



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



دور الرقابة المالية القبلية في حماية وتشيد النفقات العمومية

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

إشراف / الدكتورة

بطينة مليكة

إعداد الطلبة:

✓ حساسة عبد المالك

✓ حملاوي عبد الرزاق

✓ مولاي حفصية

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الاسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د.قريشي رزيقة
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د.بطينة مليكة
ممتحنا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	بهي لطيفة

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
﴿يَا دَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ
فَا حْكُمُ بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَمَّا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ﴾

سورة ص الآية 26

شكر وعرفان

بعد الحمد لله وشكره جلّ وعلا

تقدم بحزب الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذتنا

الفاضلة الدكتورة: بطينة مليكة

التي تفضلت بالإشراف على هذا العمل، حيث

قدمت لنا كل النصح والإرشاد طيلة فترة الإعداد فلها منا كل

الشكر والتقدير.

كما نتقدم بحزب الشكر لأعضاء لجنة المناقشة على

قبولهم ومراجعة هذا العمل وتصويبه.

إلى قلبك
إلى ماستر

إلى التي تحمل اخف كلمة نطق بها السان

ونبع منها الحنان لكي امي الحبيبة

إلى صاحب القلب الكبير الذي كان

هويتي حيثما اسير وعلمي الخير على خطى المصطفى لك أبي
الغالي.

أسأل الله ان يطيل في عمرهما وان يمنحهما العافية ويجعل عاقبتهما
الجنة عرضها السموات والارض.

إلى القلوب التي احاطتني بالرعاية ورافقتني في دروب
الحيات اخوتي.

إلى طلبة سنة ثانية ماستر تخصص قانون اداري

دفعة 2022 وإلى كل من مد لنا يد العون في هذا العمل

إلى هؤلاء وأولئك أهدي ثمرة جهدي.

حفصية

إلى قديري
إلى ماسرحة

إلى روح أبي الطاهر وأخي رحمة الله عليهما

إلى التي تحمل أخف كلمة نطق بها السان

ونبع منها الحنان لكي أمني الحبيبة

أسأل الله أن يطيل في عمرها وأن يمنحها العافية ويجعل عاقبتها

الجنة عرضها السموات والأرض.

وإلى أحب الناس إلى قلبي، إلى من وجدت فيها نفسي إلى من رافقتني الدروب

الصعبة صاحبة المودة زوجتي .

وكما أهدي ثمرة جهدي إلى ابنائي الأعزاء: أبرار . عبد المهيمن . نور الإسلام

إلى القلوب التي أحاطني بالرعاية ورافقتني في دروب الحياة أخوتي . إلى طلبة سنة

ثانية ماستر تخصص قانون إداري

دفعة 2022 وإلى كل من مد لنا يد العون في هذا العمل .

إلى هؤلاء وأولئك أهدي ثمرة جهدي .

عبد الرزاق



إلى روح أبي وامي الطاهر رحمة الله عليهما
وإلى أحب الناس إلى قلبي، وإلى من
وجدت فيها نفسي إلى من رافقتني
الدروب الصعبة صاحبة المودة زوجتي .
وكما أهدي ثمرة جهدي إلى ابنائي الأعزاء
إلى طلبة سنة ثانية ماستر تخصص قانون إداري
دفعة 2022 وإلى كل من مد لنا يد العون في هذا
العمل .
إلى هؤلاء وأولئك أهدي ثمرة جهدي .

عبد المالك

مقامت



المقدمة

لضمان حماية الاموال العمومية والتي تعتبر حق لجميع المواطنين، وترشيدها فقد اقرا المشرع الجزائري العديد من الاليات المكفولة دستوريا من اجل هاته الحماية وذلك بغية تحقيق الرقي والتقدم في جميع الميادين وفقا لامكانيات المجودة والمتواجدة حسب الحالة. بل أكثر من كل هذا ونظرا لاهمية هاته الحماية قد انبثقت عدة قوانين ومراسيم من شأنها تنظيم وتجسيد هذا المفهوم ميدانيا.

ولعلى كدليل على ذلك نجد المرسوم التنفيذي رقم 814/924 المؤرخ في 14/ 11/ 1992/ متعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها، وكذا قانون رقم 06/ 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والقانون رقم 90/ 21 المتعلق بالمحاسبة العموميةالخ.

وقد سخرت الدولة الجزائرية عدة هيئات واجهزة منظمة من شأنها ان تكفل هذه الحماية، سواء كانت قبل تنفيذ النفقات ا واثناء التنفيذ، ا وبعد تنفيذ النفقات كلها تعتبر اجهزة رقابية تسعى من خلالها الدولة الى ترشيد مال العام، ومن هذه الاجهزة نجد مجلس المحاسبة المفتشية العامة للمزانية وكذا اجهزة الرقابة على الصعيد المحلي المتمثلة في مصالح الرقابة المالية وكذا مصالح الخزينة العمومية (المراقب المالي والمحاسب العمومي) وذلك بغية تشديد الخناق على الانفاق العام.

لكن كل هاته الاليات وحدها غير كافية لتحقيق الهدف الأسمى وه والترشيد السليم للانفاق العمومي مالم يتواجد الضمير ائلمهني والاخلاقي جنبا الى جنب مع تلك النصوص القانونية وكافة الاجهزة والاليات المسخرة لحماية مال العام.

ان موضوع مذكرتنا ه ودور الرقابة المالية القبلية في حماية وترشيد النفقة العمومية، نظرا لهذا العنوان المركب فقد قسمناه الى فصلين، الفصل الاول تناولنا فيه الاطار المفاهيمي للنفقة العمومية والرقابة المالية على اعتبارهما الاساس لدراسة مفهوم الرقابة المالية القبلية، لانه لايمكننا دراسة الرقابة المالية القبلية دون التطرق الى هاته المفاهيم كي يتضح للقارئ ان النفقة العمومية هي نواة اساسية التي تبنى عليها اي رقابة مالية.

ونظرا لاهمية الرقابة المالية السابقة التي يمارسها المراقب المالي، وكذا المحاسب العمومي في شقه القبلي، فقد خصصنا لها فصلا كاملا بمبحثين المبحث الاول تناولنا فيه

الرقابة وفعالية رقابة المراقب المالي، والمبحث الثاني خصصناه الى رقابة وفعالية رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية.

أهمية الموضوع:

إن بحثنا هذا يكتسي أهمية بالغة بالنظر إلى الذي تلعبه فكرة الرقابة المالية القبلية في ترشيد النفقة العمومية وبالأحرى حماية المال العام من الانفاق الفاسد، من خلال كل تلك المصالح المشكلة للرقابة المالية، هاته المصالح والتي لا محال أنها تتساير مع مستجدات القوانين والنصوص التنظيمية المسطرة من قبل الدولة لتجسيد سياستها العامة من خلال تحقيق التوازنات وترشيد النفقات العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

- ✓ ارتباط موضوع الدراسة بمجال العمل
- ✓ ارتباط موضوع الدراسة بمجال التخصص
- ✓ الرغبة الملحة لإثراء المكتبة بهذا الموضوع المهم.
- ✓ توضيح ان الرقابة المالية السابقة هي إحدى الرقابات المالية
- ✓ معرفة اجهزة الرقابة المالية القبلية
- ✓ توضيح مدى ارتباط الرقابة المالية القبلية بالنفقة العمومي
- ✓ ابراز مدى فعالية رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي في ترشيد النفقة العمومية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى التعرف على مصالح الرقابة المالية القبلية كأحد الاجهزة الرقابية المساهمة في ترشيد النفقة العمومية وحمايتها كمرحلة اولى لسير النفقة العمومية في الطريق السليم والمسطر لأجلها.

الاشكالية:

إن الدولة الجزائرية وفي إطار تجسيد سياستها العامة لتحقيق النجاح والاهداف المرجوة لابد لها من وضع اطر واجهزة وهياكل من شأنها حماية المال العام الذي به يمكننا من تحقيق ذلك اذ ما استغل استغلال حقيقيا وعقلانيا على جميع الاصعدة مما يجزنا الى طرح الاشكالية التالية:

ما مدى فعالية الآليات وأجهزة الرقابة المالية القبلية في ترشيد النفقة العمومية؟

المنهج المتبع:

لدراسة هذا الموضوع اتبعنا المنهج التحليلي من أجل تحليل وشرح وتوضيح النصوص القانونية الواردة بشأنه وتأسيس موضوع الرقابة المالية القبلية.

صعوبات الدراسة:

تعرضتنا صعوبات لانجاز هذه الدراسة منها:

- الموضوع ذات طابع تقني عملي خاص حيث يركز أساسا على الممارسة الميدانية. للاجهزة الرقابية وليس مجرد دراسة نظرية.

-تداخل وتشابه المفاهيم لدى العامة والمهام المتداخلة بين الاجهزة الرقابية.

-صعوبة تطابق الجانب التطبيقي مع النظري.

تقسيم الموضوع:

للإجابة على الإشكالية المطروحة؛ قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين، تناولنا في الفصل

الأول الإطار المفاهيمي للنفقة العمومية والرقابة المالية، بحيث تطرقنا في المبحث الأول

إلى؛ الإطار المفاهيمي للنفقة العمومية وفي المبحث الثاني إلى؛ الإطار المفاهيمي للرقابة

المالية، في حين تناولنا في الفصل الثاني؛ نظام الرقابة القبلية على النفقات العمومية بحيث

عالجنا في المبحث الأول؛ فعالية رقابة المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية ثم: فعالية

رقابة المحاسب العمومي في ترشيد النفقة العمومية في المبحث الثاني.

الفصل الأول: النفقة العمومية والرقابة المالية

تمهيد الفصل

النفقات العمومية هي الأرصدة المعتمدة في الميزانية أ والإعتمادات المالية المخصصة لتغطية أعباء الدولة والتزاماتها المالية التي تكتسي في الكثير من الحالات طابع الضرورة وتكون أيضا من أجل تنفيذ بعض السياسات الاقتصادية والاجتماعية، كما تلزم الدولة حينما تجري النفقات العمومية أن تحقق أكبر قدر ممكن من اشباع المنفعة العامة ضمن واجباتها برصد مبالغ النفقة وترشيدها عن طريق رقابة مالية مخصصة ومراعات إجراءات واجبة فما المقصود بالنفقة العمومية إذا؟

للإجابة عن هذا السؤال أرتئنا الى تقسيم الفصل إلى مبحثين الأول تناولنا فيه النفقة العمومية والثاني الرقابة المالية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للنفقة العمومية

لتحديد مفهوم النفقة العمومية ينبغي التطرق في المطلب الأول إلى معرفتها والمطلب الثاني إلى أركانها وصورها والمطلب الثالث إلى تقسماتها.

المطلب الأول: مفهوم النفقة العمومية

تدرج مفهوم النفقات العمومية لدى الفقه المالي يتدرج الوثائق الدولية مفهوم التقليدي سائد في ظل الدولة الحارسة أما المفهوم المفهوم الحديث سائد في ظل الدولة المتدخلة كما أن النظر إلى النفقات العمومية لدولة قد تطور من نظرة الفقه التقليدي إلى نظرة الفقه الحديث.

الفرع الأول: المفهوم التقليدي للنفقة العمومية

إن مفهوم النفقة العمومية في معناها العام ه وأموال التي تعرف قصد إشباع الحاجات إلا أن اللبس يكون في تحديد ما إذا كانت نفقة عمومية أم أنها نفقة خاصة. ولقد أعتمد الفقه التقليدي لتحديد مفهوم النفقة العمومية على أساس معيار الشكلي وه ومعيار الهيئة المنفقة أي جهة التي أصدرت النفقة العمومية (دولة، بلدية، ولاية، جماعات محلية... إلخ) .

وما يبرر هذا الإتجاه في إعتماده على هذا المعيار (الشكلي) هما أساسين الأول يمثل في اختلاف طبيعة النشاط الممارس من قبل أشخاص القانون العام الذي يهدف إلى تحقيق النفع العام وعن ذلك الذي يمارسه أشخاص قانون الخاص والذي يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة، أما أساس الثاني ه واعتماد أشخاص قانون العام في نشاطهم على سلطة أ وسيادة أما أشخاص قانون الخاص على التعاقد، فعليه فكل ما تتفقه الدولة يعتبر نفقة عمومية بغض النظر عن جهة إلي تقول إليها النفقة ولا تعد نفقة عمومية إذا أصدرت من هيئات ليس لها طابع عمومي.¹

¹ برحمانى محفوظات المالية عامة في تشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة لنشر، 2015 ص 27

إن هذا الإتجاه ينظر إلى النفقة العمومية بإعتبارها نوعا من الاستهلاك وتدمير الثروة العامة للدولة ويعتبر عامل من عوامل افقار الدولة مما أدى إلى ظهور اتجاه آخر لمفهوم النفقة الا وه والاتجاه الحديث.

الفرع الثاني: المفهوم الحديث للنفقة العمومية

إن التطورات التي طرأت على الدولة ووظائفها وهيئتها في جميع الميادين جعلت المعيار الشكلي (تقليدي في تحديد مفهوم النفقة العمومية غير كاف وحده بحيث أصبحت الدولة تمارس نشاطات تشبه نشاطات التي يمارسها الافراد في جميع الجوانب (الاجتماعية، اقتصادية لهذا اقترح معيار آخر يستند إلى وظيفة التي تصدر عنها النفقة أي المعيار الوظيفي، إن هذا المعيار يعتمد على طبيعة التي تصدر عنها النفقة لا على الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق.

وبالتالي ليس كل ما تنفقه الدولة يعتبر نفقة عمومية، فالمعيار الوظيفي يوسع من النطاقات العمومية من جهة عندما يعتبر بقض النفقات التي قام بها الخواص نفقة عامة ويضيق من نطاقها عندما يستبعد من النفقات العمومية التي تعتبر في جوهرها نفقات عامة¹ إن هذا الإتجاه جعل النفقة العمومية مجرد عملية إعادة توزيع الثروة أ والدخل، فالدولة تمتص جزء من الدخل الوطني وتعيد توزيعه عن طريق الإنفاق، وكذلك إمكانية إستخدام النفقات العمومية من أجل تحقيق أغراض أخرى.

وعليه فمفهوم النفقة العمومية عموما هي مبلغ من نقود يخرج من خزانة الدولة بقصد اشباع الحاجات العامة أ وهي كل الأموال التي تصرفها الدولة من ماليتها من أجل أشباع الحاجات العامة للمواطن.

¹ برحماني محفوظ، مرجع سابق ص 28

المطلب الثاني: أركان وصور النفقة العمومية وتقسيماتها

نتطرق في هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول إلى عناصر أ وأركان نفقة متمثلة في صفقة النقدية والشخص العام القائم بالإنفاق والفرص التي تستهدفه النفقة أما الفرع الثاني نتطرق فيه إلى الصور النفقة التي نتطرق إلى أهمها وهي أجور والرواتب والدفعات التقاعدية، كذلك قيام بمستويات الدولة وتنفيذ أشغال العامة، الإعلانات بالإضافة أقساط دين العام وفوائده.

الفرع الأول: أركان وصور النفقة العمومية

أولاً: أركان النفقة العامة

وهي عديدة نذكرها بالشرح كما يلي:

1- نفقة عامة صفه نقدية:

يتميز انفاق الدولة في وقتنا الحاضر بأنه مبلغ نقدي بعد أن كانت الدولة في الماضي تميل إلى أداء بعض الإلتزاماتها في صورة عينية أي مقابل عينا وذلك مقابل حصولها على بضائع وخدمات أ وتقدم للعاملين معها بعض المزايا عينية كمنحهم السكن ومأكل وملبس وخدمات الصحية¹ وعليه أن النفقة العامة في الأصل مبلغا نقديا، إلا أنه لآمانع من تقديمها على شكل إعانات عينية للمنكوبين بإقتطاع مواد وسلع من المؤسسات الدولة تجارية أ والإنتاجية، وقد تتعداه إلى أشكال أخرى كالإستلاء على وسائل نقل تابعة للخواص لتوفير النقل للمواطنين العالقين.

يرجع مختصون المالية العامة لنفقة العامة النقدية على تلك العينة لأسباب التالية:

. يؤدي لإنفاق العيني إلى اخلال بمبدأ المساواة بين أفراد في النفقة التي تقدمها لهم الدولة .
سهولة مختلف العمليات الرقابة المالية على نفقة النقدية في حين توجد صعوبات في الرقابة على نفاقات العينية.

¹ أعاد محمود القيس، المالية العامة والتشريع الغربي، طبعة التاسعة، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2015 ص

. النفقة العينية تؤدي المحاباة وغياب الشفافية في إنفاق العام .
. استحالة العودة إلى إقتصاد المقايضة السائد خلال القرون الماضية في عصر إقتصاد النقدي الحالي .

. صعوبة تقدير وتحديد النفقة العينة ¹

2- صدور النفقة من شخص معنوي عام

إن الإنفاق العام لابد أن يصدر من جهة عامة كالدولة أو إحدى الهيئات العامة التابعة لها لكي تعد النفقة عامة ومن أجل التمييز بين نفقة عامة ونفقة خاصة فقد اعتمد الفكر المالي في سبل تفريق النفقة العامة عن نفقة الخاصة معيارين أحدهما قانوني وآخر وظيفي وهما:
أ- **المعيار القانوني:** يستند هذا المعيار لتفرقة بين النفقة العامة والخاصة إلى طبيعة قانونية لمن يقوم بالإنفاق فتعتبر النفقة العامة تلك النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة أي أشخاص قانون عام سواء كانت دولة أ وإحدى المؤسسات العامة لأخرى.

ب - **المعيار الوظيفي:** يستند هذا المعيار على طبيعة الوظيفة الذي يصدره النشاط العام بغض النظر عن المعيار القانوني الذي يقوم بالإنفاق فإذا كانت النفقة قد أنفقت في سبل تحقيق مصلحة عامة فهي نفقة عامة أما إذا كانت انفقت بعكس ذلك فهي نفقة خاصة

3- تحقيق الدفع العام من خلال اشباع حاجة عامة

إن غاية النفقات العامة هي أشباع حاجة عامة من خلال الانفاق العام على الخدمات العامة لإشباع حاجات العامة وبغض النظر عن معيار التفرقة بين الحاجة العامة والخاصة فإننا نعتبر النفقة العامة هي تلك التي تقوم بها الدولة لإشباعها عن طريق نفقاتها العامة أما فيها عدا ذلك فهي نفقة خاصة².

¹ محمد سعيد فرهود، مبادئ مالية عامة، طبعة أولى، منشورات جامعة حلب، سوريا 1979 ص.ص 57 . 58

² عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة لدولة ورقابة على تنفيذها، طبعة أولى، 2015 ص 31

ثانيا: صورة النفقة العمومية

1- أثمان خدمات أفراد: يدخل ضمن أثمان خدمات الأفراد ما يلي : أجور ورواتب الموظفين والدفعات التقاعدية، حيث تعرف الأجور والرواتب والمبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة بأنها ثمن للخدمات التي يقدمونها وعلى الدولة أن تراعي أسسا معينة عند تحديد هذه الرتبات ¹.

2- أثمان مشتريات الدولة

هي المبالغ الصادرة في شكل أثمان المشتريات العامة لدولة من أدوات ومعدات لازمة من أثاث وغيرها ونبحث في هذه المسألة عن ثلاث نقاط مهمة وهي أولى بالموضوع السلطة التي تشرف على شراء هذه السلعة والمعدات اللازمة من أثاث وغيرها وثانية كيفية حصول الدولة على إحتياجاتهم. ثالثا كيفية الحصول على مقاولين وتعاقد معهم بطريقتين هما أما عن طريق مناقصة مفتوحة أ وعن طريق اتفاق الحكومة مع أحد مقاولين دون اعلان سابق عن موضوع العمل الحكومي ².

3- الإعانات

يعتبر صورة من صور الانفاق العام لأنها تعد مصدر للإلتزام بالنفقة العامة وكذلك إعانات الدولة تدفع دون مقابل ويوجد نوعين من الإعانات: إعانات داخلية(وطنية) : وهي مبالغ نقدية تقدمها الدولة لهيئاتها العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها وتغطية العجز المالي في ميزانيتها . وإعلانات دولية ³ : وتتخذ الإعانات الممنوحة العالم الخارجي أشكالا متعددة، كأن تكون مرتبطة بمشروع وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أ وغير مشروطة مثل الإعلانات المقدمة إلى منظمات.

¹ نوار عبد الرحمان، منجد عبد اللطيف الخشالي، الحديث في الإقتصاديات المالية العامة، طبعة أولى دار المنهاج، عمان 2006 ص 31

² عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق. ص 41

³ نوار عبد الرحمان الهيثي، المرجع السابق. ص 31

4- أقساط وفوائد القرض العام

يشكل القرض القرض العام بالنسبة لدولة المقترضة في سنة الإقتراض إيرادا عام حيث نجدها في سنة أ وسنوات الوفاء بالأقساط المترتبة بشكل اتفاقا عاما، إذا تلزم الدولة بعقد قرض عام بالوفاء بالقروض والفوائد الربوية مترتبة عليها أما القروض العامة دوليا فإن الإلتزام الدولة يكون بموجب اتفاقية الدولية المصادق عليها وفقا للقانون داخلي¹.

الفرع الثاني: تقسيمات النفقة العمومية

للنفقة العامة تقسيمات متعددة يركز كل منها على معيار معين فقسمت النفقة حسب المعيار الاقتصادي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية وأخرى جارية

أولاً: النفقات الحقيقية²:

وهي تلك النفقات التي تؤدي مباشرة إلى زيادة الناتج القومي والنفقات العامة كالنفقات المخصصة للدفاع والتعليم والقضاء والصحة ونفقات أخرى تصرف لتسيير المرافق العامة كرواتب الموظفين.

ثانياً: النفقات التحويلية³:

يقصد بها تلك النفقات التي لا تحصل على سلع وخدمات مقابل إنفاقها أي تحويل من طبقة إجتماعية إلى أخرى بمعنى تحول القدرة الشرائية بين إدارة وجماعات من طبقة إلى أخرى وتقسم بدورها إلى ثلاثة أنواع:

- نفقات تحويلية إجتماعية

- نفقات تحويلية إقتصادية

-نفقات تحويلية مالية

ونوضح ذلك حسب التالي:

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق. ص 42

² علي العربي، الإدارة المالية اعامه، دط، دس، الكويت، ص62.

³ هويدي عبد الجليل، العملية العامة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 1990، ص122.

أ- نفقات تحويلية اجتماعية: مثل إعانات المرضى والبطالة وكذا الرعاية الاجتماعية للمرأة
ب- نفقات تحويلية إقتصادية: ويقصد بها تلك الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية بهدف تخصيص نفقات الإنتاج.

ج- نفقات تحويلية مالية: وهي تلك النفقات المخصصة لتسديد الدين العمومي وفوائده.

المطلب الثالث: ترشيد النفقة العمومية ومبرراته

سنعالج من خلاله، مفهوم ترشيد النفقة العمومية وكذا مبرراته ضمن فرعين.

الفرع الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة

إن أي اقتصاد كي يكون متوازن وفعال لابد من تواجد السلوك الرشيد الذي يعد أحد المقومات الأساسية التي يبنى عليها الاقتصاد الحقيقي؛ وبناءا على هذا يجب أن نتطرق إلى مفهوم الترشيح من جانب وترشيح النفقات العمومية من جانب آخر أي بخصوص:

أ. تعريف الترشيح عموما

ويمكن تعريفه من ثلاثة زوايا:

1. **المفهوم اللغوي:** هو من الفعل رشد رشدا أي إستقام واهتدى وإذا ما نسبناه إلى البشر فإننا نقول أن شخص ما رشيد أي حكيم ويقصد بالرشيد هو الهادي إلى الطريق الصحيح وفق تقديره الصائب المطابق للعقل والحق وعين الصواب.¹

-المعنى اللغوي يعني الاستقامة وه وعكس الظلام

2. يقول الله عز وجل في كتابه الكريم الآية 56 من سورة البقرة: " لا إكراه في الدين فقد تبين الرشد من الغي ".

فالرشد مقصود به الحق والصواب كما جاء في الآية 29 من سورة غافر: "قال فرعون ما أريكم إلا ما أرى وما أهديكم إلا سبيل الرشاد" والمدلول هنا ه والخير والصالح.

¹ يوسف بوكردون، أثر ترشيح التسيير على جودة الخدمة الصحية بالمؤسسات العمومية الاستشفائية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2016-2017، ص32.

ودلالة الترشيده في السنة النبوية كما رواه أحمد عن أبي هريرة رضي الله عن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "الإيمان ضامن والمؤذن مؤتمن فأرشد الله الأئمة وغفر للمؤذنين".

3. **التعريف الإصطلاحي:** إن مصطلح الترشيده يعبر عن التصرف بالحكمة والعقلانية متضمنا عدة أحكام وضوابط رقابية قصد الوصول إلى أدنى الحدود أ وعدمها، مع الاستقلال الأمثل لكل الموارد البشرية والاقتصادية والطبيعية المتواجدة.¹

الفرع الثاني: مبررات ترشيده النفقات العامة

إن سياسة الدولة الممنهجة لحوكمة الإقتصاد وخلق الموازنات الإقتصادية في شتة الميادين، جعل من فكرة الترشيده الإنفاق العام كضرورة حتمية -ولابد منها- لأجل تحقيق كل ذلك بغية الوصول الى نتائج إقتصادية حقيقية بأقل تكلفة.

وعليه فأن هذا الترشيده مبني على أسس ومبررات جعلت من فكرة الترشيده تسم والى ما هي عليه، ولعل أهم هته المبررات نجد مايلي²:

- التأكيد علة مسؤولية الدولة فيما يتعلق بإستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة لإشباع الحاجات العامة.
- التصدي لكافة أشكال تبديد المال العام ومحاربة تبذيره وإسرافه بغير حق، كسوء إستغلال السلطة أ والوظيفة.
- الإستعداد التام لكل طارئ وكل المستجدات على الساحة الإقتصادية خاصة منها.
- تحسين وتطوير طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة ورقابة وإقحام طرق وأساليب تقنية جديدة، ودراسة الدوافع والإتجاهات.
- تحقيق التوازنات المالية من خلال ضبط الإيرادات والنفقات والمساعدة على الإبتعاد على التضخم والمديونية.

¹ يوسف بوكردون، المرجع السابق، ص33.

² - لمين بليلة، ترشيده الإنفاق العام بهدف الإقلال من ظاهرة الفقر مع الإشارة الى واقع الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير 2015/2016. ص230.

- إجتنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها، على إعتبار أن العديد من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المفترض قد سرفت في الماضي.

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية

لتحديد ماهية الرقابة المالية ينبغي التطرق في المطلب الأول إلى مفهومها وأهدافها وفي المطلب الثاني إلى أنواعها وأهميتها وفي المطلب الثالث نتطرق إلى الرقابة مالية في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهدافها

وجدت الرقابة بشكل عام ومنها الرقابة المالية مع وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهوم الرقابة كما تطورت أهدافها بتطور دور الدولة وتطور مفاهيم المالية والإدارية وإقتصادية وقد تعدد تعاريف الباحثين لرقابة المالية بتعدد جهات نظرهم إلى وظيفة الرقابة وأهدافها والجهات التي تمارسها.

سنتناول في هذا المطلب الأول من هذا المبحث في فرعين تعريف الرقابة المالية وفرع أخرى إلى أهدافها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية

لغة: هي المحافظة والإنتظار فالرقيب يعني الحافظ أ والمنتظر

اصطلاحا: تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام ومن الرقابة المالية فهناك من عرفها، بأنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والإندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية تهدف إلى تأكد من المحافظة على أموال العامة ورفع الكفاية إستخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

وهناك من عرفها بأنها مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقسم أعمال لأجهزة الخاضعة لرقابة وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة ¹.

¹ محمد رسول العموري، الرقابة المالية، منشورات مجلس الحقوقية، ط 1 دمشق 2005 ص 19

وعرفت كذلك بأنها أنشطة التي تركز على تحديد التحقق ومقارنتها بالخطط في سبل حصر الفروقات وتحديد الانحرافات والوقوف على أسبابها وإقتراح معالجتها. عرفت كذلك بأنها: تطبيق المعلومات المحاسبية بغرض التنظيم والإختبار ومقارنة وعرض المعلومات الإحصائية من جميع السجلات دات علاقة لمساعدة الإدارة في وضع القرارات اللازمة لتنفيذ وإجراء العمل.

ونحن نتفق مع التعاريف المؤتمر العربي الأول لرقابة المالية التي عرفت بأنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والانتماء بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية تهدف إلى تأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المتحققة على أن يقوم بهذه العملية المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغيرها خاضع لسلطة التنفيذية ، إن هذا التعريف شمل مقاومات الأساسية لرقابة الناجحة بجعل المهمة الرقابة من جهاز ينوب عن سلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية هذا من جهة ومن جهة أخرى لم يقتصر هذا التعريف هدف الرقابة في الحفاظ على المال العام فحسب بل جعل أهداف الرقابة أيضا وه ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية وهذا تعريف شمل تعريفه الرقابة المالية بمفهومها الحديث والتقليدي¹

الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية

الهدف الأساسي للرقابة المالية ه وحماية المال العام والرقابة المالية تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي حسبما عدد في الموازنة العامة دون اسراف أ وتبذير أ وتقدير أ وإخلال حفاظا على حسن الإدارة الحكومية ماليا وحفاظا على الأموال العامة. ويجب التحاشي للإزدواجية في الرقابة وذلك أما بتوحيد لأجهزة الرقابة أ وبتنسيق بين عمل الأجهزة المتعددة والرقابة المالية يجب أن تتطلق في عملها نح والمحافظة على الأموال

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق. ص. 247. 248.

العامه بعيدا عن الإنتقام الشخصي وتخويف وتصيد الأخطاء أ واخلال بقواعد العدل والإنصاف.

كما أصاب التطور مفهوم الرقابة فه وكذلك أصاب أهدافها. فبعد أن كانت الرقابة المالية تهدف إلى مراجعة وتدقيق السجلات والدفاتر المحاسبية وكشف عما يوجد فيها من تلاعب وغش ومدى التقيد بالقوانين والأنظمة فقد توسعت لتشمل مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات، ومدى فعالية الأجهزة الخاضعة لرقابة وتحديد أهداف الرقابة كالتالي:

• التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في دمتها وفقا لقوانين واللوائح وأنظمة السارية.

• التحقق أن كافة النفقات العامة قد تمت وفقا لما هو مقرر لها ومن حسن استخدامها لأموال العامة في أغراض المخصصة لها.

• مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية والتأكد من مدى وملاءمتها للتطورات التي تحدث وتحليلها واقتراح إجراء التعديلات التي تساعد على تحقيق الأهداف الرقابة المالية.

• كشف عن أية أخطاء وانحرافات ومخالفات تحدث من أجهزة حكومية لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها¹.

• العمل على ترشيد الإنفاق العام، وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل سبل لتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية، بما يساعد الأجهزة الحكومية على قيام بدورها واقتراح إجراءات والوسائل الكفيلة برفع كفاءة الأداء الأجهزة التنفيذية، وتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة.

• زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة لدولة بأعلى درجة من كفاءة الاقتصاد.

• تأكد بأن القيود والسجلات والبيانات والتقارير المالية ممسوكة ومعدة بالطريقة الصحيحة التي تحددها اللوائح وأنظمة التي تحكم ذلك.

• التنبؤ بالأخطاء والانحرافات قبل وقوعها وتحديد مسؤول عن أخطاء والانحرافات.

¹ محمد رسول العموري، المرجع السابق. ص. ص 26. 27.

- ضمن عدم خروج الحكومة عن حدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها وإعتمادها لبنود الموازنة.

المطلب الثاني: أنواع الرقابات المالية والقواعد العامة للرقابة على النفقات العامة

تعددت أنواع الرقابات بشكل عام وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها. دون أن تؤثر على طبيعة الرقابة أ وهدف منها فالرقابة من حيث موضوع يوجد رقابة مشروعية ورقابة محاسبية ورقابة مالية ورقابة إقتصادية ورقابة على البرامج وهناك رقابة من حيث الجهة التي تمارسها تقسم إلى رقابة داخلية ورقابية وخارجية دانية ورقابة خارجية أما الرقابة من حيث توثيق تنقسم إلى رقابة سابقة والتي هي محل موضوعنا ورقابة آنية ولاحقة.

الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية السابقة وأهميتها

رقابة سابقة هي الرقابة التي تسبق الصرف وتهدف إلى التدقيق في المعاملات المالية قبل تنفيذها للحيلولة دون ارتكاب أية مخالفة مالية وتتطلب هذه الرقابة حصول الجهة الإدارية على إذن سابق بالصرف من جهة الموكول إليها المراقبة تنفيذ الموازنة العامة حتى تتمكن من الصرف وهي بوجه عام ذات طابع وقائي، إذ تمنع الخطأ قبل وقوعه ¹ .

تكمّن أهمية الرقابة السابقة في مايلي ²:

- . تدفع المواطنين إلى تحري الدقة في تطبيق والتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية.
- . تعمل على التنبؤ بالمخاطر والتحرير منها قبل وقوعها كما تقلل من فرص وقوع الأخطاء.
- . تعمل على تدارك الضعف أ وعدم الخبرة لإدارة في البعض الجهات المشمولة بالرقابة قبل حدوث آثار الضارة: وهذه الميزة تبد وذات أثر دول نامية خاصة عندما ينخفض مستوى الكفاءة والخبرة في حياتها العلمية بصفة عامة ويزيد حجم مشروعات على الإمكانية المتاحة وه والمناخ من شأنه أن يزيد من فرص الانحراف والخطأ.

¹ عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، طبعة الأولى، دار المسيرة للتوزيع عمان، الأردن 2008 ص 152

² المرجع نفسه، ص 152.

.تعد دافعا للأجهزة المشمولة بالرقابة على أداء واجبتها بدقة وعناية والحرص المطلوبين وتحول دون عبث المنحرفين بالموارد المالية وإتفاقها في غير ما خصص لها.

. إن هذا النوع من الرقابة يعد أحد ركائز الأساسية التي تعتمد عليها الدولة الحديثة بوضع قوانين تتعلق بكيفية إستخدام وتسيير أموال العمومية، والتأكد من استعمالها في أحسن أوجه والغرض المطلوب تحقيقا لنفع العام، وبالمقابل منع انفاقها في أوجه الغير مشروعة حفاظا على أموال العامة لدولة، ومنع تعريضها للإهمال وتبذير، وبمحاربة كل صور الفساد السائد في المجتمع بكل أشكاله وبكافة طرق بما فيه الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية الملزم بها¹.

الفرع الثاني: القواعد العامة للرقابة على النفقات العامة.

وتتضمن هذه القواعد الأسس المشتركة بين كافة النفقات الموازنة العامة وتشمل المتطلبات الأساسية قبل القيام بعملية الإنفاق هذه القواعد هي² :

- 1)التأكد من صدور الأمر المالي العام الذي يتعلق بالنفقات الجارية.
- 2)التأكد من صدور المالي الخاص الذي يتعلق بالنفقات الرأسمالية.
- 3)التأكد من صدور حوالة المالية شهرية.
- 4)التأكد من توفر السيولة النقدية.
- 5)التأكد من توفر المخصصات اللازمة لتغطية قيمة النفقة.
- 6)التحقق أن المتنقلات بين المواد الموازنة العامة تمت وفقا لدستور.
- 7)التأكد من صلاحية المفوض بالإنفاق.
- 8)مراعات تنفيذ نصوص القوانين وأنظمة المالية النافذة.

¹ أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية وإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري طبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجزيرة 2016 ص 325

² محمد سالم شوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، 2015 ص

المطلب الثالث: الرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية في التشريع الجزائري

يخضع تنظيم الرقابة المالية في التشريع الجزائري إلى قواعد وضوابط قانونية تحكمها مجمل النصوص المتعلقة بالرقابة المالية لاسيما المرسوم التنفيذي رقم: 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية¹.

بحيث يعتبر تعيين المراقب المالي من الصلاحيات التي يمارسها وزير المالية وعليه فإن استقلالية المراقب المالي مستمدة من هاته الطريقة في التعيين. وإن كانت صلاحيات الوزير المكلف بالمالية على اعتبار أنها سلطة تقديرية فإنها غير مطلقة بل مقيدة بمجموعة من الشروط الموضوعية الواجب توفرها في الشخص لتولي مهام الرقابة السابقة أهمها الخبرة والكفاءة المهنية والتخصص والمهارة تلك هي العناصر الأساسية والضرورية لكل المشرفين على هذه المهام².

تنظم مصلحة المراقبة المالية التي تتشكل من 05 مراقبين مساعدين في 04 مكاتب وفق التالي³:

1. مكتب محاسبة الإلتزامات: والممثلة في مجال نفقات التسيير المتضمنة مايلي:

- الإعتمادات المفتوحة
- ارتباط الاعتمادات
- تحويل الاعتمادات
- تفويضات بالاعتماد التي تمنح للأميرين بالصرف الثانويين
- الإلتزام بالنفقات المنجزة
- الأرصدة الموجودة

¹. الجريدة الرسمية رقم 64 الصادرة بتاريخ 27 نوفمبر 2011

². ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة

الماجستير جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، غير منشورة، 2002-2003. ص. 11.

³. المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المذكور سابقا

2. مكتب الصفقات العمومية:

إن الصفقات العمومية على اعتبار أنها عقود مكتوبة في مفهوم التشريع الجزائري حيث تبرك بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشرط المنصوص عليها لتلبية حاجيات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات¹.

3. مكتب عمليات التجهيز:

إن التجهيز ه وعبرة عن تلك النفقات المتعلقة بالتجهيزات الجماعية واشغال المنشآت الأساسية الكبرى سواءا كانت اقتصادية أ واجتماعية حيث يعتمد تسيير نفقات التجهيز على نظام خاص يقوم على عدة عناصر نذكر منها:

أ. نظام رخصة البرامج

ب. تسيير ومراقبة رخصة البرامج وإعتمادات الدفع.

4. مكتب التلخيص والتحليل:

يكلف على مستوى مصلحة الرقابة المالية بدءا من الإلتزام إلى غاية التجسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص من خلال متابعة دورية للمعطيات في كل سنة للمشاريع قرارات برنامج عمل، يتضمن التقارير وكل المعلومات اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة، الولاية أ البلدية

كما تقترح المصلحة خطط برنامج وسير مصالحها (المكاتب سالفة الذكر)

¹ . المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 26 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا لهذا الفصل، لمختلف الجوانب النفقة من مفهوم وأركان وصور وتقسيمات، بالإضافة إلى ترشيد ومبررات النفقة العمومية، تبين لنا أنها وسيلة تستخدمها الدولة لإشباع الحاجات العامة هذا من جهة، وتحقيق الأهداف من جهة أخرى.

كما تعرفنا على الرقابة المالية التي هي أساس تسيير النفقة العامة، فنجد أن الرقابة المالية ليست بموضوع جديد بل كانت تحظى بإهتمام كبير منذ العصور الأولى، حيث تمثل الرقابة المالية مجموعة من الإجراءات التي توضع لتأكد مدى مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة ودراسة أسباب الانحرافات حتى يمكن علاجها، وهي تهدف الى التأكد من الإنفاق العام الصحيح.

الفصل الثاني: نظام الرقابة القبلية على النفقات العمومية

المبحث الأول: فعالية رقابة المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية

نتطرق في هذا المبحث إلى المراقب المالي من حيث تعريفه وأنواع الرقابة الممارسة عليه في المطلب الأول ومجالات تدخل المراقب المالي ومهامه في تشريع الجزائري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف المراقب المالي وأنواع الرقابات الممارسة من طرفه

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف المراقب المالي الفرع الأول وإلى أنواع الرقابات الممارسة من طرفه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي

يعد المراقب المالي إحدى الأعوان المكلفين بعملية الرقابة القبلية أو السابقة على تنفيذ النفقات العمومية، حيث يعين بقرار من وزير المالية بموجب قرار وزاري.

هذا وكما يعتبر المراقب المالي الموظف المعين قانونا بصفته المسؤول على مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية، إما أن يكون مركزيا، ولائيا أو وبلديا.

أما فيما يتعلق بشروط تعيينه فه ويستند للمادة 11 من المرسوم رقم: 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 والمتعلق بمصالح الرقابة المالية.

الفرع الثاني: أنواع الرقابات الممارسة من طرف المراقب المالي

إن نص المادة 2 و2 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها على وجود نوعين من الرقابة وهما: رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

1. الرقابة السابقة:

إن الرقابة السابقة تتجسد في مراقبة التزام النفقات على قرارات الإلتزام للأمريين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثار قانونية أي تتم قبل إتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العمومية أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الرقابة قبل الصرف¹.

¹ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة الدار الجامعية، بيروت، 1981. ص 104

ويعتبر هذا النوع من الرقابة دور وقائي حيث نعمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات كما يطلق عليها بالرقابة المانعة أ والوقائية.¹

حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف أ ومفوضه القانوني عند الإقتضاء ، مطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، توفر الاعتمادات أ والمناصب المالية، الصحة القانونية لحسم النفقة، الصحة المادية لمبلغ الإلتزام، وجود التأشيرات أ والآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مفروضة.

ونستخلص من هذا النوع من الرقابة عدة مزايا وعيوب نذكر أهمها:
أ. مزايا الرقابة السابقة:

- الحد من التصرفات الغير اقتصادية ومنع كل أشكال الإنحراف في تطبيق الخطط والموازات المالية.

- التخفيف من عبء المسؤولية التي تتحملها الوزارة والمصالح المختلفة وبالأحرى كل الأمرين بالصرف

- تساعد على تجنب الوقوع في الأخطاء وإتخاذ المحاذير القانونية أ والفنية ذات الآثار المالية
- تساعد على تفادي وقوع خسائر أ وأعباء مالية في غنى عنها وذلك بإكتشافها واحدة بواحدة على مستوى كل العمليات والإجراءات المالية المتخذة في مختلف مراحل الدراسة الأولية والتعاقد والتنفيذ.

- تدريب كل الأجهزة المالية في الوحدات الإدارية الخاضعة للرقابة على تقاليد مالية تتسم بالإنضباط والحفاظ على المال العام.

إكتشاف ضعف وتدني خبرة الإدارة في بعض الأجهزة الخاضعة للرقابة قبل حدوث الآثار الضارة.²

ب. عيوب الرقابة السابقة:

- الحد من حرية التصرف وسرعة الحركة وتضييق الإستقلالية.

- خلق نوع من إزدواجية الإدارة حيث أن تنفيذ قرار الجهة الخاضعة للرقابة مشروط بموافقة سلطة الرقابة السابقة مما يؤدي إلى شيوع المسؤولية بينهما.

¹ منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا المفتوحة طرابلس، 2003. ص.

² محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة دمشق، منشورات الحلبي

الحقوقية، 2005. ص. 31.

- ركون الجهة الخاضعة للرقابة وإعتمادها على سلطة الرقابة السابقة في توجيه إجراء أ والتصرف أ وإتخاذ القرار.
- خلق عقده الخوف من الخطأ والتحقيق والمساءلة لدى مسؤولي الإدارة مما ينعكس سلبا على أسلوب ونتائج العمل.
- انعدام الوعي أحيانا لدى الجهة الخاضعة للرقابة بالدور الذي تقوم به سلطة الرقابة السابقة.

الفرع الثالث: فعالية المراقب المالي

إن للمراقب المالي دور كبير ومهم في ترتيب النفقات العمومية بإعتبار وحكم الوظيفة كهيئة رقابية تمارس الرقابة المسبقة أ والقبلية على النفقات العمومية قبل التنفيذ وه وبذلك يعد أداة فعالة وحلقة ربط بين هيئتين مختلفتين لتنفيذ النفقة العمومية ألا وه والأمر بالصرف والمحاسب العمومي حيث تعتبر قراراته وتأثيراته مشروطة للعمليات المالية قبل تنفيذها حفاظا على المال العام من الفساد والانحرافات وسوء التسيير من خلال ممارسته للدور الاستشاري للآمرين بالصرف لعقلنة وحوكمة الالتزامات المالية المعدة للتنفيذ وذلك إما بمنحه التأشيرة أ والموافقة المسبقة لأي مشروع مقدم أ وقرار مقدم من طرف الأمرين بالصرف أ وبرفضه لتنفيذ ذلك المشروع أ والقرار لإتسامه بعيب من العيوب أ ومخالفته للتنظيمات والقوانين المعمول بها والمعدة سابقا من طرف الجهات المعنية المختصة بغية تنفيذ السياسات والبرامج المسطرة من طرف الدولة في أحسن الأحوال وبأقل تكلفة وبذلك تحقيق إقتصاد حقيقي وفعال .

المطلب الثاني: مجالات تدخل المراقب المالي ومهامه في تشريع الجزائري

سنوضح ضمن هذا المطلب مجالات تدخل المراقب المالي ومهامه في تشريع الجزائري لتحديد نطاق الرقابة المالية المسبقة؛ في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مجالات تدخل المراقب المالي في تشريع الجزائري

إن مجال تدخل المراقب المالي في ظل القانون الجزائري يتمثل في الرقابة السابقة على مجمل النفقات المعدة من طرف الأمرين بالصرف سواء أكانوا رئيسين أ وثنائين والممثلين لمختلف المصالح والدوائر الإدارية والمؤسسات العمومية والخاضعة لقانون الوظيفة العمومية حيث يتبين من هذا أن هناك العديد من المؤسسات وهاته المؤسسات المعنية بالرقابة السابقة كالتالي:¹

¹ عبد الباسط علي جاسم، مرجع سابق، ص 58

- مؤسسات الدولة ماعدا السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة).
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طبقا لأحكام المرسوم 89-192 الذي يشرح المادة 09 من قانون المالية سنة 1999 الذي يحدد طريقة توزيع النفقات.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من نوع خاص (المؤسسات الإستشفائية- المادة 165 من قانون المالية سنة 1995 العدد 87 والتي تم تعديلها بنص المادة 127 من قانون المالية سنة 2015).

- ميزانية الولاية بموجب المادة 2 و2 مكرر من المرسوم 92-414 سالف الذكر، والمواد من 151 إلى 179 من قانون الولاية، مدونة ميزانية الولاية بموجب المرسوم 70-154.
- ميزانية البلدية بموجب المواد من 176 إلى 188 من قانون البلدية (03 مدونات للبلدية).
- من المؤسسات والإدارات لا تخضع لرقابة المراقب المالي في تنفيذ برامجها والتزاماتها التعاقدية وتسيير شؤونها الإدارية كالتوظيف مثلا ألا وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي والتجاري والمؤسسات الخاصة الخاضعة للقوانين والنصوص الخاصة بها في هذا الإطار.

الفرع الثاني: مهام المراقب المالي في تشريع الجزائري

نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-381 سالف الذكر على أن مهمة المراقب المالي تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية. ويكلف لهذه الصفة على الخصوص بما يأتي:¹

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 2011/11/21 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، بتاريخ 2011/11/27.

- إعداد التقارير السنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الواجبة التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية، بناءً على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة أ وعلى ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.
- مساعدة أية مهمة رقابية أ وتقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
- تقديم نصائح للأميرين بالصرف على مستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا إقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجح وفعال للنفقات العمومية.
- يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحتس لبطته بإستثناء بعض المهام وفق كيفيات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.¹

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-381 السالف الذكر.

المطلب الثالث: مسؤولية المراقب المالي في التشريع الجزائري

سنتناول في المطلب مسؤولية المراقب المالي في التشريع الجزائري؛ الشخصية والإدارية في الفرعين المواليين:

الفرع الأول: المسؤولية الشخصية

طبقا لأحكام المادة 31 من المرسوم التنفيذي 92-414 السالف الذكر؛ فإن المراقب المالي مسؤول شخصا على سير المصلحة الموضوعة تحت تصرفه وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يصدرها ومسؤول شخصا تحت طائلة عقوبات المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة¹ لاسيما الفقرة 7 منها (المسؤولية للمراقب المالي). في حين تسقط المسؤولية على المراقب المالي في الحالات التالية:

- في حالة تطبيق المادة 13 من المرسوم 92-414 السالف الذكر (حالة التغاضي).
- في حالة تطبيق المادة 93 من الأمر 95-20 سالف الذكر (يمكن إعفاء ارتكاب المخالفات في المادة 88 من الأمر المذكور إذا تذرع بأمر كتابي من مسؤوليه السلميين أ وكل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر).

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية:

إن المراقب المالي مسؤول أمام مسؤوليه السلميين والممثلين في المدير الجهوي للميزانية والمدير العام للميزانية ووزير المالية بصفة أعلى هرم السلم الإداري التابع له، هذا وما بينه المرسوم 11-381 سالف الذكر والمتمثل أساسا في الجوانب التالية :

- مسؤولية رقابية
- مسؤولية تمثيل
- مسؤولية الإستشارة والتوجيه
- مسؤولية مسك السجلات المحاسبية
- مسؤولية إعداد التقارير السنوية والدورية.²

¹ . الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة -الجريدة الرسمية رقم 39 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.

² المادة 18، المرسوم التنفيذي 92/414، السالف الذكر

المبحث الثاني: فعالية رقابة المحاسب العمومي في ترشيد النفقة العمومية

تظهر فعالية رقابة المحاسب العمومي في ترشيد النفقة العمومية من خلال تبيان تعريفه وأصنافه (المطلب الأول) ومجالات تدخله ومهامه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف المحاسب العمومي وأصنافه

نبيّن في هذا المطلب تعريف المحاسب العمومي وأصنافه المتعددة في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي

حسب نص المادة "33" من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، فإنه: يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانوناً للقيام فضلاً عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22. (التحصيل والدفع) بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
 - ضمان حراسة أموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
 - تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
 - حركة حسابات الموجودات
- هذا وكما يعرف الأستاذ جاك مانبي المحاسب العمومي بأنه: "الموظف أو العون العمومي المرخص له قانوناً للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة"¹ وعليه من خلال هاته التعريفات نستنتج بعض العناصر المكونة لمفهوم المحاسب العمومي تتمثل في:
- صفة الموظف أو العون المكلف المحاسب، على اعتبار أن كل المحاسبون العموميون هم موظفون لدى الدولة (وزارة المالية)، أو لدى هيئات عمومية أخرى.
 - إن كل المحاسبون العموميون يعينون من قبل وزير المالية (الترخيص القانوني).

¹ د. بلقاسم بن رمضان تنفيذ نفقات الدولة، التكوين التحضيري للمفتشين الرئيسيين للخزينة والمحاسبة والتأمينات 2015

- التصرف في الأموال العمومية من خلال العمليات (تحصيل الإيرادات)، ودفع النفقات (حركة الأموال والقيم والمحافظة عليها).

الفرع الثاني: أصناف المحاسبون العموميين

أن حسب نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبية التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفية ومحتواها (ص1648)¹

"يكون المحاسبون العموميون إنما رئيسيون وإما ثانويون ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض".

وعليه حسب نص هاته المادة ينقسم المحاسبون العموميون إلى قسمين:

1- **المحاسبون العموميون الرئيسيون:** وهم المحاسبين الذين لهم مهمة تركيز الحسابات على مستوى التقسيم الإقليمي (المادة 31) من نفس المرسوم وكمثال على ذلك أمين خزانة الولاية يعد محاسب رئيسي لأنه يقوم بمهام تجميع وتركيز حسابات المحاسبين الثانويين على مستوى الولاية على إعتبار أنه العون المحاسب المؤهل قانونا للقيام بعملية القيد المحاسبي النهائي للعمليات المالية للدولة والمرتبطة أساسا بعمليات النفقات والإيرادات المكلف بها وفقا لبنود الميزانية العامة للدولة² وبالرجوع إلى نص المادة سالفه الذكر (31) نجد أنها حددت المحاسبون الرئيسيون التابعون للدولة وهم:

❖ العون المحاسبي المركزي للخزينة

❖ أمين الخزينة المركزي

❖ أمناء الخزينة في الولاية

❖ الأعوان المحاسبين للميزانيات الملحقة

¹ . سليمة بوشنطر، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة دراسة حالة (إقامة جامعية)، رسالة ماجستير جامعة

الجزائر 03، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2010/2011. ص 84

² . المرسوم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الجريدة الرسمية العدد 43 ص 1648.

2. المحاسبين العموميين الثانويين:

وهم مجموعة الأشخاص أ والموظفين الذين توكل إليهم مهمة القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية في إحدى الوحدات الإدارية التي يشرف عليها إما كلياً أو جزئياً محاسباً رئيسياً. وبهاته الصفة يتصرفون كمحاسبين عموميين مساعدين أثناء قيامهم بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي.

وحسب نص المادة (32) من المرسوم السالف الذكر يتصف بصفة المحاسبين الثانويين:

❖ قابضوا الضرائب

❖ قابضوا الجمارك

❖ قابضوا أملاك الوطنية

❖ محافظوا الرهون

لكن السؤال المطروح هنا هو: هل يمكن أن يكون المحاسب العمومي رئيسياً وثانوياً في نفس الوقت؟

فلقد جاءت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19 جانفي 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-313 سالف الذكر.

حيث نصت على مايلي: "أمناء خزائن البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية هم المحاسبون الرئيسيون بميزانية البلدية"¹

بمعنى أن المادة (2) من نفس المرسوم 03-42 تجعل منهم محاسبين ثانويين على إعتبار أن عملياتهم المالية يتم مركزتها بواسطة المحاسبين الرئيسيين أمناء خزائن الولايات، وهم في نفس الوقت وحسب نص المادة (03) من نفس المرسوم محاسبون رئيسيون فمن خلال ما تقدم يمكن أن نستنتج بأن الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي هي رقابة موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف.

وتتجسد رقابة المحاسب العمومي حسب نص المادة 36 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فيما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

¹ . بلقاسم رمضان المرجع السابق. ص ص 26.27.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفر الإعتمادات.

- أن الديون لم تسقط آجالها أ وأنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع

- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي

إن رقابة المحاسب العمومي أي بمعنى الرقابة المحاسبية لا تمتد إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة أو آثارها على الاقتصاد القومي¹ وتهدف الرقابة إلى بذل أقصى جهد لإكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية.

المطلب الثاني: مجالات تدخل المحاسب العمومي ومهامه في التشريع الجزائري

لتحديد نطاق عمل المحاسب العمومي ندرس؛ مجال تدخل المحاسب العمومي ومهامه ضمن الفرعين التاليين:

الفرع الاول: مجالات تدخل المحاسب العمومي

إن مجالات تدخل رقابة المحاسب العمومي، وكما سبق وأن ذكرنا على إعتبار أنها رقابة موائية لرقابة المراقب المالي، وهي بذلك شبيهة الى حد كبير للعناصر التي يراقبها المراقب المالي². وطبقا لنص المادة 36 من المرسوم التنفيذي 90-21 سالف الذكر، قد بينت بوضوح العناصر المتعلقة بمراقبة المحاسب العمومي والتي نوضحها كما يلي

1- يراقب المحاسب العمومي عملية الأمر بالدفع ومطابقتها للقوانين وتنظيمات الجاري العمل بها.

2- التأكد من صفة الأمر بالصرف أ والمفوض له، من خلال إرسال كل أمر بالصرف قرار تعيينه ونموذج إمضاءه الر المحاسب العمومي، كي يتسنى له ممارس صلاحيته في التأكد من مدى مطابقة الإمضاء الموجود على حوالات الدفع.

¹ . عبد الباسط علي جاسم الزبيدي -استاذ القانون المالي والتشريع الضريبي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والقبابة على تنفيذها، دراسة مقارنة، ط1، الاسكندرية، 2014.

² . ابراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 91.

- 3- المحاسب العمومي يراقب شرعية عمليات تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يقوم الأمر بالصرف.
- 4- يراقب المحاسب العمومي توفر الإعتمادات أي أن الأعمال قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في غطار الميزانية
- 5- يراقب المحاسب العمومي أجال الديون المحددة قانونا التي لم تسقط
- 6- يجب ألا تكون الديون محل معارضة وإلا يتمتع المحاسب العمومي عن الدفع الى حين حل النزاع المعروف
- 7- التأكد من الطابع الإبرائي للدين بين المصلحة الدائنة والمدين بصيغة كلية
- 8- يراقب المحاسب تأشيرات المراقب المالي وتأشيرات لجنة الصفقات العمومية.
- 9- التأكد من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي بمعنى أن الأمر بالدفع والذي سيراً ذمة الإدارة، يتعلق حق بإسم الدائن الحقيقي.

الفرع الثاني: مهام المحاسب العمومي ودوره

- إن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على مجرد الدفع المادي بل يتعدى إلى سلطة التدقيق في صحة النفقة وقانونيتها وبذلك يتمتع بصفتين¹ (يمارس مهمتين) تتمثلان في:
- مهمة أمين الصندوق أو الخزينة
 - مهمة المدقق أو الدافع
- ففي الأولى يقوم المحاسب العمومي بدفع المبلغ المدون في أمر الصرف بدون نقصان أو زيادة إلى صاحب الحق أ ووكيله أ وممثله الشرعي وبالمقابل الحصول من القابض وصل مبرء للذمة ويكون الدفع في هذه الحالة إما نقدا على مستوى صندوق البلدية بالنسبة للبلديات وخزينة الولاية بالنسبة للولاية، وإما بالتحويل إلى الحساب البريدي أو البنكي أو حساب الخزينة كديون المقاولات والشركات بحيث يتم إيداع المبالغ في حساب الدائن المفتوح بإسمه وإما الدفع بأسلوب المقاصة حينما تكون البلدية أ والولاية دائنا ومدينا في نفس الوقت لشخص معين فيقوم المحاسب العمومي بتحصيل مال البلدية أ والولاية من حقوق وتسديدها عليها من ديون للدائن المستحق للنفقة¹.

¹ . رضا شلالي، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، بن عكنون، جامعة الجزائر. ص 45.

أما في الثانية المتعلقة بمهمة المدقق أو الدافع وهنا تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي وهذا ما أكدت عليه المواد 55 و56 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 سالف الذكر.

وذلك لضمان تسيير ميزانيات الدولة وتسهيل مراقبتها كان من الواجب الفصل بين الوظيفتين (الأمر بالصرف والمحاسب العمومي) وهذا راجع لعدة أسباب نذكر أهمها¹:

- تقسيم العمل
- الرقابة المتبادلة
- وحدة العملية المالية
- تسيير الرقابة القضائية

ومن خلال كل ما سبق ذكره نستخلص بأن للمحاسب العمومي دور كبير في عملية ترشيد النفقات العمومية والحفاظ على المال العام من خلال عمليات الرقابة المحاسبية المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية وتحقيق مدى فعالية النفقة عن طريق الاستخدام الأمثل لصفته والموارد المتاحة له لتحقيق المنفعة العامة المتوخاة من عملية الدفع.

المطلب الثالث: مسؤولية المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي مسؤولاً شخصياً ومالياً عن العمليات الموكلة إليه وهذا مما بينته المادة 38 من القانون 90-21 سالف الذكر والتي نصت على مايلي: "مع مراعاة أحكام المادة 46 فإن المحاسبين العموميين مسؤولون شخصياً ومالياً عن العمليات الموكلة إليهم". ومن خلال نص هذه المواد يتبين أن المشرع الجزائري أحاطه بهاته المسؤولية من خلال التركيز على عنصرين مهمين في مجال المسؤولية ألا وهما:

- 1- وجود المسؤولية
- 2- انتفاء المسؤولية

الفرع الأول: وجود المسؤولية

فالنسبة للأولى تكون المسؤولية من نوع خاص لأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه ملزما بالتعويض عنها من ماله الخاص وهذا ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي

¹. علي زغدود، المالية العامة، الطبعة (3) ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2008. ص 136

312-91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤوليته المحاسبين العموميين وإجراءات المراجعة في الحسابات وكذا كيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين¹

كالآتي: "يتعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤولية المالية أن يسدد من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها".

على إعتبار أن المهمة التي يتولاها صعبة للغاية تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة والحذر الكبيرين²

كما يترتب أيضا على المحاسب العمومي في إطار مسؤوليته عدم الإخلال بالأعمال التالية:

- مسؤولية الشخصية والمالية عن مسك المحاسبة

- المحافظة على السندات الثبوتية لجميع العمليات التي يقوم بها³

- هذا وكما نصت المادة 49 من لقانون 21-90 على مسؤولية المحاسب العمومي على أعمال الوكلاء

- يعد الوكلاء المكلفون بإجراء عمليات قبض الأموال أ ودفعها لحساب محاسب عمومي مسؤولين شخصيا وماليا عن هذه العمليات وتشمل هذه المسؤولية الأعوان الموضوعين تحت أوامرهـم والمحاسب العمومي الذي يرتبط به الوكلاء ومسؤول تضامنيا وماليا عن فعل تسييرهم في حدود المراقبة التي يتعين عليه ممارستها.

- وهذا ما يشير مسؤولية المحاسب العمومي هـ وأن كل إخلال بالالتزامات يقع على عاتقه.

إلا أن الجهة التي يمكنها تحريك واقحام مسؤولية

مسؤولية المحاسب العمومي هما طرفان الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة وهذا ما بينته المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية وكذا المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-

312 سالف الذكر

¹ . الجريدة الرسمية العدد 43 سنة 1991

² . إبراهيم بن داود- الرقابة المالية على النفقات العامة -المرجع السابق

³ . المادة 45 من القانون 21-90 المتضمن قانون المحاسبة العمومية- المرجع السابق .

الفرع الثاني: إنتفاء المسؤولية

للمحاسب العمومي الحق في رفض الأمر بالصرف لأي نفقة عندما يكتشف وجود مخالفة أو عدم المطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في حين أن القانون الجزائي قد خول للأمر بالصرف في مثل هذه الحالات على إعتبار أنه الساهر على السير الحسن للمرفق العام وتلبية حاجيات المصلحة العامة من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي وه وما يطلق عليه إسم التسخير المكتوب وهذا ما بينته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 سالف الذكر حيث نصت على مايلي: "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48 أدناه " وبالتالي اذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وعليه أن يرسل تقريراً مفصلاً حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم إلى وزير المكلف بالمالية .

غير أنه يجب على كل محاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرخص معلل بما يلي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة
- عدم توفر أموال الخزينة
- إنعدام اثبات أداء الخدمة
- الطابع غير إبرائي للنفقة
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان منصوص عليه في التنظيم المعمول به
- وبهذا الصدد يتعين على المحاسب العمومي أن يقوم قبل تسلمه وظيفته بإكتتاب يخصه شخصياً يضمن المخاطر المالية المتعلقة بمسؤوليته والمرتبطة بالمهام المحددة في المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية وهذا ما يحقق مسؤولية المحاسب العمومي المالية سواء ما تعلق منها بفعله شخصياً أو وبفعل الغير وذلك التأمين يتم إما:
- بفعل التأمين الفردي يكتب لدى هيئة لتأمين
- إما بالانضمام إلى جمعية تعاضدية المحاسبين العموميين.¹

¹ . المواد 15 و 16 و 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 سالف الذكر

خلاصة الفصل

من خلال تطرقنا لنظام الرقابة الفعلية على النفقات العمومية ومدى فعاليتها نستخلص أن كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي يلعبان الدور الكبير والمهم في سيروية وتنفيذ النفقة العمومية عبر كل مراحلها من الالتزام إلى غاية الأمر بالصرف وهذا تجسيدا واضح لسياسة الدولة في استعمال النفقة العمومية على أحسن وجه تحقيقا للأهداف المرجوة والمتوخاة من خلال تلك الأجهزة الرقابية التي تطرقنا إليها سواء أن كانت إدارية أو محاسبية في إطار فكرة الترشيد للمال العام والمحافظة عليه.

الخاتمة



الخاتمة:

من خلال ما تطرقنا إليه في بحثنا هذا إستنتجنا أن أغلب التشريعات أولت إهتماما بالغا للنفقة العمومية وكيفيات صرفها، مما دفع إلى بروز فكرة الترشيح العام للنفقة العمومية من أجل المحافظة على المال العام وإستغلاله أحسن الإستغلال، بطريقة عقلانية وفعالة، مما إستوجب إستحداث أجهزة رقابية لكل مراحل تنفيذ العمليات المالية بدءا من صدور النفقة الى غاية تنفيذها.

هاته الأجهزة تتجسد في المراقب المالي والمحاسب العمومي بمختلف مصالحهما مركزين على الجانب القبلي للرقابة على النفقة العمومية لضمان حسن سيرورة الإنفاق العام، وتقاديا لكل أشكال الإنحرافات والتجاوزات وكل أشكال تبذير وتبديد الأموال العمومية والإستغلال الخاص للمال العام، كسوء إستغلال السلطة أ والوظيفة.

لقد أحاط المشرع الجزائري هـ والأخر بمفهوم الرقابة المالية سواء أكانت قبلية أم بعدية بجملة من النصوص والقوانين تناولنا أهمها كالمرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-374 والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، وكذا القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا المرسوم 91-311 المتضمن تجديد إجراءات المحاسبة التي يملكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها كأسس جوهرية لدراستنا.

وبالرغم من وجود هاته الأجهزة الرقابية المالية السابق ذكرها على تنفيذ النفقات العمومية، وعملها على مكافحة الفساد المالي وتضييق الخناق على العابثين بالمال العام، إلا أن هناك العديد من النقائص في تأديتها لهاته الوظيفة، وكمثال على ذلك نجد فكرة الإلتزامات الإحتياطية بموجب القرار المؤرخ في 20/02/2016 الذي يتضمن كيفيات تنفيذ إجراء الإلتزامات الإحتياطية، والتي تعد في الأصل رقابة بعدية يمارسها المراقب المالي كإستثناء على تلك المهام المنوطة به أصلا (رقابة قبلية).

مما جعل هاته الأجهزة الرقابية تقتقد الى روح الفعالية لمبدأ الرقابة على كل إنفاق عام وبالتالي لابد من خلت آليات حقيقية من أجل تجسيد هاته الرقابة وجعل كل تلك الأجهزة تمارس الدور الذي أنشأت من أجله في أحسن الظروف والأحوال.

قائمة المصادر والمراجع



قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر

القوانين والمراسيم:

1-الأمر: 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية رقم 39 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.

2-القانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 04، 2006.

3-المرسوم: 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الجريدة الرسمية العدد 43.

4-المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14/11/1992. المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتمم.

5-المرسوم التنفيذي 374/07 المؤرخ في 16/11/2009. المعدل والمتمم للمرسوم 414/92، الجريدة الرسمية 2009، العدد 67.

ثانياً: المراجع:

*الكتب

- أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية وإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري طبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجزيرة 2016 .

- أعاد محمود القيس، المالية العامة والتشريع الغربي، طبعة التاسعة، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2015 .

- بلقاسم بن رمضان تنفيذ نفقات الدولة، التكوين التحضيري للمفتشين الرئيسيين للخزينة والمحاسبة والتأمينات 2015 .

-برحماني محفوظات المالية عامة في تشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة لنشر، 2015.

- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة الدار الجامعية، بيروت، 1981.

- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا المفتوحة طرابلس، 2003.
- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي - استاذ القانون المالي والتشريع الضريبي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دراسة مقارنة، ط1، الاسكندرية، 2014.
- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة لدولة ورقابة على تنفيذها، طبعة أولى، 2015 .
- عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، طبعة الأولى، دار المسيرة للتوزيع عمان، الأردن 2008 .
- علي زغدود، المالية العامة، الطبعة (3) ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2008.
- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة دمشق، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- محمد رسول العموري، الرقابة المالية، منشورات مجلس الحقوقية، ط 1 دمشق 2005.
- محمد سالم شوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، 2015 .
- محمد سعيد فرهود، مبادئ مالية عامة، طبعة أولى، منشورات جامعة حلب، سوريا 1979.
- نوار عبد الرحمان، منجد عبد اللطيف الخشالي، الحديث في الإقتصاديات المالية العامة، طبعة أولى دار المنهاج، عمان 2006 .
- هويدي عبد الجليل، العملية العامة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 1990.
- *المذكرات:**
- ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، غير منشورة، 2002.

- رضا شلالي، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، بن عكنون، جامعة الجزائر.
- سليمة بوشنطر، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة دراسة حالة (إقامة جامعية)، رسالة ماجستير جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2010.
- لمين بليلة، ترشيد الإنفاق العام بهدف الإقلال من ظاهرة الفقر مع الإشارة الى واقع الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير 2015.
- يوسف بوكردون، أثر ترشيد التسيير على جودة الخدمة الصحية بالمؤسسات العمومية الاستشفائية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2016.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	البسطة
	اشكر وتدير
	الإهداء
أ	المقدمة
	الفصل الأول:
	الفصل الأول: النفقة العمومية والرقابة الالية
6	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للنفقة العمومية
6	المطلب الأول: مفهوم النفقة العمومية
6	الفرع الأول: المفهوم التقليدي للنفقة العمومية
7	الفرع الثاني: المفهوم الحديث للنفقة العمومية
8	المطلب الثاني: أركان وصور النفقة العمومية وتقسيماتها
8	الفرع الأول: أركان وصور النفقة العمومية
11	الفرع الثاني: تقسيمات النفقة العمومية
12	المطلب الثالث: ترشيد النفقة العمومية ومبرراته
12	الفرع الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة
13	الفرع الثاني: مبررات ترشيد النفقات العامة
14	المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية
14	المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهدافها
14	الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية
15	الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية
17	المطلب الثاني: أنواع الرقابات المالية والقواعد العامة للرقابة على النفقات العامة
17	الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية السابقة وأهميتها
18	الفرع الثاني: القواعد العامة للرقابة على النفقات العامة.

19	المطلب الثالث: الرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية في التشريع الجزائري
21	خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني: نظام الرقابة القبلية على النفقات العمومية
23	المبحث الأول: فعالية رقابة المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية
23	المطلب الأول: تعريف المراقب المالي وأنواع الرقابات الممارسة من طرفه
23	الفرع الأول: تعريف المراقب المالي
23	الفرع الثاني: أنواع الرقابات الممارسة من طرف المراقب المالي
25	الفرع الثالث: فعالية المراقب المالي
25	المطلب الثاني: مجالات تدخل المراقب المالي ومهامه في تشريع الجزائري
25	الفرع الأول: مجالات تدخل المراقب المالي في تشريع الجزائري
26	الفرع الثاني: مهام المراقب المالي في تشريع الجزائري
28	المطلب الثالث: مسؤولية المراقب المالي في التشريع الجزائري
28	الفرع الأول: المسؤولية الشخصية
28	الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية:
29	المبحث الثاني: فعالية رقابة المحاسب العمومي في ترشيد النفقة العمومية
29	المطلب الأول: تعريف المحاسب العمومي وأصنافه
29	الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي
30	الفرع الثاني: أصناف المحاسبون العموميين
32	المطلب الثاني: مجالات تدخل المحاسب العمومي ومهامه في التشريع الجزائري
32	الفرع الأول: مجالات تدخل المحاسب العمومي
33	الفرع الثاني: مهام المحاسب العمومي ودوره

34	المطلب الثالث: مسؤولية المحاسب العمومي
34	الفرع الأول: وجود المسؤولية
36	الفرع الثاني: إنتفاء المسؤولية
37	خلاصة الفصل
39	الخاتمة:
41	قائمة المصادر والراجع:
44	فهرس المحتويات
	ملخص المذكرة

ملخص المذاكرة

الملخص

لاشك بأن الرقابة السابقة للإلتزام بالنفقات العمومية يهدف أساسا الى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل انواعها، وتمنع من الوقوع في أي خطأ الذي يترتب عليه اضرار تمس المال العام ، لهذا الأساس يعتبر هذا النوع من الرقابة المالية القبلية ذات اهمية بالغة من خلال الدور الذي تلعبه تلك الاجهزة الرقابية، بمختلف مصالحها حيث تسهر على توظيف النفقات العمومية مطابقة مع التنظيمات والقوانين الساري العمل بها وعليه يمكن القول بأن الرقابة المالية القبلية ا والسابقة على النفقات بمثابة رقابة وقائية تمكننا من اكتشاف الاخطاء والاختلالات وتصحيحها قبل قبل الشروع في صرف النفقة ا وتنفيذها .

كما يهدف هذا النوع من الرقابة الى لفت انتباه الآمرين بالصرف لخطأهم سواء اكان بحسن النية ا وسوء النية، والادراج القانوني الصحيح للنفقة وفقا لسياسة دولة المعتمدة والمسطرة لحماية وترشيد النفقات من الإختلاسات، وبمأن الرقابة المالية السابقة تعرف إداريا بالمراقب المالي الذي أحطناه بكل الجوانب من خلال تعريفه ومهامه ومسؤوليته ومجالات تدخله واستنتجنا من كل ذلك بأن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة، ولعل الإستثناءات الواردة على مهامه والممثلة في تلك الإلتزامات الإحتياطية المنصوص عليها بموجب قوانين وتشريعات محددة لكيفيات العمل بها، دون ان تتعدى الى رقابة الملائمة، التي تفحص العمليات المالية من بدايتها الى غاية نهايتها هذا من جهة .

ومن جهة اخرى نجد ان رقابة المحاسب العمومي والتي هي رقابة متزامنة مع سيرورة النفقات ،اي يمارس رقابة سابقة في شقها القبلي، ورقابة انية وبعدية لأنه العون المكلف قانونا بالتحصيل وبدفع النفقات العمومية الى وجهتها الصحيحة وتحت مسؤوليته الشخصية في التحصيل ا والأنفاق العام الذي يتم على مستوى مصالحه.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية . السابقة . النفقات العمومية . المراقب المالي . المحاسب العمومي.

Summary

There is no doubt that the previous control over the commitment of public expenditures aims mainly at preventing financial abuses of all kinds, and preventing them from falling into any error that would result in damage to public money. The supervisory authority, with its various interests, as it ensures the employment of public expenditures in accordance with the regulations and laws in force, and accordingly it can be said that the prior or prior financial control over expenditures is a preventive control that enables us to discover errors and imbalances and correct them before proceeding to disbursement or implementation of the alimony.

This type of control also aims to draw the attention of those who ordered the exchange to their mistake, whether in good faith or bad faith, and the correct legal inclusion of alimony in accordance with the approved and established state policy to protect and rationalize expenditures from embezzlement, and since the previous financial control is known administratively by the financial controller that we have covered in all aspects through his definition Its tasks, responsibilities, and areas of intervention. We concluded from all of this that the control exercised by the financial controller is limited to the formal aspect of the expenditure, and perhaps the exceptions to his tasks and represented in those precautionary obligations stipulated under specific laws and legislation for the working methods, without transgressing to the appropriate control, which examines operations Finance from its beginning to its end.

On the other hand, we find that the public accountant's control, which is a simultaneous control with the expenditure process, i.e. exercises previous control in its tribal part, and immediate and remote control because he is the legally mandated assistant to collect and pay public expenses to their correct destination and under his personal responsibility in the collection or public spending that takes place at the level of his interests.

Mots clés : contrôle financier. précédent . dépenses publiques. Contrôleur financier . Trésor public.