه هو اكتشاف الأخطاء لحظة وقوعها، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحه.

ج- الرقابة المالية اللاحقة :

وهي عملية مراجعة وفحص الدفاتر المحاسبية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي، وكافة النشاطات الاقتصادية التي قامت بها المنشأة، وذلك بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك للتعرف على المخالفات المالية والانحرافات التي وقعت. ويمكن انطلق على هذا النوع من الرقابة بـ (الرقابة الكاشفة)¹.

2: الرقابة المالية من حيث موضوعها:

أ- الرقابة المحاسبية :

إن هذا النوع من الرقابة يقوم على مراجعة جميع السجلات المحاسبية والميزانية الختامية كما يقوم بمراجعة جميع العمليات المالية وتفصيلها للتأكد من صحة هذه الإجراءات التي اتبعت، وتوفر المستندات واكتمالها، وأن الصرف تم وفق الخطة المقررة.

ب- الرقابة الاقتصادية :

عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعات والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ماتم تنفيذه من أعمال وتكلفة إنجازها وبيان مواطن الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من اسراف وتبذير، بالإضافة الى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة.

و الرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معا، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

ج- الرقابة على البرامج :

يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط والبرامج للأهداف المحددة.²

1 محمود حسين الوادي وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص: 216.

2 سيروان عدنان مبرز الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الاعلامية في المجالات النواب، بغداد، 2008، ص: 79.

3: أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تمارس الرقابة :

أ- الرقابة الداخلية :

يمارس عملية المراقبة الداخلية أفراد مختصون يعملون في نفس الشركة، ومن الأسباب التي تزيد من قيمة أعمال المراقبين الداخليين أنهم يكونوا معاشي لظروف العمل وأكثر إلماماً بها وبالتالي فهم أقدر على فهم الحسابات المالية للشركة.

ب- الرقابة الذاتية :

تمارس هذه الرقابة داخل الجهة المنفذة للأعمال باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ وذلك بغرض التأكد من أن العمل يسير وفق ما هو مطلوب، والكشف عن أسباب الفشل، وذلك باعتبارها الجهة المسؤولة عن عملها. ومن أجل نجاح الرقابة الذاتية فإنها تتطلب :

- توزيع العمل بين الموظفين، تحديد مسؤوليات وواجبات كل منهم بشكل يكفل الحد من الغش والأخطاء.
- أن لا ينفرد موظف واحد بإتمام عمل من أوله إلى آخره.
- تفهم الموظفين لواجباتهم الكاملة.
- تغيير واجبات الموظفين من حين لآخر بما لا يتعارض مع مصلحة العمل، وأن الحكمة من هذا هو اكتشاف أي تواطؤ قد يحصل بين الموظفين في الإدارة الواحدة.
- أن يجري جرد مفاجئ أو تفتيش دوري للخزينة.

ج- الرقابة الخارجية:

يتولى عملية الرقابة الخارجية خبراء مختصون من خارج المنظمة، وعادة ما يكونون ممثلين لمكاتب مستقلة ومتخصصة، والهدف الأساسي للمراقبين الخارجيين هو التقييم الدقيق لمدى ملائمة أدوات الرقابة المالية المستخدمة لتقييم الأداء المالي للشركة وإلى كشف الانحرافات، ويقوم المراقبون بعد التأكد من النتائج بإبلاغها إلى الجهات الإدارية العليا والجهات المسؤولة أو المدير المالي، وعادة ما تتم الرقابة الخارجية بشكل دوري وعلى أساس سنوي ومهمة المراقب الخارجي هي التعليق على الرقابة الداخلية وبيان مستوى وجودة الأداء للرقابة الداخلية.¹

1 سيروان عدنان مبزا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 80.

ثانيا : اهداف الرقابة المالية :

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط وأدائه طبقا للخطط الموضوعة وفي إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والاعتداء على الحريات العامة، كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، حيث أن هناك أهداف تقليدية وأخرى حديثة ومتطورة¹.

نتعرض إليها في الفرعين التاليين :

1. الأهداف التقليدية :

- تدور هذه الأهداف حول الانتظام، وهي من أقدم الهداف التي سطرت لها الرقابة ويمكن ذكر أهمها :
- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.
- عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

2. الأهداف الحديثة :

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته.
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

1. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005 ص: 55-56.

المبحث الثاني : مراحل واساليب تنفيذ الرقابة المالية

سنتطرق في هذا المبحث بمختلف المراحل الرقابية من إعداد وكذلك جمع البيانات فحص وكذلك التقارير المالية وتعتمد الرقابة المالية على مختلف الأساليب منها الرقابة الشاملة وكذلك الانتقالية وكذلك المستمرة والدورية.

المطلب الاول :مراحل عملية الرقابة المالية

أن القيام بعملية الرقابة المالية تمر بأربع مراحل أساسية هي :

أولاً:مرحلة الأعداد :

قبل القيام بعملية الرقابة يجب تحضير فريق العمل الذي سوف يقوم بعملية الرقابة وتعدّ هذه المرحلة من المراحل الهامة لأن اختيار أفراد العمل الأكفاء سوف ينعكس بصورة جيدة على باقي المراحل. لذلك على المراقب المالي أن يتمتع بعدد من الخصائص منها ¹:

1. قدرة المراقب المالي على توفير معلومات دقيقة عن أوجه نشاط المنشأة المالي.

2. الإلمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة.

3. قدرة المراقب المالي الاتصال مع جميع إدارات المنشأة.

4. اكتساب ثقة الآخرين الأمر الذي يؤدي إلى تسهيل مهمته في الرقابة وذلك من خلال تقديم المساعدة.

5. القدرة على تحليل البيانات المتوفرة وتحويلها إلى معلومات ذات فائدة.

6. أن يتسم بالموضوعية والمرونة ويتعد عن التحيز.

بعد الانتهاء من عملية الأعداد نأتي للمرحلة التالية وهي :

ثانياً: مرحلة جمع البيانات

في هذه المرحلة يقوم فريق عمل الرقابة بجمع البيانات المالية من مصادرها سواء كانت محفوظة في السجلات المحاسبية أو المحفوظة على أجهزة الحواسيب واستخراج هذه البيانات وجدولتها للقيام بالعملية التي ستليها.

ثالثاً:مرحلة الفحص

في هذه المرحلة يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي حصل عليه مع ما هو مخطط وهنا يستعين المراقب المالي بأدوات الرقابة المالية وهي :

1 سيروان عدنان مبرز الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 92.

1. الموازنة التخطيطية : وتعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة وهي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات المنشأة خلال مدة معينة فهي تحوي على معايير من أجل مقارنة الانجاز الفعلي وقياس الأداء.
2. التحليل المالي : يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعية ومستوى تنفيذها، والمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين المنشآت المتماثلة. وتتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال :

- تحليل القوائم المالية : وذلك من خلال الميزانية العمومية حساب الدخل
- التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة : مثل نسب السيولة والربحية والعائد على الاستثمار.

رابعا: التقارير المالية

بعد الانتهاء من العمليات السابقة يأتي دور رئيس فريق عمل الرقابة لإعداد التقرير المالي للمدير ليصبح على علم بكل العمليات المالية أثناء تنفيذ الخطة المالية وعند الانتهاء منها. وهذه التقارير يجب أن تكون مختصرة وذلك من خلال أما عرضها على شكل رسوم بيانية أو بأشكال أخرى تظهر مدى التغيرات المالية التي تحدث في المنشأة وتعرض أسباب المشاكل المالية.

المطلب الثاني : اساليب تنفيذ الرقابة المالية

لقد ذهبت قوانين وأنظمة اغلب الدول بتحديد أساليب معينة لتنفيذ الرقابة المالية كالاتي :

أولا: الرقابة الشاملة

وفقا لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة أو إن هذه تكون شاملة إلا إجمالية أو قد يتم تحقيق الرقابة الشاملة على القطاع معين وفي مجال نوعي معين من المجالات الأعمال المالية للوحدة الإدارية، أو رقابة إجمالية على باقي المجالات.

ثانيا : الرقابة الانتقائية

وفقا لهذا الأسلوب يتم إختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها وفحص تلك العينة كنموذج قياسي الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة.

و يمكن استخدام أسلوب الرقابة الانتقالية بطرق متعددة :

أ- العينة العشوائية :

حيث يتم إختيار عينة أو عينات معينة من المعاملات المالية بطريقة عشوائية وإخضاعها للرقابة دون الحاجة إلى إخضاع جميع المعاملات المالية في الوحدة الإدارية، ويتبع مثل هذا الأسلوب في المؤسسات والإدارات والشركات التي فيها أعمال مالية ضخمة أو متعددة.

ب- العينة الاحصائية :

وفقا لهذه الطريقة يتم تقسيم المعاملات المالية التي تقوم الجهة الخاضعة للرقابة على طبقات متشابهة ومتجانسة من ناحية الحجم والنوع ثم يتم إختيار عينة من كل طبقة على حده.

ج- العينة العنقودية :

حيث يتم إختيار عينة معينة، ويمتد هذا الإختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم إختيارها بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة أو ذات صلة بموضوع العينة المختارة وجدير اذكر إن لكل أسلوب من أساليب تنفيذ الرقابة المالية عيوباً معينة فأسلوب الرقابة الشاملة من الصعب تطبيقه فب الدول الحديثة بسب كثرة المعاملات المالية أو الرقابية الانتقالية فعياب عليه عدم دقة والموضوعية في النتائج لأنها تتم بشكل انتقائي عشوائي غير معبر عن الأرقام الحقيقية.¹

ثالثا: الرقابة المستمرة

يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام.

رابعا: الرقابة الدورية

وتتم الرقابة على فترات دورية خلال السنة، كأن تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعات دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة، أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة، أو جهة الرقابة أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي.

المطلب الثالث : مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية

لقد استمدت هذه المستلزمات من الشروط أو المقومات التي يجب إن يتصف بها نظام الرقابة المالية، والشروط التي يجب توفرها في من يمارس مهمة الرقابة والقواعد التي يجب ان يتبعها في عمله الرقابي، وقد اهتمت الجمعيات والهيئات العالمية والإقليمية والدولية المختصة بالرقابة المالية هذه المستلزمات ومن هذه الهيئات: المنظمة

1 سيروان عدنان مبزا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 94.

الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية واتحاد المحاسبين الدولي والمجتمع الأوربي للخبراء المحاسبين والاقتصاديين الماليين وجمعية المحاسبين والمراجعين بإنكلترا وجمعية المحاسبين في أمريكا والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة والمنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة، كل هذه المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية وضعت القواعد العامة والمقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية، فضلا عن المقومات الأساسية التي يجب توفرها في أجهزة الرقابة المالية والقائمين بمهمة الرقابة بصورة عام.¹

لذلك سنتطرق إلى هذه المقومات التالية كالآتي:

أولاً: المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في نظام الرقابة المالية أهمها:

- 1: سهولة ووضوح النظام الرقابي يجب أن يكون نظام الرقابة سهلاً وواضحاً للقائمين عليه فبساطة النظام الرقابي ووضوحه تعتبر من الشروط اللازمة لنجاحه وفاعليته، لأن أي تعقيد في النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك في عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فاعليته
- 2: مرونة وملاءمة النظام الرقابي يجب أن يلائم نشاط الرقابة طبيعة عمل الجهة موضوع الرقابة، فمثلاً يجب أن تختلف برامج المراجعة والفحص في إدارات الدولة عنها في شركات القطاع العام، فضلاً عن ذلك لا بد من أن يتصف نظام الرقابة بالمرونة لضمان فاعليته ونجاحه، وذلك من خلال التوجيه والإرشاد البناء. ثالثاً: الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكتماء بالعدد المطلوب من الموظفين والذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة واختصاصات هذه الأجهزة
- 3: الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكتماء بالعدد المطلوب من الموظفين والذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة واختصاصات هذه الأجهزة

ثانياً: المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في كل من يقوم بمهمة الرقابة المالية ومن أهم هذه المقومات

- 1: الاستقلالية والحماية لا بد أن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط والمؤثرات الخارجية، فضلاً عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي بتراهة وإخلاص.

1 سيوان عدنان مبرز الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 95.

2: الخبرة والكفاءة يجب أن يتمتع القائمون بأعمال الرقابة المالية الخبرة والكفاءة اللازمتين لأداء أعمالهم

الرقابية بصورة صحيحة، وقد اهتمت قوانين بعض الدول وبعض الأعراف المعتادة في الرقابة المالية بتحديد معايير وشروط معينة لمن يتولى مهمة الرقابة المالية في مختلف فروعها ومجالات ومن أهم هذه الشروط والمعايير:

أ- يتم اختيار الأعضاء الفنيين من ذوي الخبرة الطويلة لشغل الوظائف العليا وبشروط خاصة من ضمنها سن معينة وقدر كاف من التراة وان يكونوا من كبار موظفي الحكومة وان تكون لهم إجراءات خاصة في التعيين.

ب- يتم اختيار الفنيين في المستويات الوظيفية الدنيا من الخريجين في الجامعات والمعاهد ومن المتخصصين في المحاسبة والاقتصاد والإدارة والقانون وذلك باختيار أفضل الكوادر من الخريجين.

ج- يتم تدريب الأعضاء الجدد مدة زمنية كافية في مجال تخصصاتهم قبل مباشرة أعمال الرقابة المالية.

3: العناية المهنية الحريصة لابد لمن يقوم بمهمة الرقابة إن يبذل العناية المهنية التي تنم عن الحرص القاطع في جميع مستويات الرقابة للوصول إلى مكامن الإسراف والانحرافات والخلل في تنفيذ العمليات المالية فالمراقب لابد إن يسخر إمكانياته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة والبراهين، التي تدين مرتكبي المخالفات، وذلك من خلال الفحص والتمحيص والتدقيق المستندي والاستفسارات.

ومن هنا نرى بأنه لا يجوز للمراقب المالي أن يتهم غيره بالفساد المالي واستباحه المال العام من دون وجود أدلة ومستندات دامغة وقرائن قوية تثبت إدانة المتهم هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب أن يكون المراقب المالي على علم تام بالقوانين والأنظمة المالية والحسابات والمستندات واللوائح، لكي يعرف مدى خروج المفسدين عن القانون ومدى سلامة التصرفات المالية.¹

1 سيروان عدنان مبرز الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 96 97.

المبحث الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية.

سنتناول في هذا المبحث على مختلف الهيئات الرقابية على النفقات العمومية التي لها دور فعال على مراقبة وحسن تسيير النفقات العمومية ضمان على مصداقية وهذه الهيئات تكون المراقب المالي الذي يكون له دور على الرقابة السابقة وكذلك المحاسب العمومي الذي يأتي في الرقابة المرافقة ومن ثم الرقابة البعدية فيها المفتشية المالية العامة ومجلس المحاسبة.

المطلب الأول : الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية.

أولاً: تعريف الرقابة المالية القبلية

هي صورة موافقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال، وبطبيعة الحال عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط، فلا يتصور أن تتم الرقابة المسبقة على تحصيل الإيرادات، ولكن تعني الموافقة مسبقاً على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، وقد تمتد إلى أكثر من ذلك فتشمل فحص المستندات والتأكد من سلامتها، وهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان.

بالإضافة إلى ما تقدم ذكره، فإنه في الحالات التي تتم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، قد يؤدي إلى سلب الجهة التي تمارس الرقابة، الكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الإدارية، تقود إلى تعقيد الإجراءات وتزايد الخلافات بين الهيئات التي تتبعها هذه الوحدات وجهة الرقابة.

ثانياً: المراقب المالي

1. تعريف لمراقب 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 النفق¹.

● ويمكن أن نميز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية، وكل حسب رتبته.

1 الجريدة الرسمية، المادة 2، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

- المراقب المالي مسؤول عن تسيير المصالح تحت الرقابة.
- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.

2. مهام المراقب المالي :

تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها. وتطبيقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414 - 92 المؤرخ في 11 / 11 / 1992 والمتعلق بإجراءات الإلتزام، يتحقق المراقب المالي من:¹

- صفة الأمر بالصرف
 - مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.
 - توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
 - التخصيص القانوني للنفقة.
 - مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.
- بعد إبقاء هذه الشروط في أجل أقصاه عشرة أيام، يمدد إلى عشرة أيام أخرى في الحالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقدة، والتي تتطلب فحصا وتدقيقا معمقين، يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشيرة، وفقا لترتيب تسلسلي خلال السنة المالية.
- إضافة على المهام المرتبطة بإثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض وضع تأشيرة الدفع على الوثائق الخاصة بطلع المراقب المالي بمهام إدارية أخرى حيث يغير هذا الأخير مستشار ماليا الأمر بالصرف.

3. صلاحية المراقب المالي:

الصلاحية الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك وتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقة الإلتزام، وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة لهم من طرف الآمرين بالصرف حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف، أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء، ومطابقة النفقة للقوانين

1 الجريدة الرسمية، المادة 9، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بإجراءات الإلتزام.

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 قانونياً.¹

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

أ- حالة 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.

فإنه فـد يأجل منح التأشير إلى حين تصحيح الأخطاء واستكمال البيانات والوثائق اللازمة للملف وذلك بمنح رفض مؤقت²

ب- 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 النهائي³.

ومع ذلك تبقى للأمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراءات الاستثنائية، المتمثلة في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر عن الرفض النهائي للتأشيرة، بقرار معلل وتحت مسؤوليته، وإجراء صرف النظر لم يقرر لصالح الأمرين بالصرف لتمكينهم من التملص من المراقبة المالية القبلية، وإنما هو بمثابة صمام أمان، يسمح لهم بمواجهة حالات الرفض التعسفي، أو غير المؤسس للتأشيرات من قبل المراقبين الماليين.

المراقبون الماليون مكلفون ببعض المهام الأخرى، التي تهدف إلى مساعدتهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية، مثل مسك محاسبة الالتزامات التي تسمح لهم بتحديد مبالغ الالتزامات المحسومة من اعتمادات الميزانية،

1 المادة 9، من المرسوم التنفيذي 414-92.

2 المادة 11، من المرسوم التنفيذي 414-92.

3 المادة 12، من المرسوم التنفيذي 414-92.

كما يقوم المراقبون بدور المستشارين الماليين للآمرين بالصرف، ويتمثل ذلك في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبروه انحرافاً عن قواعد حسن التسيير.

ج- التغاضي:

ففي حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقات، يمكن للآمر 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 الإلتزام مرفقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الإلتزام موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة¹.

لا يجوز حصول التغاضي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

- . صفة الأمر بالصرف.
- . عدم توفر الإعتمادات أو إنعدامها.
- . إنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- . إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام.
- . التخصيص غير القانوني للإلتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزاً للإعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية في الميزانية.

4. مسؤولية المراقب المالي :

يعتبر المراقب المالي مسؤول شخصياً أمام هيئات المراقبة ووزارة المالية على جميع المخالفات الصريحة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية إذ يعتبر هذا الأخير مسؤول عن التأشيرات غير القانونية أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية التابعة لمجلس المحاسبة المؤهلة قانوناً لتحقيق ومراقبة نشاط المراقب المالي.

¹ المادة 18، من المرسوم التنفيذي 92-414.

وفي حالة التحقيق من وجود مطالعة صريحة لقواعد الميزانية المالية تخصص الغرفة التأديبية بفرض عقوبات حالية على المراقب المالي المعني بالأمر وفقا للبند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95 / 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة¹. فرض عقوبات مالية وإدارية على المراقب المالي الذي منح. إضافة إلى ذلك يملك وزير المالية صلاحيات تأشيرات غير قانونية، وذلك عن طريق تحقيق ومراقبة التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي.

المطلب الثاني : الرقابة المرافقة على النفقات العمومية

أولا : المحاسب العمومي

1. تعريف المحاسب العمومي :

هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة بإسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، عمليات الإيرادات والنفقات وحيازة وتداول الأموال والقيم العمومية. وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية²:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية.

- حركة حسابات الموجودات

2. أصناف المحاسبين العموميين :

المحاسب العمومي معنيا كان أو معتمدا من قبل الوزير المكلف بالمالية يكون إما محاسبا رئيسيا أو ثانويا.

أ- المحاسب العمومي الرئيسي : هو الشخص المكلف بمراقبة وتنفيذ جميع العمليات المالية التي تجرى في الجهة الإدارية التي يتواجد على مستواها، ويتصرف بصفته محاسبا مخصصا، بحيث يقيد بصفة نهائية في كتابته الحسابية كل العمليات المأمور بدفعها من صندوقه التي يحاسب عنها أمام مجلس المحاسبة.

وحسب ما ورد في المادة 10 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-313، فالمحاسبون العموميون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجرى في إطار المادة 26 من قانون رقم 90-21.

1 المادة 88، من الأمر 95 / 20، المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2 المادة 33، من القانون رقم 90-21، مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية.

ويتصف بصفة المحاسب العمومي الرئيسي التابع للدولة كل من :

- العون المحاسب المركزي.
- امين الخزينة المركزي.
- امين الخزينة في الولاية.
- العون المحاسب بالنسبة لميزانيات ملحقة.

ب/ المحاسب العمومي الثانوي : هو ذلك الشخص الذي يتولى القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية في

وحدة من وحدات الجهة الدارية التي يشرف عليها كليا محاسبا رئيسيا، ويتصرف بصفته محاسبا عموميا مساعدا عند قيامه بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي.

يتصف بصفة المحاسب العمومي الثانوي كل من :

- امين الخزينة في البلدية
- امناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية
- قابضو الضرائب.
- قابضو املاك الدولة.
- قابضو الجمارك.
- محافظو الرهون.

المحاسب العمومي كيفما كانت طريقة تأهيله والصنف الذي ينتمي إليه فهو يلتزم بالتزامات خاصة ويتحمل مسؤولية المهام الملقاة على عاتقه.

3. المجالات الرقابية للمحاسب العمومي:

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعدد، وهي رقابة موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادة 36 من قانون 21/90 في مايلي:¹

أ- المحاسب العمومي مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

ب- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، لذا كان من اللازم أن يرسل كل أمر بالصرف قرار تعيينه وعينة عن إمضائه للمحاسب العمومي حتى ينسئ له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع وهذا ما

1 المادة 36، من القانون رقم 90-21، مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية.

جاء في القرار الصادر عن وزير الاقتصاد المؤرخ في 06 جانفي 1991 المبين لكيفية اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين.

ج- كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي مختص بها الأمر بالصرف، ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تقوم بالدفع إلا بعدما يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالأعمال.

د- كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الاعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.

هـ- كما يراقب كون أحال الديون المحددة قانونا لم تسقط.

و- ألا تكون الديون محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل المنازعات المعروضة.

ز- الطابع الابرائي للدفع: أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من المدير القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة.

ح- كما يراقب تأشيريات عملية المراقبة النصوص عليه في القوانين والأنظمة المعمول بها، كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات.

ط- الصحة القانونية للمكسب الابرائي: ويقصد من هذا أن الأمر بالدفع والذي سيرى ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي، لذا وجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع.

إضافة لهذا يلتزم المحاسب العمومي في تسيير المهمة أو المصلحة المعين بها بعدة التزامات وهي:

- مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق والمستندات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية بغرض تحديد النتائج عند قفل السنة المالية .

- كما يقوم بإجراء محاسبة تتعلق بالقيم والمستندات التي تعد شهريا المشتملة على مقدار المبالغ التي أنفقت بالمقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية والخاصة بكل فرع وبكل باب ومادة، بالإضافة إلى الأرصدة المتبقية.

- كما يلتزم بإعداد التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر خلافا للحساب الإداري الذي يتولى الأمر بالصرف إعدادده، ويتضمن حساب التسيير مقدار الاعتمادات المسجلة في الميزانية ومقدار المبالغ المتفقة ثم

يرسله إلى وزير المالية أي سلطة الوصاية وكذلك إلى مجلس المحاسبة في الآجال المحددة قانونا، وهذا ما أكدته المادة 60 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة حيث تنص على أنه¹:

"يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابه ضبط مجلس المحاسبة، وهذا في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة في حين يتم تمديد الأجل إلى الفاتح من سبتمبر فيما يخص حسابات تسيير العون المركزي في الخزينة والعون الجامع في وزارة البريد والمواصلات".

المطلب الثالث: الرقابة المالية البعدية على النفقات العمومية

تمارس الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ ميزانية الدولة، من أجل كشف الأخطاء التي يتعذر ظهورها في حالة مراجعتها بانفراد، وتقوم بهذا النوع من الرقابة أجهزة مختصة بذلك، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ حيث أنشأ المفتشية العامة للمالية، كجهاز رقابي دائم ومجلس المحاسبة كهيئة وطنية مستقلة للرقابة بعد التنفيذ، والمجالس الشعبية من خلال الرقابة على المستوى المركزي واللامركزي.

أولاً: المفتشية العامة للمالية

1. إنشاء وتنظيم المفتشية العامة للمالية:

نشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة للتطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات، ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 53 / 80 المؤرخ في 1 مارس 1980 لتتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية²، والتي تنص مادته الأولى على أنه: "تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية وتهدف المفتشية العامة للمالية إلى تدعيم الجهاز الرقابي، وما فيها من النفقات العامة دون إدماج مصالحها مع الأجهزة كمال تقنيات الرقابة، بالرقابات الأخرى.

2. التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية :

يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لاحكام المرسوم التنفيذي رقم 08 273 وتعمل كلها تحت سلطة رئيس الذي يعين بمرسوم رئاسي المادة 2 من المرسوم , ويسهر على حسن سير الهياكل المركزية والجهوية ويتضمن إدارة وتسيير مستخدمين والوسائل بالمفتشية :

¹ المادة 60، من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2 الجريدة الرسمية، مرسوم التنفيذي رقم 80-04، العدد 10، الجزائر، المؤرخ في 04 مارس 1980، ص: 349.

أ- هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم:¹

توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة مفتشية عامة للمالية لمراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس مفتشية عامة للمالية وعددهم أربعة (4) ويمارسون اختصاصا على عدة قطاعات نشاط

ب- الوحدات العملية :

يديرها مديرو بعثات ومكلفين بالتفتيش

• مديرو بعثات:

يتمثل عددهم في 20 مدير ويعملون تحت اشراف المراقبين العاميين للمالية، ويقوم مدير البعثة باقتراح عمليات الرقابة لوحدة العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية في وفي اطار يسهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل تحضير وحدة من الوحدات العلمية، وتوزيع الاعمال

• المكلفون بالتفتيش:

يدير فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين 30 ويمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكله لهم عمليات الرقابة (المادة 12)، يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة الى الفرقة ومتابعة سير الاعمال²

ج- هياكل الدراسات والتقييس والادارة التسيير :

وهي تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديرات الفرعية وهي كا التالي :

• مديرية البرامج والتحليل والتلخيص

• مديرية المناهج والتقييس والاعلام الالي

• مديرية الوسائل

3. أهداف ومجال تطبيق تدخلات المفتشية العامة للمالية:

تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على ما يلي³:

• المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

1 المادة 04، مرسوم التنفيذي رقم 08-273، مورخ في 6 رمضان 1429 الموافق 6 سبتمبر سنة 2008 يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة.

2 المادة 12، من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

3 المادة 02، من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

- المستثمرات الفلاحية العمومية.
 - الهيئات الضمان الإجتماعي على إختلاف أنظمتها الإجتماعية.
- كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة إضافة إلى المهام السابقة بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع إقتصادي أو مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى وقد تتدخل بطلب من السلطات والهيئات المؤهلة على التقويم الإقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي وبهذه الصفة تتولى على الخصوص ما يلي:
- تقوم بالدراسات والتحليل المالية والإقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.
 - تقوم بدراسات مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي وتواكب تطور الزمان والمكان.
 - تقوم بتحليل هيكلية مقارنة للتسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة.
- ويحق لهذه الهيئة أن تراقب دورياً الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتراجع أو تدقق كذلك عمل مصالح الرقابة التابعة لها وفعاليتها¹.
- 4. اجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي :**
- من اجل تسهيل تدخلاتها واعطائها فعالية أكبر فان المفتشية العامة للمالية تخضع لاجراءات واضحة ومضبوطة يجب احترامها وهي تشمل ما يلي :
- أ- البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية:**
- ماهو معمول به هو انه خلال الشهرين الاولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة المفتشية العامة للمالية في البرنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية، يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.
- غير انه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات او مايتعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخيرة من القضاء.
- ويتضمن هذا البرنامج السنوي مختلف المديرية الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب حجم النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل من مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأوليات².

1 المادة 06، من المرسوم التنفيذي رقم 273-08.

2 المادة 13، من المرسوم التنفيذي رقم 273-08،

ب- سير المهمة التفتيشية:

بعد اقرار البرنامج السنوي يتولى رؤساء الاقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق والبعثات التفتيشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها.

ج- التحضير للمهمة التفتيشية:

تخضع مرحلة التفتيش لإشراف مكلفين بالتفتيش وهي تشمل الانطلاق في الاعمال التمهيدية المتمثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة، ذلك على أساس النصوص التأسيسية ومختلف التعديلات التي لحقها بها ومختلف الوثائق الخاصة بها إضافة الى الارشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابة أخرى حول هذه الإدارة الخاضعة للرقابة، كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة الى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة ومعاملاتها المالي.

و بعد هذا يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع من خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع أهداف دقيقة للتدخل، وتحدد رزمة العمل التي يفترض إتباعها.

د- تنفيذ المهمة التفتيشية :

يتم انجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من الناحيتين الشكلية والمضمون.

● **الناحية الشكلية :** وهذا بالتأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية ميزانية، حساب اداري سجلات الجرد ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

● **الناحية المضمون :** حيث يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الاموال والقيم والمقارنتها مع العمليات المسجلة ومعاينة الوثائق الثبوتية مثل الفواتير... حيث يتم تحضير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين والمحاسب العمومي.

و بعد ذلك يعقد اجتماع مع مسؤولي الهيئة الخاضعة للرقابة لاعلامهم بتقديم بعثة التحقيق وهذا لتسهيل عملية الرقابة.

أما اذا أكد المفتشون من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يتم اعلام رئيس المهمة الذي يعلم فورا رئيس المفتشية العامة للمالية.

• **تحرير التقرير :** بعد انتهاء مهام الرقابة بعد تقرير أساسي يتضمن اقتراحات في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، ويمكن أن يتضمن أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها¹ المادة 21 من المرسوم.

يبلغ مسير الهيئة المراقبة وكذا وصايته بالتقرير الأساسي، ويجب على مسيري المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير وكذلك عليهم أن يعملوا بالتدابير المتخذة حيال ذلك، وهذا في إطار التمكن من تنفيذ ما يسمى بالإجراء التناقضي.

وحسب المادة 24 من المرسوم 272/08 يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيص يختم الاجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب، يبلغ التقرير التلخيصي مرفق بجواب المسير للسلطة السلمية للكيان المراقب دون سواها.

اضافة الى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية، تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة أعمالها ويقدم الى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها (المادة 26)

ثانيا: مجلس المحاسبة

1. تعريف مجلس المحاسبة

حسب المادة 2 من القانون رقم 20 - 95 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة :
يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمراقف العمومية. وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها².

1 المادة 21، من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

2 المادة 2، من القانون رقم 20 - 95، المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

2. تطورات النظام القانوني لمجلس المحاسبة

لقد استحدث مجلس المحاسبة بموجب نص المادة 190 من دستور 1976 حيث تنص هذه المادة على أنه " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية" ليأتي بعدها مباشرة نص قانون رقم 80-01 بنصه في المادة 01 " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب"¹

والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ثم جاء دستور 1989 وفي نص المادة 160 منه يقول " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية، ليأتي بعد سنة من صدور دستور 1989 لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية " نص قانون رقم 90\32 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة وذلك في نص المادة 01 منه " مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقا لأحكام.²

3. مجالات اختصاص مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي:

مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العامة

المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا وتجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي.

وكذلك تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال

و الهيئات التي تسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين، مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.

مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية.

1 بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص: 151.

2 بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص: 152

وطبقا لنص المادة 14 من الأمر 95/20 فإن مجلس المحاسبة يمارس رقابته استنادا للوثائق والسجلات المقدمة له كما له أن يجري رقابته بالمعينة في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق وصلاحيات التحري، غير أنه يستثنى من مجال رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل منه في إدارة أو تسيير الهيئات الخاضعة لرقابة التحري وليس لمجلس المحاسبة أن يعيد النظر في مدى صحة الأهداف المسطرة والبرامج التي أعدتها السلطات الإدارية.

4. الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة

لمجلس المحاسبة أربعة أطر أو طرق لممارسة عمله الرقابي وهي تتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري وكذا رقابة نوعية التسيير وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وكذلك مراجعة حساب المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

أ- حق الاطلاع وسلطة التحري:

وهنا يمكن لمجلس المحاسبة الاطلاع والتحري على ما يلي:

يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية. له سلطة التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام. كما لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس. ويحق له الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إذا اقتضى الأمر لذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسري المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة.

كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الهيئات أو الإدارات العمومية.

ب- رقابة نوعية التسيير:

إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة عمل الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الاقتصاد والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات.¹

1 قرار مجلس المحاسبة رقم 05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2000 الصادر عن الغرفة الأولى التعلق بمراجعة حسابات تسيير مجموعة من الهيئات العمومية.

كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفير الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها. بالإضافة إلى هذه يعتمد المجلس على مراقبة الموارد التي جمعتها الهيئات من دخل التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية، ورقابة المجلس تكون بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي صرفها مع الأهداف المسطرة مسبقاً.

ج- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

إذا تشكلت مخالفة أو خطأ صريحاً لقواعد المتعلقة بقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضرراً بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية فهنا لمجلس المحاسبة الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاصة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب ومن هنا فللمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون العني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه وهذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 20/95.

د- مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 56/96 على أنه يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة المالية للميزانية المقفلة.

ومن هنا نرى أن الأمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتعليمات المعمول بها.¹

1 المادة 02، من المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1996/01/22، يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

خلاصة الفصل

تعتبر الرقابة المالية في الأسلوب المثالي للحفاظ وترشيد النفقات العمومية هذا الآن النفقة إذا نفذت دون رقابة تصبح محل الاختلاسات بالتالي ضياع الاموال العمومية، ومن خلال زيارتنا لمختلف الأجهزة الرقابية التي تبين لنا مجال تدخل كل جهاز رقابي وبما أن المهام الرقابة صعبة لا يمكن الحكم النهائي على النتائج مختلف أجهزتها.

ولمعرفة التطبيق الحقيقي لهذه الهيئات الرقابية سوف نتطرق في الفصل الثالث الى دراسة حالة حول المصلحة المراقبة المالية .

فهرس المحتويات

	الاهداء.....
	شكر وعرفان.....
	ملخص الدراسة.....
	فهرس الاشكال.....
	فهرس الملاحق.....
أ - و	المقدمة.....
07	الفصل الأول : ماهية الميزانية العامة والنفقات العمومية.....
08	تمهيد الفصل.....
09	المبحث الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة.....
09	المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها.....
10	المطلب الثاني : مبادئ الميزانية العمومية.....
12	المطلب الثالث : أهمية الميزانية العامة.....
14	المبحث الثاني : إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العمومية.....
14	المطلب الأول : إعداد الميزانية العامة.....
17	المطلب الثاني : اعتماد الميزانية العامة.....
19	المطلب الثالث : تنفيذ الميزانية العمومية.....
22	المبحث الثالث : ماهية النفقات العمومية.....
23	المطلب الاول : تعريف وأركان النفقات العمومية.....
24	المطلب الثاني : تقسيمات النفقات العمومية.....
30	المطلب الثالث : تنفيذ النفقات العامة.....
32	خلاصة الفصل.....
33	الفصل الثاني : الرقابة المالية على النفقات العمومية.....
34	تمهيد الفصل.....
35	المبحث الاول : عموميات الرقابة المالية.....
35	المطلب الاول : تطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية.....
36	المطلب الثاني : مفهوم الرقابة المالية.....
38	المطلب الثالث : انواع واهداف الرقابة المالية.....
42	المبحث الثاني : مراحل واساليب تنفيذ الرقابة المالية.....
42	المطلب الاول :مراحل عملية الرقابة المالية.....

فهرس المحتويات

43	المطلب الثاني : اساليب تنفيذ الرقابة المالية.....
44	المطلب الثالث : مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية.....
47	المبحث الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية.....
47	المطلب الأول : الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية.....
51	المطلب الثاني : الرقابة المرافقة على النفقات العمومية.....
54	المطلب الثالث: الرقابة المالية البعدية على النفقات العمومية.....
62	خلاصة الفصل
63	الفصل الثالث دراسة حالة المراقبة المالية لولاية الوادي.....
64	تمهيد الفصل
65	المبحث الاول :نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية للولاية
65	المطلب الاول : تعريف مصلحة المراقبة المالية
66	المطلب الثاني : دراسة الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية.....
73	المطلب الثالث :فروع المراقبة المالية.....
76	المبحث الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية.....
76	المطلب الأول : الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها
78	المطلب الثاني: مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات.....
81	المطلب الثالث: المهام الاخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي
83	خلاصة الفصل
87-85	الخاتمة
90- 89	قائمة المراجع
	الملاحق

فهرس الاشكال

29	الشكل 1-1: تقسيمات النفقات العمومية
66	الشكل 1-3: هيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية للولاية.....
75	الشكل 1-3: هيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية للولاية الوادي.....

فهرس الملاحق

ملحق رقم 01 : وثيقة الميزانية الدولة
ملحق رقم 02 : وثيقة الميزانية الولاية
ملحق رقم 03 : بطاقة الالتزام
ملحق رقم 04 : وثيقة رفض مؤقت
ملحق رقم 05 : وثيقة رفض نهائي
ملحق رقم 06 : وثيقة تغاضي
ملحق رقم 07 : وثيقة مسك المحاسبة الالتزام للنفقات لدى مكتب تسيير
ملحق رقم 08 : وثيقة مسك المحاسبة الالتزام للنفقات لدى مكتب التجهيز

فهرس المحتويات

	الاهداء.....
	شكر وعرفان.....
	ملخص الدراسة.....
	فهرس الاشكال.....
أ - و	المقدمة.....
07	الفصل الأول : ماهية الميزانية العامة والنفقات العمومية.....
08	تمهيد الفصل.....
09	المبحث الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة.....
09	المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها.....
10	المطلب الثاني : مبادئ الميزانية العمومية.....
12	المطلب الثالث : أهمية الميزانية العامة.....
14	المبحث الثاني : إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العمومية.....
14	المطلب الأول : إعداد الميزانية العامة.....
17	المطلب الثاني : اعتماد الميزانية العامة.....
19	المطلب الثالث : تنفيذ الميزانية العمومية.....
22	المبحث الثالث : ماهية النفقات العمومية.....
23	المطلب الأول : تعريف وأركان النفقات العمومية.....
24	المطلب الثاني : تقسيمات النفقات العمومية.....
30	المطلب الثالث : تنفيذ النفقات العامة.....
32	خلاصة الفصل.....
33	الفصل الثاني : الرقابة المالية على النفقات العمومية.....
34	تمهيد الفصل.....
35	المبحث الأول : عموميات الرقابة المالية.....
35	المطلب الأول : تطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية.....
36	المطلب الثاني : مفهوم الرقابة المالية.....
38	المطلب الثالث : انواع واهداف الرقابة المالية.....
42	المبحث الثاني : مراحل واساليب تنفيذ الرقابة المالية.....
42	المطلب الأول : مراحل عملية الرقابة المالية.....
43	المطلب الثاني : اساليب تنفيذ الرقابة المالية.....

فهرس المحتويات

44	المطلب الثالث : مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية.....
47	المبحث الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية.....
47	المطلب الأول : الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية.....
51	المطلب الثاني : الرقابة المرافقة على النفقات العمومية.....
54	المطلب الثالث: الرقابة المالية البعدية على النفقات العمومية.....
62	خلاصة الفصل
63	الفصل الثالث دراسة حالة المراقبة المالية لولاية الوادي.....
64	تمهيد الفصل
65	المبحث الاول: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية للولاية
65	المطلب الاول : تعريف مصلحة المراقبة المالية
66	المطلب الثاني : دراسة الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية.....
73	المطلب الثالث :فروع المراقبة المالية.....
76	المبحث الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية.....
76	المطلب الأول : الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها
78	المطلب الثاني: مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات.....
81	المطلب الثالث: المهام الاخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي
83	خلاصة الفصل
87-85	الخاتمة
90- 89	قائمة المراجع
	الملاحق

القراء الكريم:

سورة التوبة

الكتب:

1. عبد الرؤوف جابر ، دور رقابة ديون المحاسبة ، دراسة قانونية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان 1997.
2. عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الاسلام ، مكتبة الاشعاع للطباعة و النشر ، الطبعة الاولى ، 1997.
3. أ عمر يحيوي ، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة ، دار هومة ، 2010.
4. ا عمر يحيوي ، مساهمة في دراسة مالية ، دار هومة ، طبعة 2003.
5. بن دواد ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2009.
6. حامد عبد الحميد دراز ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية ، 1988.
7. حسين محمد سمحان ، محمود حسين الوادي ، ابراهيم خريس ، زياد الذبيبة ، المالية العامة من منظور إسلامي ، دار صفاء للنشر و التوزيع ، عمان ، الطبعة الثانية ، 2014.
8. دنيدي يحيى ، المالية العمومية ، دار الخلدونية ، الطبعة الثانية ، 2014.
9. سنوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2006 .
10. سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، منشورات الدائرة الاعلامية في المجالات النواب ، بغداد ، 2008.
11. علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة الرابعة ، 2010.
12. محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005.
13. محمد عباس محرز "اقتصاديات المالية العامة" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2003.

المراسيم التشريعية و التنظيمية

14. القانون رقم 84-17، المؤرخ في مؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984 ، المتعلق بقانون المالية.
15. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 4 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية ، العدد 35
16. المرسوم التنفيذي رقم 96-56 مؤرخ في 2 رمضان عام 1416 الموافق في 22 جانفي 1996، يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.
17. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 - المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 ،المتعلق بمصالح المراقبة المالية .
18. المرسوم التنفيذي رقم 374 - 92 المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.
19. المرسوم تنفيذي رقم 92-78، العدد 15، الجزائر، المؤرخ في 22 فبراير 1992، يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية.
20. المرسوم رقم 80-04، العدد 10، الجزائر، المؤرخ في 04 مارس 1980 ، الجريدة الرسمية.
21. القانون رقم 20 - 95 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.
22. المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مؤرخ في 6 رمضان 1429 الموافق 6 سبتمبر سنة 2008، يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة.
23. المرسوم التنفيذي رقم 414 - 92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بإجراءات الإلتزام.

ملحق رقم 01 : وثيقة الميزانية الدولة

ملحق رقم 02 : وثيقة الميزانية الولاية

ملحق رقم 03 : بطاقة الالتزام

ملحق رقم 04 : وثيقة رفض مؤقت

ملحق رقم 05 : وثيقة رفض نهائي

ملحق رقم 06 : وثيقة تغاضي

ملحق رقم 07 : وثيقة مسك المحاسبة الالتزام النفقات لدى مكتب تسيير

ملحق رقم 08 : وثيقة مسك المحاسبة الالتزام النفقات لدى مكتب التجهيز



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي



كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

الشعبة: علوم اقتصادية

التخصص: اقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات

دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية
دراسة حالة: مصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي

تحت إشراف الأستاذ/ الدكتور:

د/ مهاوات لعبيدي

إعداد الطالب (ة):

لطفي فاروق زلاسي

لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا ومقررا

ممتحنا

أستاذ مساعد بجامعة الوادي

أستاذ محاضر بجامعة الوادي

أستاذ مساعد بجامعة الوادي

أ/ نصر ضو

د/ مهاوات لعبيدي

أ/ بشير بن موسى

السنة الجامعية: 2015/2014

أوضحت النفقات العامة أداة الدولة التي تستخدمها في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعياً وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

لقد حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة في ظل المنطق الكلاسيكي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي كانت الدولة تقوم بإشباعها طبقاً لمقتضيات المذهب الاقتصادي الحر، ولهذا لم يكن هناك مبرر حينذاك لتحصيل الإيرادات العامة، سوى التمكن من تغطية حجم النفقة اللازم للعدد الضئيل من المرافق التي كانت الدولة تتدخل فيها في حياة الأفراد، وبالتالي فالدولة في ظل النظرية التقليدية، تقدر مبدأ توازن الميزانية ولا تسمح بتحصيل إيرادات إلا في حدود ما يلزمها من نفقات لسير المرافق العامة، ومع تطور الأحداث لم تصبح الدولة مجرد حارس للأفراد كما كانت، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي القومي وفي الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة، كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد، ولقد أدت هذه التطورات إلى خروج الميزانية العامة على منطق التوازن الذي كان سائداً في الفكر التقليدي، وأمكن زيادة الإنفاق العام لتحقيق كافة الأغراض المتقدمة على الرغم من احتمال وجود عجز في الميزانية، ولقد أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة إحداث عجز منظم في الميزانية لتحقيق التوازن الاقتصادي ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، إلا أن فكرة إحداث العجز المنظم أو ظاهرة تزايد النفقات العامة لم تعد تناسب التطورات الحاصلة في الاقتصاديات المعاصرة بل أضحى من المسائل والقضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في دول العالم، في ظل تقلص الموارد واتساع الحاجات، وهو ما يتطلب ممارسة عملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعاً عادلاً من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

إن ميزانية الدولة قبل تنفيذها لابد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة تسمى الرقابة السابقة وبالأخص الرقابة المالية والتي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها وتفاديها ومعالجتها قبل حدوثها، والموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وبالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات، مما يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي

تهدف إلى تحقيقه، والمتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقاً سليماً تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية للالتزامات للنفقات العمومية .

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل و بعد الصرف و لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة المالية قبل الصرف. وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة .

من خلال ما سبق نهدف إلى الإلمام والإحاطة أكثر بمختلف الجوانب التي تمس الموضوع من خلال الإجابة عن الإشكال التالي:

- كيف تساهم الرقابة المالية في تسيير و ترشيد النفقات العمومية ؟

من خلال هذا التساؤل الجوهرى يمكننا صياغة التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالميزانية العمومية ومراحل تحضيرها؟.
- ما هو مفهوم النفقة العمومية؟ وما هي تقسيماتها؟.
- ما المقصود بالرقابة المالية؟.
- ماهو دور الاجهزة الرقابية المكلفة على تسيير وترشيد النفقات العمومية ؟.

صياغة الفرضيات.

للإجابة على الإشكالية الواردة والتساؤلات الفرعية تم الانطلاق من الفرضيات التالية:

- الميزانية العمومية الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات تجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص به.
- النفقة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد إشباع حاجة عامة، وتقسم الى نفقات التسيير ونفقات التجهيز حسب التشريع الجزائري.
- الرقابة المالية تهتم بتفادي الأخطاء وفحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.
- للأجهزة الرقابية دور في الحد من هدر وتبديد المال العام وحمايته، ووقوفها سداً منيعاً في وجه الفساد ومكافحته وحسن على تسيير النفقات العمومية .

دواعي اختيار الموضوع.

جاء اختيارنا لهذا الموضوع انطلاقاً من الاعتبارات التالية:

- إدراكنا لأهمية الموضوع خاصة مع توجه معظم دول العالم نحو ضبط نفقاتها في ظل الأزمات المالية والاقتصادية التي أضحت تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر بما في ذلك الاقتصاديات المتقدمة.
- الرغبة في الاطلاع أكثر على إجراءات تنفيذ ميزانية الدولة في الجزائر فيما يتعلق بجانب النفقات العامة وكيفية الرقابة عليها.
- أسباب شخصية تتعلق بالرغبة في تنمية المعرفة الذاتية في مجال الاقتصاد العمومي وتسيير مالية الدولة ومهام المراقبة المالية كإدارة تابعة لوزارة المالية.

أهمية الموضوع.

تنبع أهمية الموضوع من كونه يلقي الضوء على دور الرقابة المالية كإحدى أنواع الرقابة الممارسة على صرف النفقات العمومية وتزداد أهمية الموضوع من خلال محاولة توضيح الإجراءات العملية لممارسة الرقابة المالية في الجزائر.

هدف البحث.

نصو من خلال هذه الدراسة إلى إبراز الدور الذي يلعبه المراقب المالي في ترشيد صرف النفقات العمومية والحرص على عدم مخالفة القوانين والتشريعات المعمول بها من طرف الأمر بالصرف في إطار صرف النفقات العمومية، بالإضافة إلى التأكد من توجيه صرف هذه النفقة نحو تحقيق الأهداف المسطرة ونشر المنفعة العامة. أما من الناحية التطبيقية فتسعى الدراسة إلى:

- الوقوف على واقع سياسة الإنفاق العمومي في الجزائر.
- المساهمة في إبراز الأهمية المتزايدة للدور الذي يلعبه المراقب المالي في حماية المال العام من الإسراف والتبذير خاصة بعد المستجدات الأخيرة التي طرأت على سوق النفط والتي أثرت على أسعار برميل النفط وهو ما وضع السلطات العمومية في الجزائر أمام تحد كبير لمواجهة هذه الظروف من خلال ضبط الإنفاق العام مع المحافظة على تنفيذ الخطة الاقتصادية المسطرة وبالتالي تحقيق أقصى حد من المنفعة العامة.

الدراسات السابقة.

وجدت بعض الدراسات التي تناولت هذا الموضوع لكن ليس بشكل مستقل أو بصورة مفصلة و متكاملة، وان كانت بعض مفردات هذا الموضوع.

❖ دراسة بريش محمد عبد المنعم تحت عنوان الرقابة المالية على النفقات العمومية سنة 2013 – 2014:

حيث اتت هذه الدراسة على التعرف الميزانية العامة للدولة و طرق تحضيرها وكيفية تنفيذها على الواقع المعاش و كذلك تطرق الى معرفة النفقة العامة وغرضها و طرق الرقابة عليها و الغاية التي تسعى الى تحقيقها.

بحيث تم التوصل في هذه الدراسة الى نتائج التالية :

أن الدولة تحاول التركيز على الإستغلال الأمثل لمواردها المالية والبشرية والمادية في إطار القوانين واللوائح والتعليمات الجاري العمل بها ، وهذا ما إستنتجناه من تلك العمليات السابقة واللاحقة على النفقات العمومية من قبل أجهزة الرقابة في مختلف مراحل التنفيذ لتكشف الأخطاء وتوضح أسبابها الرئيسية لضمان عدم تكرارها مستقبلا دون أن تخل بالسير الحسن لمصالح المراقبة ويمكن القول أن فعالية الرقابة تكمن في خضوع كل هيئة أو عضو لمسؤولية مديره أو رئيسه .

دراسة شريفي عبير و شريفي محمد الشريف تحت عنوان الرقابة على تنفيذ ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري سنة 2004 – 2005:

حيث تطرقت على القانون المالية و ميزانية المؤسسات العمومية و كيفية تنفيذها و تحضيرها و إعدادها و ذلك بهدف على القيام الرقابة على الاموال العامة لضمان اقتصادو كانت نتائج هذه الدراسة في:

الرقابة المالية هي تلك الفحوصات و التدقيقات التي تجري على عمل أعوان التنفيذ و التي تهدف الى الى ضمان سلامة التصرفات المالية و الكشف على الانحرافات و التأكد من مدى مطابقت العمليات المالية.

لا تنفذ أي نفقة ما لم يؤشر على بطاقة الالتزام من طرف المراقب المالي، وتمنح التأشيرة في أجل 10 ايام من تاريخ الایداع الملف و كذلك يمكن للامر باصرف أن يصدر تغاضي للمراقب المالي اذا رفض نهائيا للتأشيرة على بطاقة الالتزام .

الإطار المكاني والزمني للدراسة.

في الجانب دراستنا التطبيقية فقد تطرقنا الى دراية ميدانية لمصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي

المنهج المتبع.

بهدف الدراسة المعمقة والتحليل الشامل لمختلف العناصر والمتغيرات والإجابة على إشكالية البحث المتعلقة بإبراز مساهمة الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العامة فإنه تم الاعتماد على المنهج " الوصفي، بالرجوع إلى المراجع العربية و القوانين، لاستنباط أهم المفاهيم المتعلقة بالنفقات العامة والمراقبة المالية ومحاولة استخلاص

العلاقة بينهما. بالإضافة إلى منهج دراسة الحالة الذي يصور واقع الموضوع محل البحث في الجزائر من خلال الزيارات الميدانية لمصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي، ودراسة وتحليل الوثائق المعمول بها.

صعوبات الدراسة.

خلال قيامنا بإعداد هذا البحث واجهتنا عدة صعوبات يتمثل أهمها في:

- قلة المراجع المتاحة وخاصة منها ما يتعلق بالدراسات المتخصصة التي تتناول هذا الموضوع بحيث تكتفي الكتب المنشورة باللغة العربية بسرد مختلف الأدبيات المتعلقة بالمالية العامة، أما الكتب المتعلقة بالمالية العامة في الجزائر فهي معدودة .

- عدم استيفاء الموضوع حقه من الدراسة والبحث نظرا لضيق الوقت وظروف إجراء الدراسة الميدانية.

هيكل البحث.

من أجل العمل بمنهج الدراسة وتحسيد أهدافها وتحليل الإشكالية الواردة مع الأخذ بعين الاعتبار الفرضيات، يقسم البحث إلى ثلاث فصول: اثنان منها نظريان والثالث تطبيقي.

الفصل الأول: ماهية الميزانية العامة والنفقات العمومية.

وقسمنا هذا الفصل الى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الاول: مفاهيم حول الميزانية العامة وفي المبحث الثاني: إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العمومية وفي المبحث الثالث: ماهية النفقات العمومية التي كان على تعريفها وأركانها و تقسيماتها.

الفصل الثاني : الرقابة المالية على النفقات العمومية.

لقد تقسم هذا الفصل كذلك الى ثلاث مباحث و هي، المبحث الاول : عموميات الرقابة المالية و فيه تطور الرقابة المالية كذلك مفهومها و انواعها و كذلك أهدافها ، و في المبحث الثاني : مراحل واساليب تنفيذ الرقابة المالية، و في هذا المبحث الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية التي تقوم بدور الرقابي على النفقات العمومية

الفصل الثالث :دراسة حالة حول مصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي

لقد قسمنا هذا الفصل الى مبحثين و هما المبحث الاول يحث على نظرة عامة على المصلحة المراقبة المالية فيها نذكر تعريف المصلحة من الناحية القانونية و كذلك الهيكلها التنظيمي الذي يتضمن مختلف المكاتب و الفروع

المصلحة ، و اما في المبحث الثاني دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية التي اردنا فيه تعرف على دور المراقب المالي في المراقبة على النفقات العمومية و كذلك كيفية تسييرها وحسن استغلالها .
وننهي بحثنا هذا بخاتمة موجزة نورد فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها والتوصيات التي يمكن اقتراحها.

ملخص الدراسة

تعالج الدراسة موضوع دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية حيث أصبحت جانب النفقات العمومية مشكلة التي تواجهها الدولة في ظل التطورات القائمة وذلك زيادة احتياجات العامة التي أدت إلى تأثير على الميزانية العامة، فلا بد من الدولة حد من هذه المشكلة بوضع أجهزة رقابية قائمة عليها من أجل اتباع مختلف المراحل التنفيذ.

بهدف معالجة الاشكالية لقد تطرقنا إلى الجانب النظري على النفقات العمومية وكذلك الرقابة المالية و مختلف الأجهزة الرقابية التي وضعها المشرع الجزائري للمحافظة و حماية الاموال العامة و لي اسلط الجانب النظري إلى الواقع فقد اتجهنا إلى جهة من الجهاز الرقابي و هو المراقب المالي التي تكون رقابته سابقة او قبلية لانه يقوم بمراقبة النفقة قبل مشروعيتها في التنفيذ و سهر على عدم وجود تلاعب في الجانب المالي و كذلك له الرخص بإعطاء تأشيرة لبدء مرحلة تنفيذ النفقات .

RESUME

L'étude a abordé le rôle du contrôle financier dans l'opération et la rationalisation des dépenses publiques afin que le problème de la dépense publique face à l'État au titre des aménagements existants et l'augmentation des besoins publics qui ont conduit à l'impact sur le budget général, c'est l'état de ce problème en mettant au point une liste de réglementation sollicitent de suivre les différentes étapes de la mise en œuvre.

Pour régler les problèmes, nous avons discuté la théorie sur la dépense publique et divers organismes de réglementation et de contrôle financier établies par le législateur pour soutenir et protéger les fonds publics et je mettre en évidence l'aspect théorique pour avoir réellement la tête de l'organe de réglementation est la surveillance contrôleur antérieure ou tribal qui surveille les dépenses en mettant en place la légitimité et regardé sur une plate-forme de forage dans l'aspect financier et a également les licences pour donner le visa pour commencer la dépense de phase de mise en œuvre.