

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي - تيسمسيلت -

معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

الموضوع:

الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية

ودورها في ترشيد الإنفاق العمومي

-دراسة حالة خزينة مابين البلديات لرجام-

مذكرة تخرج تندرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير

تخصص: محاسبة

تحت إشراف الأستاذ:

روشو عبد القادر

من إعداد الطلبة:

ماجي رابح

بارد جمال

لجنة المناقشة

الأستاذة: سهلي رقية.....

الأستاذ: روشو عبد القادر.....

الأستاذ: راجي بوعبد الله.....

السنة الجامعية: 2018/2017

الملخص:

تعد مرحلة المراقبة من أهم المراحل لتنفيذ الميزانية العامة للدولة سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة، لأنها تعتبر بمثابة التأكيد من مدى احترام الأعوان المكلفين بتنفيذ القوانين المعمول بها في صرف النفقات العمومية وغياب الرقابة يؤدي إلى التلاعب وتبديد الأموال العمومية، وتأخذ الرقابة على النفقات العمومية عدة تصنيفات مختلفة، فنجد هناك رقابة قبلية تمارس قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية فنجد الرقابة على الالتزام بالنفقات، ويتكفل بهذه المهمة ما يسمى بالمراقب المالي، أما الفحوصات والتحقيقات التي يقوم بها المحاسب العمومي أثناء تنفيذه للنفقة من أجل التأكيد من شرعيتها وبالتالي تعتبر هذه المهمة مكتملة للمراقبة التي يقوم بها المراقب المالي، كما تعتبر الرقابة الإدارية من مهام المفتشية العامة للمالية، أما الرقابة القضائية فهي من مهام مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى هيئة رقابية.

الكلمات المفتاحية: . النفقات العمومية.	الرقابة.	الرشادة
الخزينة العمومية	. الأمر بالصرف.	المحاسب العمومي

Résumé :

On considère phase de contrôle d'exécution des dépenses publique, comme l'étape la plus important soit contrôle préalable ou contrôle postorie car il vitrifie le l'application véritable des règlements en vigueur par les agents qu'on le droit d'exécuter les dépenses publique. L'absence du contrôle conduit à la manipulation et au gaspillage des fonds publics, Le contrôle des dépenses publiques prend plusieurs formes: contrôle préalable exercé avant le retrait des fonds du trésor public, contrôle des dépenses engagées effectuées par le contrôleur financier , et autre contrôle effectué par le comptable public lors de l'exécution des dépenses publique afin de s'assurer de leur légitimité, cette tâche étant considérée comme complémentaire de celle, du Contrôleur financier, mais le contrôle administratif est la tâches de l'Inspection Générale des Finances, et le contrôle judiciaire est la tache de la cour des comptes qu'on considère comme l'organe suprême du contrôle des dépenses publiques.

Les mots clés : Dépenses publique, Le contrôle, Rationalisme,
Trésor public, L'ordonnateur, Le comptable public.

قائمة الرموز والمختصرات

الصفحة	الدلالة	الاختصار/الرمز
98/23	المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة	INTOSAI
98	المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة	ARABOSAI
91	المخطط البلدي للتنمية	PCD
87	الأمر بالخدمة	ODS

قائمة الأشكال:

الصفحة	العنوان	الرقم
19	مخطط يوضح مراحل تنفيذ النفقات العمومية وصلاحيات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي	1.1
53	الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة	2.2
73	الهيكل التنظيمي لخزينة ما بين البلديات -لرجام-	3.3
82	التمثيل البياني لتطور نفقات التسيير للفترة 2012-2016	4.3
93	التمثيل البياني تطور نفقات التجهيز المدفوعة للفترة 2012-2016	5.3

قائمة الجداول:

الصفحة	العنوان	الرقم
70	توزيع المناصب المالية والأصناف في خزينة ما بين البلديات -لرجام- تيسمسيلت.	1.3
80	مجموع النفقات المدفوعة لكل باب من 01-01-2016 إلى 31-03-2017	2.3
81	مجموع النفقات المدفوعة للسنوات المالية: 2012-2016	3.3
92	نفقات التجهيز المدفوعة من 01-01-2016 إلى 31-03-2017	4.3
93	نفقات التجهيز المدفوعة للفترة 2012-2016	5.3

الفهرس

كلمة شكر

الإهداء

الملخص والكلمات المفتاحية

قائمة الرموز والمختصرات

قائمة الأشكال والجداول

الفهرس

المقدمة العامة.....أ-هـ

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

المبحث الأول: مفهوم النفقات العمومية.....03

المطلب الأول: تعريف النفقات العمومية و تحديد عناصرها.....03

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية و ظاهرة ازديادها.....06

المبحث الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية والأعوان المؤهلون بتنفيذها.....12

المطلب الأول: الأعوان المؤهلون بتنفيذ النفقات العمومية.....12

المطلب الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية.....16

المبحث الثالث: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية وترشيد الإنفاق العام.....19

المطلب الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية.. 19.....

المطلب الثاني: ترشيد الإنفاق العام وعوامل نجاحه.....24.....

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

المبحث الأول: الرقابة القبلية على النفقات العمومية.....32.....

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية 32.....

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية 41.....

المبحث الثاني: الرقابة البعدية على النفقات العمومية في الجزائر.....45.....

المطلب الأول: الرقابة الإدارية "المفتشية العامة للمالية".....45.....

المطلب الثاني: الرقابة القضائية "مجلس المحاسبة".....50.....

المبحث الثالث: الرقابة السياسية "البرلمان والمجالس الشعبية".....55.....

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية.....56.....

المطلب الثاني: رقابة المجالس الشعبية المحلية.....59.....

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

. حالة خزينة ما بين البلديات - لرجام - ولاية تيسمسيلت .

المبحث الأول: تقديم لخزينة ما بين البلديات -لرجام-	64.....
المطلب الأول: تنظيم الخزينة العمومية في الجزائر.....	64.....
المطلب الثاني: خزينة ما بين البلديات -لرجام-	66.....
المبحث الثاني: الدور الرقابي لخزينة ما بين البلديات لرجام على تنفيذ نفقات التسيير.....	72.....
المطلب الأول: آلية الرقابة على نفقات التسيير.....	72.....
المطلب الثاني: تطور لنفقات التسيير المدفوعة للفترة 2012-2016.....	76.....
المبحث الثالث: الدور الرقابي لخزينة ما بين بالبلديات لرجام على تنفيذ نفقات التجهيز.....	81.....
المطلب الأول: آلية الرقابة على نفقات التجهيز (الصفقات العمومية).....	81.....
المطلب الثاني: تطور نفقات التجهيز المدفوعة للفترة 2012-2016.....	88.....
خاتمة عامة.....	95.....
المراجع.....	100.....

المقدمة العامة

الخاتمة العامة

المر اجع

الفصل الأول:

مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية وترشيد الانفاق العام

الفصل الثاني:
هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

الفصل الثالث:
الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية من طرف الخزينة العمومية
دراسة حالة خزينة ما بين البلديات - طر جام-

المقدمة العامة:

تطورت دور الدولة في الاقتصاديات الوطنية من الدولة الحارسة الذي يقتصر دورها على القيام بواجبات الأمن الداخلي والخارجي والقضاء وتسيير المرافق الأساسية، إذ كان دور النفقات العمومية في ذلك الوقت يقتصر على تحقيق هذه الأغراض فقط، حيث لم يعط الاقتصاديون أهمية كبيرة لدراسة النفقات العامة حيث كانوا يتناولونها من الناحية القانونية فقط دون النظر في طبيعتها وآثارها في الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

لكن بعد أن شهد العالم عدة تحولات سياسية واقتصادية، خاصة الأزمة العالمية لسنة 1929 التي كانت نقطة تحول كبيرة في إعادة النظر لدور الدولة، وبالتالي إلى سياستها الإنفاقية والذي زكى هذه الفكرة (تدخل الدولة) الاقتصادي جون مينا رد كينز في سنة 1936.

لقد أصبح دور الدولة أوسع وأشمل في إعادة التوازنات الاقتصادية، وتوجيه الاقتصاد وكذا تضيق الهوة الاجتماعية بين الطبقات، وهذا كله عن طريق سياسة موازناتية فعالة.

وعليه ازدادت أهمية دراسة النفقات العمومية في الآونة الأخيرة مع توسيع دور الدولة وتشابك مهامها، خاصة على الصعيد الاقتصادي و المالي، وترجع أهمية النفقات في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة.

ومعروف أن النفقات العمومية هي جزء من الميزانية العامة، والتي تمر بأربعة مراحل أساسية (مرحلة التحضير، مرحلة المصادقة، مرحلة التنفيذ، مرحلة المراقبة)، وإن هذه المراحل تقوم بها كل من الهيئة التنفيذية (الحكومة)، والهيئة التشريعية (البرلمان) والهيئة القضائية المتمثلة خصوصا في مجلس المحاسبة.

ومن الخطر على الاقتصاد الوطني ترك كامل الحرية في تسيير الأموال العمومية، لأن غياب الرقابة يؤدي إلى التلاعب وتبديد الأموال العمومية، خاصة وأن الجزائر حاليا باشرت في إجراءات تقشفية لتفادي أزمة المالية التي يمر بها البلاد جراء انهيار أسعار البترول، فمن باب أولى أن تكون الحاجة إلى مراقبة تنفيذ الميزانية العامة أكثر ضرورة وحيوية، وذلك من أجل ترشيدها خصوصا بعد استفحال ظاهرة الفساد التي أصبحت تهدد الاقتصاد الوطني، ويقصد بترشيد النفاق الوصول إلى تحقيق أهداف الدولة من النفقات العمومية وذلك بأقل قدر ممكن من الإسراف والتبذير.

و تأخذ الرقابة على النفقات العمومية عدة تصنيفات مختلفة، فمن حيث أهدافها هناك رقابة قانونية ورقابة نوعية التسيير، فالأولى تهتم بمدى مطابقة صرف النفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، أما الثانية تنظر إلى النفقة من حيث المنفعة، بمعنى هل حققت هذه النفقة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة (مردودية وفعالية النفقة).

أما من حيث طبيعة الأشخاص محل الرقابة نجد الرقابة على الأمرين بالصرف والرقابة على المحاسبين العموميين، أما من حيث طبيعة الهيئة الرقابية فنجد الرقابة الإدارية وتقوم بها هيئات إدارية التي تخضع أصلا للسلطة التنفيذية (وزارة المالية)، ورقابة قضائية تقوم بها هيئة تكتسي طابعا قضائيا مثل مجلس المحاسبة وهو هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى، ورقابة سياسية تقوم بها الهيئات المنتخبة و تسمى أيضا رقابة برلمانية.

أما من حيث وقت الرقابة فنجد الرقابة القبلية وهي التي تقع قبل صرف النفقة، والرقابة البعدية وتقع بعد التنفيذ النهائي للنفقة.

ولعل الدور الحيوي والهام للرقابة المالية التي تنظمها وتمارسها وزارة المالية على مستوى أعوانها، والمتمثلان في رقابة المراقب المالي وبعدها رقابة المحاسبين العموميين تعد أكثر أهمية، وهذا كان الدافع الرئيس لاختيارنا لموضوع رقابة الخزينة العمومية ممثلة في المحاسب العمومي على النفقات العمومية، ومحاولة إظهار مدى مساهمة تنظيم هذه الهيئات في التكريس الفعلي للأحكام القانونية المنظمة لهذه الرقابة في وضع حد لكل التجاوزات التي من شأنها خلق اختلالا في توازن ميزانية الدولة بين الإيرادات والنفقات في الوقت الذي تحتاج فيه الجزائر إلى فرض رقابة مالية فعلية على تنفيذ النفقات العمومية كجزء من المال العام، وذلك من خلال الإشكالية التالية:

الإشكالية الرئيسية:

ما مدى مساهمة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في ترشيد الإنفاق العام؟

الأسئلة الفرعية:

وهذا ما ينجر عنه طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما المقصود بالنفقات العمومية والرقابة عليها وترشيدها؟

- كيف يتم تنفيذ النفقات العمومية ومن هم الأعوان المكلفون بتنفيذها؟

- ما هي أجهزة الرقابة المعتمدة حاليا في الجزائر؟

- كيف تتم الرقابة على النفقات العمومية من قبل الخزينة العمومية؟

فرضيات الدراسة:

و للإجابة على هذه الأسئلة قمنا بصياغة الفرضيات التي تم على أساسها بناء هذا البحث و المتمثلة أساسا فيما يلي:

- التقصير في الدور الرقابي من طرف الهياكل التي تقوم بمهمة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية.

- عدم توفر عنصر الاستقلالية للأعوان المكلفين بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية والتي تجنبهم من مختلف الضغوطات التي يتعرضون لها أثناء قيامهم بهذه المهمة.
- للخرينة العمومية دور هام في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية الا أن طرق الرقابة تبقى طرق بدائية وغير فعالة.

أسباب الدراسة:

- ومن هنا نستنتج مبررات هذه الدراسة التي أدت بنا إلى اختيار هذا الموضوع والتي نلخصها فيما يلي :
- كل الدول سواء المتقدمة أو المتخلفة بدأت تعطي أهمية كبيرة لسياسات الإنفاق العام خاصة في ظل التحولات المالية الجديدة.
- نقص الأبحاث والمعرفة الكافية في مجال المالية العامة خاصة من حيث تنفيذ الميزانية والمراقبة، واهتمام الدول بترشيد وعقلانية استعمال النفقات، وإيجاد طرق جديدة للرقابة للحد من تلاعب و سوء تسيير المال العام.
- قصور سياسة الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر وضرورة إيجاد حلول جديدة وإعطاء صلاحيات أكثر للمديرين الماليين وأجهزة الرقابة.

أهداف الدراسة:

- كما حاولنا في هذه الدراسة توضيح الأهداف التي من خلالها تناولنا موضوع هذا البحث و التي تتمثل فيما يلي :
- معرفة مفهوم كل من النفقات العمومية والرقابة، وضوابطهما وعلاقتها مع تطور مفهوم و وظائف الدولة.
- معرفة مختلف تقسيمات كل من النفقات العمومية و الرقابة عليها وكذا كيفية ترشيدها.
- تبيان أهم المراحل الأساسية لتنفيذ النفقات والأعوان الأساسيين المكلفون بها استنادا إلى مختلف القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- معرفة الدور الذي تلعبه الرقابة في كل مرحلة من مراحل تنفيذ النفقات العامة والهيئات المكلفة بذلك، بالتعرف على هيئات الرقابة وحدودها.

أهمية هذا الموضوع:

- تستمد أهمية هذا الموضوع من أهمية الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في ترشيد الإنفاق العمومي والحفاظ على المال العام خصوصا مع انتشار ظاهرة الفساد التي أصبحت تعاني منه الجزائر على غرار باقي دول العالم، حيث من

أجل مواجهته لا بد من دراسة آلية تنفيذ النفقات العمومية وهيكله الرقابة على النفقات العمومية ونقاط قوتها وضعفها ومقارنتها مع التجارب العلمية الناجحة في محاربة الفساد وترشيد النفاق العمومي من أجل إيجاد حلول ناجعة.

منهج البحث والأدوات المستخدمة

لتحديد المنهج يتوقف على الهدف الذي تسعى الدراسة للوصول إليه وعلى طبيعة الموضوع بحد ذاته، ومن أجل الإجابة على مختلف التساؤلات المطروحة التي تعكس إشكالية الدراسة، ومن أجل اختيار صحة الفرضيات السالفة الذكر فقد تم اختيار المنهج الوصفي والتحليلي من خلال التعرض للرقابة على تنفيذ النفقات العمومية والمنهج التجريبي من خلال دراسة ميدانية على مستوى الخزينة العمومية.

صعوبات الدراسة:

لا تخلو البحوث العلمية من الصعوبة مهما كانت بساطتها حيث تواجه أي باحث وتمثل في قلة المراجع التي لها علاقة بالخزينة العمومية وصعوبة التواصل مع الإدارات والهيئات العمومية التي لها علاقة بالدراسة الموضوع، وكذا صعوبة الحصول على معلومات وإحصاءات بالقدر الكافي نظرا لحساسية المكان وهذا ما صعب المأمورية.

الإطار الزمني والمكاني:

كانت الدراسة خلال فترة زمنية مدتها حوالي الشهر أما المكان الذي تمت فيه الدراسة كان في خزينة ما بين البلديات -الرجام-.

الدراسات السابقة:

الأسس اللازمة لتنفيذ الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2012 حيث تطرقت الدراسة إلى أهم الأسس اللازمة لتنفيذ الرقابة المالية بغية ترشيد الإنفاق العام ومدى تطبيق هذه الأسس في الجزائر، من نتائج الدراسة تخلف الجزائر في مجال الرقابة المالية وعدم مطابقة طرق الرقابة في الجزائر للمعايير الدولية. حيث تم دراسة الرقابة المالية بشكل كلي وعدم التطرق لنوع من الرقابة وتبسيط الضوء عليه.

تقسيمات الدراسة:

قسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول، فيف الفصل الأول حاولنا أن نعطي نظرة حول مفهوم النفقات العمومية وتحديد عناصرها مع إبراز التقسيمات المعتمدة، وظاهرة ازديادها، وآلية تنفيذها. كما تطرقنا أيضا إلى مفهوم الرقابة على النفقات العمومية مع تحديد أنواعها وتوضيح مفهوم ترشيد النفقات مع التطرق لبعض النماذج الناجحة في ذلك.

أما في الفصل الثاني فتطرقنا فيه إلى هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر وهذا بدءا بالرقابة القبلية ممثلة في المراقب المالي، وكذا المحاسب العمومي، ورقابة بعدية التي تشمل رقابة المفتشية العامة للمالية (رقابة إدارية)، ورقابة مجلس المحاسبة التي تعد رقابة قضائية، ثم الرقابة التشريعية المتمثلة في البرلمان والمجالس المحلية، فالبرلمان تتراوح رقابته ما بين الرقابة القبلية وذلك أثناء مناقشة قانون المالية والرقابة البعدية المتمثلة في قانون ضبط الميزانية، وأخيرا الفصل الثالث الذي تناولنا فيه الجانب التطبيقي، وهو عبارة عن دراسة حالة متمثلة في رقابة خزينة ما بين البلديات لرجام.

تمهيد:

تقاس أهمية أي علم من العلوم بمدى تأثيره في حياة المجتمع ومدى ارتباطه بالعلوم الأخرى. وإذا كان علم المالية قد بدأ تأثيره محدوداً في ظل الفلسفة السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة في القرن الثامن عشر والتاسع عشر (أي في مرحلة الفكر الكلاسيكي) حيث شاعت في ذلك الوقت بعدم جواز تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية معتقدين بأن الاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائياً.

غير أن تعرض النظام الرأسمالي إلى أكبر تحد له خلال الأزمة الاقتصادية والمالية عام 1929 - 1930، حيث بدت هذه المدرسة وأفكارها عاجزة عن علاج الأزمة، فالتوازن التلقائي لم يتحقق واليد الخفية لم تعمل فسقطت تلك الأفكار أمام الامتحان الصعب مما حدا بالدول إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وكان تدخلها مبنياً على قاعدة جديدة وفلسفة أخرى هي فلسفة وأفكار المدرسة الكينزية التي عاكست منطلقات المدرسة التقليدية (الكلاسيكية) إذ دعت إلى ضرورة تدخل الدولة، ذلك لأن الطلب الفعلي يمكن أن يظل ولمدة طويلة دون مستوى التشغيل الكامل، وأن الطلب وليس العرض هو المحرك لعجلة الاقتصاد وان هذا الطلب ارتفاعاً أو انخفاضاً يتطلب تدخلاً من الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام أدوات السياسة المالية. ومن هنا برزت أهمية المالية العامة باعتبارها مسئولة عن معالجة الإختلالات التي تعترى المسار الاقتصادي خصوصاً عن طريق النفقات العمومية .

المبحث الأول: مفهوم النفقات العمومية

لقد أصبح الفكر المالي الحديث ينظر إلى النفقة العامة نظرة مختلفة تماما، فهي نفقة ايجابية الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية، اجتماعية وسياسية بجانب آثارها المالية، وتعتبر من أبرز الأدوات المالية التي تتدخل بها الدولة في الاقتصاد الوطني، وذلك من خلال عدة أشكال تتمثل في إعانات تمنحها للأفراد، أو لمشروعات معينة أو القيام بمشروعات إنتاجية ضخمة أو السيطرة الكاملة، أو الجزئية المباشرة أو غير المباشرة على بعض قطاعات الاقتصاد الوطني.

تعتبر النفقة العامة المرآة العاكسة لسياسة الدولة، أي كلما كانت سياسة الدولة رشيدة كلما كانت ميزانية الدولة رشيدة بالتبعية، وذلك ليس سوى ترجمة للمقولة الشهيرة " أعطني سياسة حسنة أنشئ لك نظاما ماليا حسنا"¹ فالنفقة العامة حساسة لأحداث السياسة التي تطبع نشاط الدولة.

كما أن مفهوم النفقة العمومية يختلف من بلد لآخر ومن فترة زمنية لأخرى، وهذا الاختلاف يمكن أن يكون من حيث خصائصها أو من حيث حجم النفقة، وهذا راجع إلى اختلاف مفهوم الخدمات العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة.

المطلب الأول: تعريف النفقة العمومية و تحديد عناصرها

الفرع الأول: تعريف النفقة

عرفت النفقة العمومية تعاريف عديدة، و هذا نتيجة المفاهيم المختلفة التي عرفها علم المالية العامة عبر الزمن.

1/ المفهوم التقليدي:

يرى التقليديون أن الصفة الحقوقية للهيئة التي تتولى الإنفاق تعطي النفقة العمومية الطابع العمومي، فالنفقة العامة يتم إنفاقها من قبل الهيئات العمومية والمؤسسات العامة، أو إحدى الهيئات المحلية العمومية، أي أنها كل النفقات التي تتم إنفاقها من قبل شخص معنوي له صفة عمومية².

هذا المفهوم يرى ضرورة تحديد النفقات العمومية، بتمويل الإدارة العامة للدولة، التي بدورها لا يجب أن تتعدى نشاطاتها أي وظائف الدولة الأساسية آنذاك مثل:

¹ د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 06.

² حسن عواقية، المالية العامة : الموازنة ، النفقات و الواردات العمومية ، الطبعة الرابعة، منشورات الطليعة ، دار النهضة العربية بيروت 1978، ص 10 .

. الجيش (لحفظ الأمن الخارجي).

. الشرطة (لحفظ الأمن الداخلي).

. العدالة (حل مشاكل المواطنين).

هكذا جرد التقليديون النفقات العمومية من أي محتوى اقتصادي، وحتى من المحتوى الاجتماعي رغم وجود حاجات عامة لحل المشاكل التي كانت قائمة آنذاك (الصحة، التعليم والنقل... الخ).

2/ المفهوم الحديث:

رأينا أن المفهوم التقليدي هو مفهوم محدود، حيث ينطلق من فكرة الشخصية المعنوية للدولة والهيئات العمومية، وبالتالي أصبح هذا المفهوم لا يتلاءم مع الوظائف الجديدة للدولة العصرية، وهذا راجع لتطور وتوسع خدمات الدولة، كما أن تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لحل الأزمات لم يعد فعالا، فقد وجدت الدولة في النفقات العامة أداة تستطيع من خلالها تحقيق ما يلي:

عرفت النفقات العامة تعاريف عديدة منها:

1. "الأموال الاقتصادية الصادرة من الهيئات العامة لإشباع الحاجات العامة" ¹.

2. "استخدام مبلغ من المال من قبل هيئة عامة تحقيقا لمنفعة عامة" ².

3. "مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد سد حاجة عامة" ³.

4. النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة" ⁴.

من خلال هذه التعاريف نستخلص أن النفقات العمومية تتكون من ثلاث عناصر هي:

. النفقة عبارة عن مبلغ نقدي.

. صدور النفقة من قبل شخص معنوي عام.

¹ عبد العال طارق حماد: علم المالية العامة ، دار النشر ببغداد 1975 ، الجزء الأول ، ص12.

² صالح الرويلي: اقتصاديات المالية العامة ، سلسلة شام ، ديوان المطبوعات الجامعية 1995، ص9 .

³ حسين مصطفى حسين : اقتصاديات المالية العامة ، سلسلة شام ، ديوان المطبوعات الجامعية 1995 ، ص11.

⁴ عمر بجاوي ، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2003 ص27.

. استخدام النفقة العمومية لتحقيق النفع العام.

الفرع الثاني: تحديد عناصر النفقة وتقسيماتها

1. عناصر النفقة العمومية:

1.1 / النفقة عبارة عن مبلغ نقدي:¹

العنصر الأساسي للنفقة العمومية هو اتخاذ الشكل النقدي، فالدولة تلجأ إلى إنفاق مبالغ مالية للحصول على السلع و الخدمات اللازمة لممارسة نشاطها، و ذلك لضمان سير المرافق العامة وإشباع الحاجة العامة، و حتى تدخل الإعانات و المساعدات بأشكالها المختلفة في النفقة العمومية يجب أن تأخذ الشكل النقدي، و عليه فإن الوسائل الآتية لا تدخل في مفهوم النفقة العمومية:

. المقايضة فهي وسيلة غير عادية.

. المزايا العينية كالسكن المجاني، والنقل المجاني، الذي تقدمه الدولة للأفراد مقابل ما

يؤدونه من خدمات عامة.

. المزايا الشرفية كالأوسمة والرتب والألقاب التي تقدمها الدولة للأفراد مقابل حصولها

على خدمات كتكريم للمجاهدين.

2.1 / صدور النفقة من شخص معنوي عام:

وفقاً لهذا العنصر لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص معنوي عام، ويقصد بالأشخاص المعنوية العامة الدولة بما في ذلك الهيئات، والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والولايات في الدول الاتحادية أو قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس المحافظات و المدن والقرى في الدول الموحدة .

¹ سوزي عربي ناشد: المالية العامة : النفقات العامة . الإيرادات العامة. الميزانية العامة ، مدرسة الاقتصاد و العلوم المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ص27.

و من هنا نستخلص أن النفقات التي تنفق من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق أهداف عامة، أو نفع عام، مثال ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع به للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما، وذلك لأن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموال خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف، ومن ثم يعد من قبيل الإنفاق الخاص والسؤال المطروح :

هل كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاطها العام و بموجب سيادتها و سلطتها الآمرة تعد نفقات عامة؟ أما النفقات التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاط اقتصادي فهي مماثلة للنشاط الذي يباشره الأفراد، مثل المشروعات الإنتاجية، فقد ثار خلاف فقهي حول طبيعتها (نفقة عامة أو خاصة)، وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي¹.

1.3/ استخدام النفقة العامة لتحقيق النفع العام:

الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، و من ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة و منه لا يمكننا اعتبار النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة بالنفقات العامة لأنها تهدف إلى تحقيق نفع خاص يعود على الأفراد².

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية وظاهرة ازديادها

الفرع الأول: تقسيمات النفقات العمومية

كانت النفقات العمومية في السابق محدودة ومرتبطة أساسا بتقديم خدمات معينة لا تتجاوزها الدولة، فكانت النفقات من طبيعة واحدة، إلا أنه مع تطور الدولة و خروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة، ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوعها وتزايدها واختلاف آثارها ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تصنيف النفقات العامة إلى مجموعات متجانسة بالاستناد إلى المعايير الاقتصادية، الإدارية و السياسية .

1/ التقسيمات العلمية الاقتصادية:

¹ سوزي عربي ناشد: المالية العامة : النفقات العامة . الإيرادات العامة الميزانية العامة ، مدرسة الاقتصاد والعلوم المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، منشورات الحلبي الحقوقية، ص28 .

² نفس المرجع السابق، ص29 .

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

هذه التقسيمات قسمت النفقات من حيث انتظامها، أغراضها، حسب نطاق سيراتها وحسب آثارها الاقتصادية.

2-تقسيم النفقات العامة حسب انتظامها: من خلال هذا التقسيم يمكننا أن نميز بين نوعين و هذا من حيث مورد تغطيتها:¹

. **النفقات العادية :** و يقصد بها تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية و منتظمة في ميزانية الدولة (بانتظامها) وهي تتكرر كل سنة كرواتب الموظفين، و النفقات الإدارية اللازمة لسير الإدارات العامة و نفقات تحصيل الضرائب وغيرها، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها، ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر، وتعتبر الإيرادات العادية مصدر تغطيتها.

. **النفقات غير العادية:** هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، ولكن تدعو الحاجة إليها مثل نفقات إنشاء الطرق والسدود، مكافحة وباء طارئ، إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية... الخ. أي تعتبر نفقات غير متوقعة، والإيرادات غير العادية هي التي تغطي مثل هذه النفقات مثل القروض، الإصدار والهبات، وتعدى آثارها السنة المالية التي أنفقت فيها.

3-تقسيم النفقة العامة حسب أهدافها المباشرة:² حيث تقسم النفقة العامة حسب هذا العنصر وفقا للغرض الذي تنفق لأجله أي كل نفقة خاصة لخدمة وظيفة معينة ويمكن أن نقسمها إلى ما يلي:

. **النفقات الإدارية:** ويقصد بها تلك النفقات المرتبطة بسير المصالح العامة والضرورية لأداء الدولة لوظائفها، كنفقات الدفاع والعدالة..وهي نفقات الحاجات العامة في الميادين التقليدية واللازمة لحماية الأفراد داخليا وخارجيا.

. **النفقات الاجتماعية:** هي التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة، والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى تشبع الجانب الاجتماعي للمواطنين، وهذا عن طريق توفير أسباب وإمكانيات التعليم والصحة لهم، وتشتمل هذه النفقات على مبالغ مالية موجهة للصحة، التعليم، النقل والسكن.

النفقات الاقتصادية: هي النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها لتحقيق أهداف اقتصادية بصورة أساسية، وتسمى بنفقات الاستثمار.

¹ د.سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص44.

² محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص82.

4 تقسيمات قانون المالية الجزائري:

حسب المادة الأولى من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 والمتعلق بقوانين المالية، والتي تنص على أنه: "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصصها"¹.

واستنادا إلى المادة 23 من نفس القانون المذكور أعلاه و التي تنص على: "أن الأعباء الدائمة للدولة تشمل ما يلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القروض والتسبيقات.

نفقات التسيير: هي النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة، وإشباع الحاجات العامة، أي أنها تواجه النفقات العادية، وهي لا تساهم في زيادة رؤوس الأموال العينية كما تسعى إلى إبقاء الهيكل الموجود يتحرك.

ترتب هذه النفقات حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة وحسب المادة 24 من القانون 84-17 المؤرخ في 1984 /07/07 والمتعلق بقوانين المالية، فإن نفقات التسيير تجمع في أربع أبواب هي:

. أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات.

. تخصيصات السلطة العمومية.

. التدخلات العمومية.

. النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

نفقات الباب الأول و الباب الثاني تدرج ضمن الأعباء المشتركة في الميزانية العامة و يتم تقسيمها بمقتضى مرسوم رئاسي.

أما نفقات الباب الثالث و الرابع فتتعلقان بالدوائر الوزارية ويتم توزيعها بموجب مراسيم التوزيع، كما يتفرع الباب إلى أقسام والقسم إلى فصول، حيث يشكل الفصل الوحدة القاعدية والمرجعية الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية ونقطة الارتكاز في المراقبة المالية.

¹المادة 01 من القنون 84-17 المؤرخ في 1984-07-07 والمتعلق بقوانين المالية

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

نفقات الاستثمار: هي النفقات المتعلقة بالثروة القومية، وكذلك الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، وحسب المادة 35 من القانون 17/84 فإن هذه النفقات تجمع في باين هما:

الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة .

إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .

الفرع الثاني: ظاهرة ازدياد النفقات العامة

تعتبر هذه الظاهرة إحدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر حيث تعتبر من أهم الظواهر الاقتصادية استدعت انتباه الاقتصاديين، فهي ظاهرة عامة مستمرة تتحقق في جميع دول العالم سواء الدول النامية منها أو المتقدمة و مهما كان نظامها الاقتصادي و السياسي حيث عرفت هذه الزيادة سرعة كبيرة و خاصة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى مما ترتب عنها آثار هامة ليس فقط بالنسبة لعلم المالية بل للمجتمع بأكمله .

و أول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني "فاجنر" A. WAGNER ، بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة و تزايدها مما أدى إلى تجسيدها سنة 1982 بقانون و الذي سماه " قانون الازدياد المستمر للنفقات العامة " فقد بين أن النفقات الشاملة بين الدول المختلفة أثبتت أن الأمم النامية يزداد نشاط حكوماتها ازديادا مضطربا و هذا الازدياد ينصب على الكم و الكيف و ذلك سواء بالتوسع في أنشطة قائمة أو نتيجة القيام بمرافق جديدة ، ووفقا لهذا القانون فإن الزيادة في دخل و إنتاج الدولة الصناعية في الفترة الطويلة يؤدي إلى زيادة النشاط الحكومي .

وقد فرق فاجنر في هذا الخصوص بين وظائف ثلاثة للدولة:¹

. **الوظيفة الأولى:** وظيفتها التقليدية المتعلقة بالدفاع و الأمن حيث أُرِجِعَ تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من ناحية ، و إلى التوسع في استخدام الآلات و قمع الاضطرابات نتيجة لتعقد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى .

الوظيفة الثانية: المتعلقة بوظيفتها الإنتاجية حيث تتزايد النفقات العامة نتيجة تزايد الوظيفة الإنتاجية للدولة .

¹ محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 103-104

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

. الوظيفة الثالثة : تتعلق بالناحية الاجتماعية وقد أرجع "فاجنر" تزايد النفقات العامة إلى الرغبة في القضاء على الاحتكارات الصغيرة، التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي .

تعيين حجم النفقات العامة ليس بالمهمة السهلة و هذا لتعدد النفقات مثل المسجلة في الميزانية العامة و المسجلة في المرافق و النفقات ذات الطابع المؤقت و كذلك نفقات بعض الخدمات كالبريد و المواصلات.

1/ أسباب ازدياد النفقات العمومية:

يمكن ترجمة أسباب ازدياد النفقات العمومية في سببين اثنين هما أسباب ظاهرية و أسباب حقيقية.¹

حيث يقصد بالأسباب الظاهرية تلك التي تؤدي إلى الزيادة في رقم النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة، أو زيادة في عبأ التكاليف العامة، ومعنى آخر هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في القيمة النقدية للنفقات العمومية دون أن يقابلها زيادة في التكلفة الحقيقية أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة.

أما الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة تعني حتما زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات و زيادة عبأ التكاليف العامة بنسبة معينة و يدل ذلك غالبا على ازدياد التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أي بمعنى آخر هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة في إقليم معين إذا ظل سكانه ومساحته ثابتين.

الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العمومية : ويمكن ترجمتها فيما يلي :

. **تدهور قيمة النقود** : يعتبر هذا السبب أساسيا للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث، ويقصد بها انخفاض القوة الشرائية وبالتالي نقص مقدار السلع والخدمات المراد الحصول عليها بنفس العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي يمكن الحصول عليه من قبل، هذا ما يفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات. و يترتب على هذا التدهور زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور.

. **اختلاف طرق المحاسبة المالية**: ويقصد بها اختلاف طرق المحاسبة الوطنية وخاصة كيفية التقييد التي تكون مسؤولة عن زيادة النفقات العامة.

¹ سوزي عربي ناشد: المالية العامة : النفقات العامة. الإيرادات العامة الميزانية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 62.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

فكان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، و بالتالي لم تكن تظهر نفقاتها وإيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من الحقيقية.

بينما في الفترة الحالية يتبع ما يسمى بمبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها، دون تخصيص في الميزانية العامة.

ظهرت نفقات عامة كانت من قبل تنفق ولم تكن تظهر في الميزانية، ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضاها التغيير في طرق المحاسبة المالية في الميزانية العامة.

. **التوسيع في حدود البلاد:** نتيجة لتحرير بعض الأقاليم المختلفة فهذا يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العمومية، وهذه الزيادة ظاهرية فقط للسكان الأصليين، لأنها لا تؤدي إلى زيادة النفع العام.

. **زيادة عدد السكان:** من الطبيعي أن تؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة النفقات العمومية، وذلك لمواجهة الالتزامات الجديدة، خاصة في مجال الخدمات العامة نتيجة توسع الدولة في خدماتها ورفع مستواها.¹

الأسباب الحقيقية لظاهرة ازدياد النفقات العامة:²

. **زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي:** يقصد به تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وذلك من خلال قيامها بالعديد من الأنشطة التي كانت تعد من قبيل النشاط الخاص، وذلك من أجل تحقيق توازن اقتصادي، الذي يترتب عنه زيادة في حجم النفقات العمومية.

. **التطور الاجتماعي:** إن تطور الفلسفة الاقتصادية في بداية القرن 19 واكمه زيادة نمو الوعي الاجتماعي، الذي يعتبر كنتيجة حتمية لانتشار التعليم، ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، وبالتالي زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

. **التطور الاقتصادي:** يتمثل في زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية.

¹ سوزي عربي ناشد:المالية العامة : النفقات العامة . الإيرادات العامة الميزانية العامة ،مرجع سابق، ص 62.

² عبد الكرم صادق بركات و حامد عبد المجيد وزار: علم المالية العامة مؤسسة شهاب الجامعية للطباعة و النشر 1972، ص 70 .

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

- . سوء التنظيم الإداري: أي عدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة و إشراف الموظفين، كذلك الإشراف في ملحقات الوظائف العامة يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.
- . أسباب مالية: إن سهولة الاقتراض في العصر الأخير و الذي نتج عنه لجوء الدولة بصورة مكثفة إلى هذه الكيفية في تسديد أي عجز من إيراداتها مما يترتب عنها زيادة في النفقات العامة.
- . دور الحروب: قطاع الدفاع يستوعب جزء هام من نفقات الدولة، وهذه النفقات تزداد في أوقات الحروب.

المبحث الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية والأعوان المؤهلون بتنفيذها

يعتبر الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الأعوان المكلفون قانونيا بتنفيذ النفقات العمومية ولا تتم عملية التنفيذ إلا بواسطتهما، وتمر عملية تنفيذ النفقات العمومية بعدة مراحل، يختص كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بمرحلة من المراحل من خلال الأعمال الإدارية والمحاسبية التي يقومون بها.

المطلب الأول: الأعوان المؤهلون بتنفيذ النفقات العمومية

الفرع الأول: الأمر بالصرف: يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العمومية¹

كما يمكن تعريفه على أنه "كل شخص يؤهل قانونيا لتنفيذ العمليات المتعلقة بأموال الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، كما يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين العاملين تحت سلطتهم"².

ويوجد نوعين من الأمرين بالصرف، أساسيين وثانويين

¹-د.علي زغودو، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2005، الجزائر، ص131

²-حسين الصغير، "دروس في المالية والمحاسبة العمومية"، طبعة2، 2001، دار المحمدية، ص121

1. الأمر بالصرف الأساسي أو الابتدائي: هم الأشخاص الذين تخصص لهم مباشرة الاعتمادات المرخص بها في الميزانية مثل: "الوزير بالنسبة للدولة والوالي بالنسبة للولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري..."¹

كما عرفه المشرع الجزائري أيضا على أنه "الأمرون بالصرف الإبتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين."²

2. الأمر بالصرف الثانوي: تخصص الاعتمادات المرخص بها في الميزانية من قبل الأمر بالصرف الرئيسي إلى الأمر بالصرف الثانوي، ومن أمثلة ذلك رؤساء المصالح غير المركزية، والمدراء التنفيذيين المفوض لهم الاعتمادات من قبل الوزراء في قطاعاتهم.

الفرع الثاني: المحاسب العمومي

1. تعريف المحاسب العمومي: يقصد بالمحاسب العمومي العون الذي يتداول الأموال العامة وفقا للقوانين والتشريعات المعمول بها في غالبية الدول، وهي الوظيفة التي عرفت تطورا كبيرا في القوانين الدولية، حيث كان مجرد موظف بسيط يقوم بتنفيذ القرارات الصادرة من السلطة المختصة لتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ثم أصبح باختصاصاته المالية أحد الموظفين الأكثر نفوذا في مجال المالية العامة، من خلال قيامه بالتحقق من صحة عملية الإنفاق قبل القيام بالدفع، وفي حالة اكتشافه لأي خطأ يرفض الدفع.

¹ -المادة 26 من القانون 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية

² المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم: 91-313 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تأمها ومحتواها

وعرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي في المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية وذلك بتعداد خصائصه أو المهام المخولة له كما يلي: " يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين للقيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات

-ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد

-حركة حسابات الموجودات.

2. أصناف المحاسبين العموميين: يصنف المحاسبين العموميين في التشريع الجزائري الى محاسبين رئيسيين و ثانويين وهذا حسب نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 التي نصت على: " يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض ¹."

1.2- المحاسبون العموميون الرئيسيون:

حسب القانون الجزائري يعتبر محاسبا عموميا رئيسيا كل من يتكلف بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في إطار المادة 26 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية²، إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة 26 نجدتها تخاطب الأمرين بالصرف وكان الأجدر الإحالة إلى المادة 33 من القانون 90-21 التي تنص على أنه: " يعد محاسبا عموميا في المفهوم هذه الأحكام كل شخص بعينه القانون للقيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22 بالعمليات التالية :

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تأمها ومحتواها.

² نفس المرجع السابق، المادة 09

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،

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

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،

-حركة حسابات الموجودات¹.

هذا من حيث المهام أما المحاسبون العموميون الذين يأخذون صفة المحاسب الرئيسي يتمثلون في:²

-العون المحاسب المركزي للخزينة

-أمين الخزينة المركزي

-أمين الخزينة الرئيسي

-أمين الخزينة في الولاية

2.2-المحاسبون العموميون الثانويون:

وهم المحاسبون العموميون الذي يتولى تجميع محاسبتهم محاسب عمومي رئيسي³. حيث يمكن تعريف المحاسب

العمومي الثانوي على أنه الشخص الذي يتولى القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية في وحدة من وحدات الجهة

¹المادة 33 من القانون 90-21، مرجع سابق

²المادة 03 من المرسوم 91-313، مرجع سابق

³المادة 11 من المرسوم 91-313، مرجع سابق

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

الإدارية التي يشرف عليها كليا محاسبا رئيسيا، ويتصرف بصفته محاسبا عموميا مساعدا عند قيامه بتلك العمليات

المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي.¹

ويتمثل المحاسب العمومي الثانوي في كل من:

- أمين الخزينة في البلدية

- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية

- قابضي أملاك الدولة

- قابضي الجمارك

- محافظي الرهون

- قابضو الضرائب

المطلب الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية

تمر عملية تنفيذ النفقات العمومية بمرحلتين أساسيتين مرحلة إدارية من اختصاص الأمر بالصرف ومرحلة محاسبية

من اختصاص المحاسب العمومي.

الفرع الأول: المرحلة الإدارية:

¹ تياب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016

وتتضمن ثلاث مراحل كما يلي:

1- الالتزام: ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقاً من جانب الدولة مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء الطرق والجسور.... الخ، ومثل هذا القرار الذي يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق، لا يكون الغرض منه مجرد زيادة أعباء الدولة ولكن لتحقيق أهداف معينة.¹

يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين². ويمر الالتزام بمرحلتين مرحلة قانونية ومرحلة محاسبية، وذلك بتخصيص مبلغ النفقة والخصم من الاعتماد المناسب، ويعتبر الأمر بالصرف المستعمل عن هذه المرحلة والذي يمسك محاسبة إدارية للالتزام بالنفقات، حيث تتيح محاسبة هذه الالتزامات القيام في كل لحظة بتحديد مبلغ الاعتمادات الملتزم بها بالمقارنة مع الاعتمادات الممنوحة، وتخضع هذه المرحلة لتأشير المراقب المالي الذي سيتم التطرق إليه لاحقاً.

2- التصفية: وهو التقدير الفعلي للمبلغ الواجب دفعه³، حيث تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية⁴.

وعند الانتهاء من عملية التصفية وتحديد المبلغ الحقيقي للنفقة العمومية يتم وضع عبارة الخدمة المؤداة أو الخدمة المنجزة على ظهر الفاتورة من قبل الأمر بالصرف الذي يضطلع بهذه المرحلة.

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 448

² المادة 19 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره

³ محمد صغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، ص 108

⁴ المادة 20 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

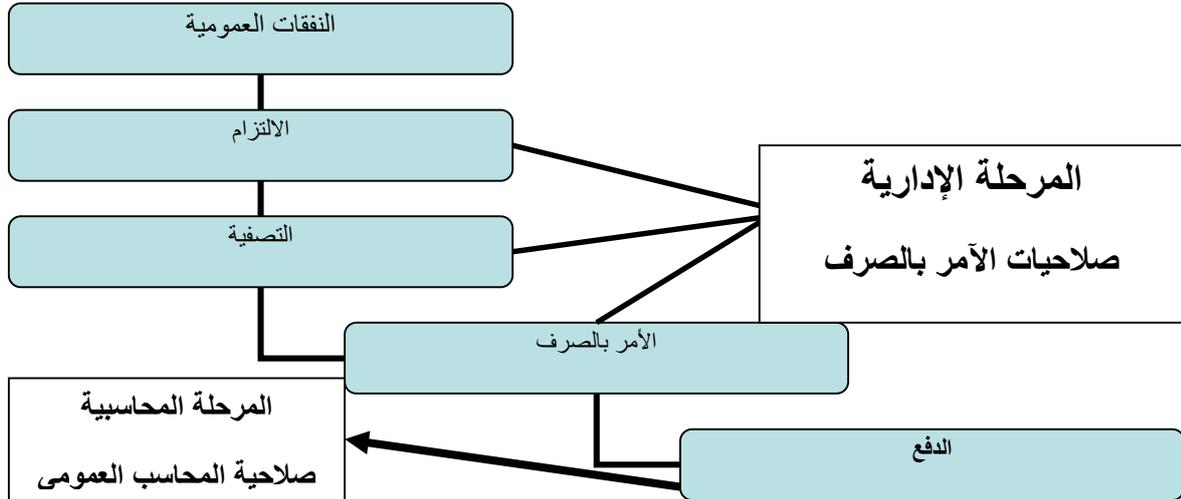
3- الأمر بالصرف: بعد القيام بعملية الالتزام والتصفية يقوم الأمر بالصرف بتحرير حوالات للمحاسب العمومي الذي يعتبر بمثابة أمر بدفع النفقات العمومية، حيث لا يمكن دفع أي نفقة عمومية دون أمر بالصرف.

الفرع الثاني: المرحلة المحاسبية

وهي مرحلة التسديد الفعلي للنفقة العمومية، يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي¹.

وتعتبر هذه المرحلة من صلاحيات المحاسب العمومي، الذي يقوم بالتسديد الفعلي للنفقات العمومية وهذا بعد استلامه لحوالة الدفع المرفقة بكل الوثائق المحاسبية الضرورية، والتحقق من كل الشروط اللازمة لتسجيل المحاسبي للحوالة. والمخطط التالي يوضح المراحل الأربعة لتنفيذ النفقات العمومية وصلاحيات كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

الشكل رقم 1.1: مراحل تنفيذ النفقات العمومية وصلاحيات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي



بالاعتماد على الطلبة

¹ المادة 22 من القانون 90-21، مرجع سابق

المبحث الثالث: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية وترشيد النفاق العام

تعتبر النفقات العمومية من أهم وسائل الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي، حيث تستعملها الدولة لتحقيق أهدافها المسطرة، ونظرا لأهمية النفقات العمومية استوجب ذلك وضع جهاز رقابي فعال من أجل حماية المال العام وتحقيق الغايات المسطرة، حيث أن الرقابة على النفقات العمومية لا تعتبر هدفا في حد ذاتها لأن الهدف الفعلي ترشيد النفقات من خلال محاربة الفساد وسوء التنظيم وتبديد الأموال العمومية.

حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى الرقابة على النفقات العمومية وأنواعها، وفي المطلب الثاني إلى ترشيد الإنفاق العمومي وعوامل نجاحه

المطلب الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

الفرع الأول: تعريف الرقابة على النفقات العمومية وأنواعها

أولا: تعريف الرقابة على النفقات:

تعددت تعاريف الباحثين للرقابة وفق ثلاث اتجاهات كالاتي:

الاتجاه الأول: الرقابة هي مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية، والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه وأن تلك الأهداف تحققت وفق الضوابط الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها.

الاتجاه الثاني: الرقابة هي مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع إعطاء هذه الأخيرة سلطة التوصية باتخاذ القرارات اللازمة

الاتجاه الثالث: هي عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وأن توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعية.¹

ثانيا: أنواع الرقابة على النفقات العمومية:

يمكن تقسيم الرقابة على النفقات العمومية من حيث الجهة التي تتولى الرقابة الى نوعين:

الرقابة الداخلية: وهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها، فهي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات المشكلة لهذا الغرض، فالأجهزة الحكومية مطالبة باحترام مبدأ الشرعية، وهذا يفرض عليها القيام برقابة داخلية لأعمالها، حتى لا تكون عرضة للمساءلة والمحاسبة من قبل أجهزة رقابية أخرى، كالقضاء والسلطة التشريعية، وذلك عند اكتشاف الأخطاء من قبل الأجهزة المتخصصة بالرقابة الخارجية، لذا تسعى السلطة التنفيذية بكل الوسائل المتاحة لديها لمنع أجهزتها وموظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من الضياع والاختلاس، وذلك عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للتأكد من دقة بياناتها المالية والمحاسبية.

¹ فلقول عبد القادر، مقال بعنوان متطلبات تفعيل دور الأجهزة العليا للرقابة على الميزانية العامة للدولة بالتطبيق على مجلس المحاسبة في الجزائر، جامعة قالم، الجزائر، ص21

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

الرقابة الخارجية: ويقصد بهذا النوع تلك الرقابة التي يشرف عليها الجهاز الحكومي الذي يتمتع بالاستقلالية التامة عن باقي الوزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويختص بالرقابة على مختلف فروع الجهاز الحكومي وغير الحكومي، وفق النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم عمله وتمنحه هذه الصلاحيات.¹

من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة:

هناك ثلاثة أنواع من الرقابة كمايلي²

1- الرقابة السابقة: وتتمثل في موافقة الجهات المختصة قانونا على عملية الالتزام بالنفقة وذلك بالتحقق من توفر الاعتمادات وصحة العملية من حيث الإسناد وكذا من سلامة الوثائق المرفقة وتعتبر رقابة مانعة أو رقابة وقائية من وقوع الأخطار .

2- الرقابة أثناء التنفيذ: تقوم بهذه الرقابة الهيئات والإدارات حتى تتأكد من سلامة ما يجري بداخلها ومن تنفيذ النفقات العمومية من كونه يسير وفق القوانين والتنظيمات السارية.

3- الرقابة البعدية واللاحقة: تتم بعد عملية صرف النفقات وتتمثل في تدخل الجهات الرقابية المختصة قانونا بالمراجعة والمراقبة للعمليات المالية استنادا للوثائق الثبوتية.

من حيث السلطة المخولة للرقابة: وتنقسم إلى نوعين:³

1- الرقابة الإدارية: هي رقابة تكشف الانحرافات دون توقيع الجزاء، وتتمثل في رقابة على المستندات والوثائق،

¹ القبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة درا الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص15
² بن يحي أبو بكر الصديق، الأسس اللازمة لتفعيل الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد الثاني، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016، ص284.

³ محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص448

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على النفقات العمومية

تتولى وزارة المالية الرقابة الادارية على تنفيذ الميزانية عن طريق المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين.

2- الرقابة القضائية: وهي الرقابة المؤكدة لهيئة قضائية تقوم بالتأكد من مدى مشروعية التصرفات المالية التي تقوم بها الإدارة حيث يقوم القضاء الجزائي بمراقبة الجرائم الواقعة على الأموال كالاختلاس والسرقفة وتهريب الأموال.

الفرع الثاني: أسس الرقابة على النفقات العمومية

أولاً: قواعد الرقابة على النفقات العمومية

تستند الرقابة إلى عدة قواعد نذكر من بينها:

1- الحياد والاستقلالية: حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي أدوارها المحددة لا بد من توفر القدر اللازم من الحياد الذي يجب أن يتحراه القائمون بالرقابة لذلك تم وضع شروط خاصة للمراقب حددها الدستور وحددتها القوانين واللوائح.

حيث أكدت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي) في إعلان ليما على منح الاستقلالية ماليا وإداريا ووظيفيا لهيئات الرقابة المالية حيث يمكنها أن تقوم باختصاصها بصورة موضوعية وفعالة إذا كانت مستقلة من الجهة الخاضعة لرقابتها وكانت تتمتع بالحماية ضد النفوذ الخارج عنها¹.

2- الكفاءة المهنية: وهي شروط يجب أن تتوفر في القائمين على الرقابة وفي محيطهم، كأن يكون المراقبون من ذوي الكفاءة والتخصص والمهارات اللازمة لتدقيق الحسابات ومراجعة العمليات المالية، وكذا لا بد من استعمال الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة.

¹ الموقع الرسمي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة: www.intosai.org نظر يوم 22-03-2018 على الساعة 14:00

3- نظام الرقابة: من فعالية أكبر لنظام الرقابة يجب أن يعتمد على نظام رقابي سهل الفهم ومتطابق مع ما نعيشه لا أن يقوم باستيراد الأنظمة التي لا يفهمها القائم بالرقابة ولا الشخص المراقب¹.

ثانيا: وسائل الرقابة على النفقات العمومية

تعتمد الرقابة المالية على عدة وسائل من أهمها:

1- القوانين والتعليمات واللوائح: وهي من أول الأدوات ومن أهمها فلا تقوم الرقابة إلا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وكيفيةها وشروطها.

2- المراجعة والتفتيش: وهذا كإجراء تطبيقي لما أتت به النصوص والتنظيمات وهذا بمراقبة الحسابات بأسلوب مدقق وهذا ما يقوم به جهاز أو فرد موكول له أمر الرقابة الخارجية.

3- الحوافز والجزاءات: وهذا حتى نقول للمحسن أحسنت وللمسيء أسأت، حيث يجب مكافأة المراقب المتفاني في عمله بأحسن الحوافز، وفي الوقت نفسه يجب تسليط أقصى العقوبات على من تهاون وأهمل القيام بعمله².

المطلب الثاني: ترشيده الإنفاق العام وعوامل نجاحه

¹ بن داود ابراهيم، رقابة نفقات بين أحكام الشريعة الإسلامية ونصوص التشريع، سلسلة الإصدارات القانونية، 2008، ص 27

² نفس المرجع، ص 28

نظرا للتزايد المستمر في حجم النفقات العمومية مما سبب مشاكل كبيرة للدول ظهرت الحاجة إلى ترشيد النفقات العمومية والذي يتوقف بدوره على مدى سلامة الأساليب والأدوات المستعملة في اتخاذ القرارات القيام بالمشاريع والخدمات.

الفرع الأول: ترشيد الإنفاق العام وعوامل نجاحه

أولاً: ترشيد الإنفاق العام

يعني حسن التصرف في الأموال العمومية وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون اصراف أو تقتير، ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاوله، الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية¹.

- يشير ترشيد الإنفاق العام إلى "العمل على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير إلى أدنى حد ممكن. لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف"².

ثانياً: عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات العامة: ليكون ترشيد النفقة العامة رشيداً يجب أن تتوفر على ستة شروط هي:

¹ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008 ص 3
² أ. حداب محي الدين، ترشيد الإنفاق العام كدعامة للتنوع الاقتصادي في الجزائر في ظل الأزمة النفطية الراهنة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد السادس، الجزائر، 2018، ص 176

- ضرورة توفر بيئة سليمة للحكم.

2 - إرادة سياسية قوية.

3 - كفاءة أجهزة الدولة.

4 - التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة.

5 - توفر نظام محاسبة ورقابة فعال.

6 - الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص.

الفرع الثاني: تجارب دولية في إدارة الإنفاق العام

تجربة النرويج في ترشيد المشروعات الاستثمارية العامة

تعتبر النرويج دولة اسكندنافية صغيرة، تقع في أقصى شمال غرب قارة أوروبا، ويبلغ عدد سكانها 5 ملايين نسمة، وهي دولة نفطية يستأثر البترول فيها بحوالي ربع إجمالي الناتج المحلي للبلد، كما تتمتع باحتياطيات كبيرة تمثل حوالي نصف مخزونات النفط الأوروبية و 75% من احتياطياتها من الغاز الطبيعي، و 1% من احتياطيات النفط العالمية. فإنها تتربع أيضا على عرش التصنيف في بعض المؤشرات العالمية الشهيرة فهي الأولى عالميا في مؤشرات التنمية البشرية و مكافحة الفساد و كذا مؤشر جودة إدارة الموارد والشفافية والمساواة في قطاع النفط والغاز¹.

¹ عبد الحميد مرغيث، تجربة النرويج في حوكمة المشروعات الاستثمارية العامة والدروس المستفادة للجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة جيجل، الجزائر، مقال منشور بتاريخ 2006، ص1

كما قدمت الترويج نموذجاً رائعاً في ترشيد المشاريع الاستثمارية العامة، من خلال برنامج "ضمان الجودة" الذي تم إقراره كإطار ترشيد إلزامي لهاته المشاريع، وقد أثبت الدلائل تأثيره الإيجابي في تحقيق وفورات ضخمة في التكلفة.

1. تعريف وأهداف برنامج ضمان الجودة

شهدت الترويج خلال فترة الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي سلسلة من المشروعات الكبرى غير الناجحة وتجاوزات متكررة في الإنفاق عليها أثرت على مستوى كفاءة الاستثمار العام، فوفقاً لدراسة تقويمية صادرة عن وزارة المالية النرويجية والتي ركزت على 11 مشروع استثماري عام تم التخطيط لها وتنفيذها خلال التسعينيات فقد خلصت إلى أن ثلاثة مشاريع فقط تم إتمامها في حدود التكلفة المتفق عليها، بينما بلغ مجموع التجاوز في التكلفة معدل 84 بالمائة. وعليه لمعالجة المشاكل المتصلة بقضية "كفاءة الاستثمار العام"، عكفت وزارة المالية في الترويج في عام 2000 على وضع إطار لحوكمة المشروعات الاستثمارية العامة في البلاد أطلق عليه "برنامج ضمان الجودة"، ويتميز بكونه إطار حوكمة إلزامي نص عليه قانون الميزانية الوطنية، وبموجب هذا البرنامج يتم إخضاع جميع المشروعات الممولة من الدولة التي تزيد قيمتها عن 500 مليون كرونة نرويجية (أو ما يعادل 60 مليون يورو) لتقييم خارجي إلزامي من طرف مستشارين خارجيين (مستقلين) متعاقدين مع وزارة المالية.

ويطبق هذا البرنامج في الواقع على مشاريع البنية التحتية للنقل (باستثناء الطيران)، مشاريع الدفاع، ومشاريع بناء المقرات الحكومية، فبحلول عام 2013، بلغت مدة عمل البرنامج 13 عاماً وشملت 160 مشروعاً.¹

ويعر البرنامج بمرحلتين أساسيتين كما يلي:

¹ عبد الحميد مرغيت، تجربة الترويج في حوكمة المشروعات الاستثمارية العامة والدروس المستفادة للجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة جيجل/الجزائر، مقال منشور بتاريخ 2006، ص

المرحلة الأولى : ضمان جودة اختيار المفهوم

تم إقرار هذه المرحلة منذ العام 2005 لتركز على ضمان الجودة الخارجية في مرحلة مبكرة من دورة المشروع، حيث أي "الدراسة المسبقة" للمشروع وقبل قرار مجلس الوزراء بالموافقة عليه. فخلال هذه المرحلة يتم الاستعانة بمستشارين خارجيين (خبراء مستقلين) متعاقدين مع وزارة المالية لاستخدامهم كضامني الجودة وهذا باتخاذهم الإجراءات

اللازمة لضمان صحة وثائق وملفات المشروع المقدمة للوزارة والتي ستكون أساس اتخاذ القرار، وكذا مساعدة الوزارة في التأكد من أن اختيار المفهوم (المشروع) قد كان وفق اختيار عادل ورشيد. فالغرض من هذه المرحلة التي تكون قبل إرسال المشروع لنيل موافقة مجلس الوزراء هو ضمان الخبراء المستشارين لجودة مجموعة من الوثائق الإستراتيجية المتعلقة عموماً بـ "دواعي تنفيذ المشروع" و التي تشمل ما يلي:¹

- تحليل التكاليف والمنافع الاقتصادية والاجتماعية للمشروع ؛

-- تقييم مدى الأهمية والكفاءة والاستمرارية لهذا المشروع ؛

-دراسة ووضع ترتيب للعديد من البدائل الاستثمارية ؛

-إعداد الإستراتيجية العامة لإدارة المشروع .

المرحلة الثانية : ضمان جودة أسس الرقابة والإدارة للمشروع

¹عبد الحميد مرغيت، مرجع سابق، ص12

هذه المرحلة هي نفسها ضمان الجودة الخارجي الذي كان يمارس في النرويج خلال الفترة (2000-2004) أي قبل إقرار المرحلة الأولى المذكورة أعلاه، ويتم الشروع فيها بعد موافقة مجلس الوزراء و قبل عرض المشروع رسميا على البرلمان للموافقة لإقرار الاعتمادات المالية الخاصة به. ويتمثل الهدف من هذه المرحلة الثانية في ضمان الخبراء المستشارين لجودة الوثائق المقدمة قبل موافقة البرلمان على تكلفة المشروع، من خلال قيامهم بإعداد تقرير لوزارة المالية.

حقق برنامج "ضمان الجودة" النرويجي تأثيرا إيجابيا على مستوى كفاءة الاستثمار العام في البلد تجسد أساسا في الوفورات الضخمة المحققة في التكلفة وهذا مقارنة بالتسعينيات من القرن الماضي التي عرفت تجاوزات كبيرة في التكلفة فقد قامت النرويج خلال الفترة (2000-2009) بإخضاع 40 مشروع استثماري عام يجري تنفيذها خلال الفترة (2000-2012) لبرنامج ضمان الجودة، وكانت النتيجة أنه تم استكمال 32 مشروع بالتكلفة المحددة أو دونها، (وهذا من أصل 40 مشروع المنفذة أي أن برنامج ضمان الجودة حقق نسبة نجاح وصلت إلى 80 بالمائة)، بالإضافة إلى ما سبق، فقد اتضح من المشروعات الاستثمارية المنفذة في أربع قطاعات وهي: (البناء، الدفاع، السكك الحديدية، الطرق) أن التكلفة الفعلية كانت أقل من التكلفة المخططة. فقد حققت مشروعات الطرق (وعددها 16 مشروع) وفورات ضخمة في التكلفة، تلاها قطاع الدفاع ثم البناء وأخيرا قطاع السكك الحديدية.¹

خلاصة الفصل :

1 عبد الحميد مرغيت، مرجع سابق، ص13

لقد حاولنا فيما سبق معالجة النفقات العامة و تطرقنا إلى أهم التقسيمات العلمية للنفقة وركزنا دراستنا على التقسيمات عند المشرع الجزائري و للنفقات دور كبير في ميزانية الدولة حيث تستعملها الدولة كأداة لدفع النمو الاقتصادي، ثم تطرقنا إلى مراحل تنفيذ النفقات العمومية والمتعاملين المكلفين بتنفيذ ودور كل واحد منهما في كل مرحلة، ولأن الجزائر تعاني من أزمة مالية في السنوات الأخيرة توجب عليها وضع آليات الرقابة الصارمة لتفادي تبديد المال العام. ولهذا قمنا بالتشخيص والتعرف على الرقابة ودورها في ترشيد النفاق العام مستعرضين تجربة النرويج النموذجية في حوكمة وترشيد الإنفاق العام في مشاريع الاستثمار العام أو مشاريع البنية التحتية

وهو ما يأخذنا لدراسة الفصل الثاني الذي سنتناول فيه أهم هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر.

تمهيد :

تحتل الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية أهمية كبيرة للحفاظ على المال العام وترشيد النفقات، ولا تعتبر هدفا في حد ذاتها لأن الهدف الفعلي هو القضاء على الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير وسوء التنظيم وتبديد الأموال العمومية وانعدام الشفافية والتي تؤدي بدورها إلى تعطل المشاريع والمخططات المسطرة مما يثر على التوازنات المالية والاقتصادية الكبرى وحتى الاجتماعية والسياسية.

ولقد أوكلت عملية مراقبة النفقات العمومية في الجزائر إلى هيئات مختلفة منها مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى هيئة رقابية في الجزائر، بالإضافة إلى المفتشية العامة للمالية مع إشراك ممثلي الشعب على جميع مستويات ذات الرقابة. ويمكن تقسيم الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر إلى:

رقابة قبلية تتمثل في كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي

رقابة بعدية: وتنقسم إلى رقابة قضائية (مجلس المحاسبة) ورقابة إدارية (المفتشية العامة للمالية)

رقابة سياسية: وتتمثل في رقابة ممثلي الشعب (رقابة برلمانية) ورقابة المجالس المحلية

المبحث الأول: الرقابة القبلية على النفقات العمومية

ويقوم بهذا النوع من الرقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

الرقابة على الالتزام بالنفقات تعتبر رقابة سابقة، أي أنها تمارس قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية ولا يجوز تنفيذ النفقات قبل الحصول على الموافقة من الجهة المختصة بالرقابة السابقة، والملاحظ أن هذا النوع من الرقابة يمنع ارتكاب المخالفات المالية، لذلك يطلق عليه اسم الرقابة الوقائية، تتكفل بهذه المهمة شخص يسمى المراقب المالي، بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين يعينهم جميعا الوزير المكلف بالمالية.

الرقابة السابقة على النفقات العمومية الخاصة بميزانية الدولة تكون من طرف المراقب المالي، ويحكم هذه الرقابة المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها المعدل والمتمم، الذي أعطى أهمية خاصة للرقابة التي يقوم بها المراقب المالي، معززا بذلك المهام المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 33/90 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي للعمال التابعين للأسلاك الخاصة للإدارة المكلفة بالمالية، والذي أعطى للمراقب المالي مكانة هامة في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية.

وحسب المرسوم 414/92، فإن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى تطبق على النفقات الملتزم بها من طرف جميع المؤسسات، والإدارات التابعة للدولة، وتمارس من طرف مراقبين ماليين يساعدهم في ذلك مراقبين ماليين مساعدين.

الفرع الأول الأول: تعريف المراقب المالي و مجال تدخله.

المراقب المالي شخص يمثل الوزارة المكلفة بالمالية، حيث يعين بقرار وزاري وعامة ما يكون مقر عمله مديرية المالية لدى الولاية المعنية المعين فيها، وينتقل إلى المؤسسات المعنية إذا اقتضت الضرورة لذلك¹. وبعد تعديل سنة

¹ براق محمد مطبوعة حول المحاسبة العمومية، مقدمة لطلبة السنة الثالثة محاسبة، المدرسة العليا للتجارة، 2006-2007 ص 95.

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

2011 أضيف مراقب مالي يقوم بمراقبة الجماعات المحلية البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري على المستوى البلدي¹.

ويشكل المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة القبيلة على النفقات العمومية. يختص بتعيينه وزير المالية بين موظفي المديرية العامة للميزانية، حسب الكيفيات والشروط القانونية المنصوص عليها بالمرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها المعدل والمتمم، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011.

يتولى المراقب المالي مراقبة الميزانية العامة للدولة أو الميزانية الملحقة للحسابات الخاصة بالخزينة، وميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى ميزانية السلطات العمومية "البرلمان، المجلس الدستوري" ولهذا فإنه يكلف على الخصوص بالقيام بما يلي:

. مراقبة الالتزامات: حيث يقوم المراقب المالي بمراقبة مدى مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك بمراقبة الالتزامات المتعلقة باتخاذ القرارات المالية لصرف النفقات العمومية الموضوعة تحت تصرف الأمر بالصرف، كما يصهر المراقب المالي على الأخذ بمراقبة الحوالات والسندات والإيرادات التي يصدرها الآمرون بالصرف، وكذلك محاسبة التزاماتهم.

. مراقبة الأمر بالصرف: عن طريق مراقبة مدى تأهيله لصرف النفقة الملتزم بها.²

. تنفيذ كل المهام: التأكد من الرقابة على الجوانب المتعلقة بتطبيق التنظيمات الخاصة بالمالية، إضافة إلى المهام الأساسية للمراقب المالي والمتعلقة بالرقابة وهي³:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21-11-2011 الذي يتعلق بمصالح المراقبة المالية.

² المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية 2003

³ المادة 58 الباب الثالث في المراقبة الفصل الأول من قانون 21/90

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

- المشاركة و التنسيق مع الأمرين بالصرف ومصالح تقدير الميزانية في أعمال التحضير والمناقشة من خلال اقتراح الإجراءات الضرورية، التي تمكن من التسيير الدقيق والفعال للأموال العمومية، ولهذا يلعب المستشار المالي دور الأمر بالصرف.

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات، أو رفض التأشيرة، وذلك ضمن الآجال المحددة.¹

- إعطاء آراء و نصائح بهدف تحسين تنفيذ الصفقات العمومية من طرف الأمرين بالصرف.

- تمثيل وزير المالية على مستوى مجالس الإدارة، أو مجالس التوجيه للهيئات والمؤسسات العمومية ذات طابع إداري.

- تحضير و إرسال تقرير سنوي شامل يقدم إلى وزير المالية على سبيل العرض و كذلك إلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، يتضمن على الخصوص الوضعية العامة للإتمادات والنفقات والصعوبات التي لقيها، والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، و كذلك كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية، بالإضافة إلى المهام السابق ذكرها، يمكن أن تحدد مجالات أخرى لتدخل المراقب المسبقة في مهلة 10 أيام، ويمكن أن تمتد 20 يوم في خصوص الملفات الأكثر تعقيدا أو التي تتطلب رقابة معمقة حيث يبدأ حساب الآجال منذ استلام الملفات.

الفرع الثاني: إجراءات الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها المعدل والمتمم، نجد أن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي تقوم على محورين أساسيين:

. الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها.

. محاسبة الالتزام بالنفقات.

¹ براق محمد. مطبوعة حول المحاسبة العمومية، مقدمة لطلبة السنة الثالثة تخصص محاسبة 2006-2007 ص 95.

1/ الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها:

يقوم بها المراقب المالي وفقا لمجموعة من الشروط، حيث أن كل الالتزامات بالنفقة المسجلة في ميزانية الدولة يجب أن تخضع إلى التأشيرة المسبقة للمراقب المالي، وعلية فلا يمكن في أي حال من الأحوال الالتزام بنفقة معينة دون وجود تأشيرة مسبقة للمراقب المالي، وهذا ما نصت عليه المواد 5 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، حيث تخضع كل القرارات المتضمنة التزاما بالنفقة، مسبقا وقبل التوقيع عليها، لتأشيرة المراقب المالي وتتمثل هذه القرارات في:

. قرارات التعيين والتثبيت المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين وأجورهم باستثناء الترقية في الدرجات.

. الجداول الاسمية التي تعد عند غلق كل سنة مالية.

. القوائم الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة، و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

. الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز.

كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي:

. كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية عند ما لا يتعدى المبلغ مبلغ عقد الصفقة العمومية.

. كل القرارات الوزارية المتعلقة بالإعانات، تفويض الإعتمادات أو الإلحاق أو تحويل الاعتمادات.

كل الالتزامات المتعلقة بتعويض المصاريف والتكاليف الملحقمة، إضافة إلى النفقات المثبتة بفواتير نهائية¹.

العناصر التي تقوم عليها عملية الرقابة:

حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها فإن الرقابة

السابقة على الالتزام بالنفقة تقوم على عدة عناصر:

¹المواد 5 و 6 ، 7 من المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

. **صفة الأمر بالصرف:** وهنا يتم التأكد مما إذا كان الأمر بالصرف الذي ينفذ عملية الالتزام بالنفقة مؤهلا قانونا للقيام بهذه العملية و يتم معرفة الأمر بالصرف بالرجوع إلى الدمغة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية و الإمضاء الموجود في أسفل بطاقة الالتزام الذي بين الاسم و اللقب الأمر بالصرف و صفته.

. **المطابقة التامة لبطاقة الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها:** حيث أن شكليات بطاقة الالتزام تحدد بقرار من وزير المالية، وذلك فيما يتعلق بالبيانات المذكورة فيها، وذلك استنادا إلى المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 92/ 414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.¹

. **توفر الاعتمادات أو المناصب المالية:** بالرجوع إلى مدونة الميزانية *nomenclature budgétaire* الخاصة بالقطاع المعني، حيث أنه عند بداية كل سنة مالية، يتم إعداد مدونة الميزانية التي يتم فيها توزيع الاعتمادات حسب الأبواب والمواد، ويصادق عليها من طرف المديرية العامة للميزانية، وتتخذ المدونة في شكل قرار وزاري مشترك بين وزير القطاع المعني ووزير المالية.

وعليه لمعرفة وجود الاعتمادات الخاصة بعملية مالية، يكفي الرجوع إلى مدونة الميزانية في البداية، وذلك بمقارنة مبلغ الالتزام بالنفقة مع المبلغ الإجمالي الخاص بكل عملية، حيث في بطاقة الالتزام يسجل الرصيد المتبقي الذي يكون المرجع الرئيسي للعملية اللاحقة.

. **التخصيص القانوني للنفقة:** هنا يقوم المراقب المالي أو المراقب المالي المساعد من التأكد من مدى مطابقة طبيعة النفقة للباب و المادة.

. **مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة:** وتتمثل الوثائق الملحقة في وثائق الإثبات المختلفة التي يرفقها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام و يقدمها للمراقب المالي، و نذكر على سبيل المثال: قرار تعيين موظف، سند طلب، عقد الصفقة...

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها .

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

. وجود تأشيرات وآراء مسبقة: وذلك في حالة ما إذا نصت التنظيمات والقوانين على ذلك وخاصة إذا تعلق الأمر بالصفقات العمومية التي يتطلب تنفيذها التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات العمومية و في حالة عدم وجود التأشيرة لا يمكن تنفيذ الصفقة.

وعليه فإن منح أو عدم منح التأشيرة يكون بعد المرور بمختلف العناصر السابقة الذكر، وذلك بالتأكد منها واحدة بعد الأخرى.

. محاسبة الالتزامات:

إن مسك محاسبة الالتزامات تهدف إلى تحديد مبلغ الالتزام المنفذ من الإعتمادات المسجلة في الميزانية و الرصيد المتبقي في كل لحظة.

إن محاسبة الالتزام يقوم بمسكها المراقب المالي وتكون في مجالي التسيير أو التجهيز.

بالنسبة لمحاسبة الالتزام المتعلقة بنفقات التسيير تسجل:

. الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب و المواد.

. ربط الإعتمادات

. تفويض الإعتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين.

. الالتزامات المنفذة.

. الأرصدة المتبقية.

أما في ما يخص الالتزام المتعلق بنفقات التجهيز تسجل:

. رخص البرامج و إعادة تقييمها المتتالي في كل مرة.

. تفويض رخص البرامج.

. الأرصدة المتبقية.

الفرع الثالث: مسؤولية المراقب المالي ونتائج الرقابة على النفقات الملتمزم بها:

أولاً: مسؤولية المراقب المالي

المراقب المالي مسؤول عن كل تصرف صادر عنه أثناء ممارسة مهام الرقابة وتختلف المسؤولية حسب نوع القرار الصادر عنه: منح التأشيرة أو رفضها

. في حالة منح التأشيرة:

في حالة قيام المراقب المالي بمنح التأشيرة يمكن للآمر بالصرف مواصلة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية، وعليه فإن المراقب المالي مسؤول عن أية تأشيرة يمنحها وهذا ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 التي تنص على أن المراقب المالي مسؤول عن حسن سير مختلف المصالح العمومية التي هي تحت سلطته، وعن كل التأشيريات التي يمنحها¹، ويمكن أن تمتد المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد، وذلك في حدود الاختصاصات التي يفوضها إياه المراقب المالي في إطار الرقابة المسبقة حسب القرار 722 الصادر عن المدير العام للميزانية بتاريخ 28 فيفري 1994 المتضمن صلاحيات و تدخل المراقب المالي المساعد.

ونجد أن القانون المتعلق بممارسة رقابة مجلس المحاسبة المؤرخ في 10 مارس 1980 ينص على انه يعاقب التعسف في استعمال المراقب المالي لسلطته في الحالات التالية:

. إعطاء تأشيرة على شكل مجاملة

. رفض إعطاء تأشيرة بدون سبب مقبول او مبرر

. اتخاذ موقف من شأنه تعطيل الأمر بالصرف في أداء مهامه

. في حالة التغاضي:

¹ المادة 31 من المرسوم 414-92، مرجع سبق ذكره

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

في هذه الحالة تدفع مسؤولية المراقب المالي و يقتصر دوره على منح التأشيرة وتلقى المسؤولية على عاتق الأمر بالصرف وحده.

ثانيا: نتائج الرقابة على النفقات الملتزم بها المتعلقة بالمراقب المالي:

بعد القيام بعملية الرقابة يمكن للمراقب المالي أن يصل إلى إحدى النتيجةين:

- حالة مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- حالة عدم المطابقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

و ذلك يعود إلى المادة 10 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، حيث تنص على أن الرقابة على النفقات الملتزم بها، إما أن تكون مطابقة للمواد المذكورة في المادة التاسعة من نفس المرسوم أو تكون غير مطابقة.¹

. الحالة الأولى: مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط: في هذه الحالة يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام وعلى الوثيقة الإثباتية والتي تعتبر دليلا على سلامة النفقة ،وفي هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف أن يمر الأمر بالدفع أو حوالة الدفع للمحاسب العمومي للقيام بعملية الدفع.

. الحالة الثانية: عدم المطابقة: وهنا نكون أمام حالة الرفع و التغاضي، فبالنسبة للعمليات الغير المطابقة للقوانين و التنظيمات المعمول بهما تكون العملية موضوعة للرفض المؤقت أو النهائي حسب الحالة.

وفي حالة الرفض النهائي يمكن للأمر بالصرف القيام بالتغاضي تحت مسؤوليته عن طريق قرار معلل، و يجب أن تحتوي مذكرة الرفض على جميع الملاحظات الضرورية، إضافة إلى المراجع من النصوص المتعلقة بالعملية المنجزة.

و يجب أن يعلم الأمر بالصرف في مرة واحدة حول كل الأسباب المتسببة في عدم منح التأشيرة.

● الرفض المؤقت: le rejet provisoire إن الرفض المؤقت يكون في الحالات التالية:

. اقتراح الالتزام بالنفقة المشوب بمخالفة قابلة للتصحيح.

¹ المادة 10 من المرسوم 414-92، مرجع سابق

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

. غياب أو نقص الوثائق الإثباتية المطلوبة.

. نسيان إحدى البيانات في الوثائق الإثباتية.

إن الرفض المؤقت يؤدي إلى تعليق آجال تطبيق الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها.

• الرفض النهائي: le rejet définitif يكون الرفض النهائي في الحالات التالية:

. عدم تطابق الاقتراح بالالتزام بالقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

. عدم توفر الاعتمادات اللازمة أو المناصب المالية.

. عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات الموجودة على مذكرة الرفض المؤقت.

• التناضي: passer outre حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي 414/92 فإن الأمر بالصرف يمكن

أن يقوم بهذا الإجراء في حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشير على عملية الإلتزام بالنفقة،

وفي هذه الحالة ترفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف¹.

و يقوم الأمر بالصرف بالتناضي عن طريق قرار معلل و يجب عليه أن يعلم وزير المالية.

ولا يمكن القيام بالتناضي للأسباب التالية:

. عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونية التي تؤهله للقيام بالعملية.

. عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

. غياب التأشيرات و الآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون و التنظيم المعمول بهما.

. غياب الوثائق الإثباتية المتعلقة بالالتزام.

. التخصيص غير القانوني للالتزام سواء بتجاوز الإعتمادات أو تغييرها.

¹ المادة 18 من المرسوم 414/92، مرجع سابق

إن الالتزام الذي تم بموجبه التفاوضي يوجه إلى المراقب المالي للتأشير عليه مع الأخذ في الحسبان الرجوع إلى تاريخ و رقم التفاوضي.

يقوم المراقب المالي بتحويل نسخة من ملف الالتزام إلى وزير المالية للإعلام.

في كل الحالات السابقة تتحصل المؤسسات المتخصصة في الرقابة على نسخة من ملف التفاوضي.

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية

بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المراقب المالي وإعطائه التأشيرة يقوم كذلك المحاسب العمومي بمراجعة تطابق عمل الأمر بالصرف بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك قبل خروج الأموال العمومية لأصحابها وتنفيذ العمليات المالية (صرف النفقة)، تستند إلى مبدأ أساسي و مهم في المحاسبة العمومية يكمن في الفصل بين مهام الأمر بالصرف و محاسب العمومي الذي يهدف إلى تحقيق ضمانات أمنية وتنظيم العمل.

ويقصد من هذا المبدأ بأن تنفيذ الميزانية تسند إلى صنفين من الأعوان هم: الأمر بالصرف مكلف بالمرحلة الإدارية (التزام- تصفية ، تحرير الحوالة) والمرحلة المحاسبية (دفع النفقة) مكلف بها المحاسب العمومي الذين ينجزون مهام مختلفة و متكاملة في نفس الوقت.¹

الفرع الأول: طبيعة رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف

يتولى المحاسب العمومي تنفيذ الميزانية و العمليات المالية في شقها المحاسبي، حيث يختص بمرحلة الدفع التي تمثل الإجراء الذي بموجبه تتحرر الدولة من أعبائها.²

أساليب الرقابة: يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي:³

¹ بوبقرة الشيخ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات الجديدة مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تحليل إقتصادي جامعة تلمسان، 2007، ص 91.

² المادة 22 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية

³ قانون 21/90 سالف الذكر المادة 36

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

. صفة الأمر بالصرف أو المفوض له: يجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من أن الممضي على الحوالة هو الموظف المؤهل الذي له سلطة الإمضاء أي يجب أن تكون له صفة الأمر بالصرف أو المفوض له و هذا استنادا للقرار (Arrêté) رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1991 من طرف وزير المالية.

. اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي تكون عن طريق مراسلة الأمر بالصرف مرفقا بمحضر التنصيب وقرار التفويض وكذلك مقرر تعيين زيادة على ذلك نموذج الإمضاء.

. يصبح هذا الاعتماد باطلا بانتهاء مهام الأمر بالصرف.

. شرعية عمليات تصفية النفقات: المادة 20 من القانون 21/90

التحقق من دقة الحسابات على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

. توفر الاعتمادات: يتحقق المحاسب العمومي من أن الاعتمادات كافية لتسديد النفقة وهذا عن طريق وجود مصلحة في الخزينة تسمى مصلحة القروض دورها الأساسي تتبع كل النفقات التي صرفت فعلا من أول السنة المالية إلى آخر فصل السنة و الرصيد الباقي، زيادة على ذلك تأشيرة المراقب المالي تبرر ذلك فهي تسهل من مهمة المحاسب العمومي كما يجب التأكد من أن الديون لم تسقط آجالها أي لم تنقضي عليها أربع سنوات ابتداء من أول يوم من السنة المالية التي أصبحت فيها مستحقة مما لم تنص أحكام قانون المالية صراحة على خلاف ذلك¹.

. التحقق من أن الديون ليست محل معارضة:

يجب على المحاسب العمومي التحقق من عدم وجود معارضة على الدفع أي بالنظر إلى التسوية المادية للدائن أمام الأجهزة العمومية للدولة (بنوك، مصالح الضرائب... الخ) كما يجب التحقق من أن المبلغ المدفوع هو لصالح الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي.

. تأشيرة عملية المراقبة: التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها.

الفرع الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي ونتائج رقابة على الأمر بالصرف.

¹ قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المادة 16

أولاً: : مسؤولية المحاسب العمومي

تعد إقامة المسؤولية على المحاسبين العموميين وسيلة عملية كفيلة بضمان قيامهم بمهامهم على أكمل وجه.

أنواع مسؤولية المحاسبين العموميين: المحاسب العمومي مسؤول عن جميع العمليات التي يقوم بها¹، حيث تشمل هذه المسؤولية أساساً ما يلي:²

❖ **المسؤولية الشخصية:** عند عدم القيام بالعمليات الرقابة الآتية، وعند عدم مسك المحاسبة و المحافظة على الوثائق المحاسبية وسندات الإثبات.

❖ **المسؤولية المالية:** عندما يثبت وجود نقص في الأموال و القيم يتعين على المحاسب العمومي تسديده على حسابه الخاص.

وفي جميع الحالات، لا يمكن إقحام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، إلا من قبل وزير المالية³ أو مجلس المحاسبة⁴.

نتائج مسؤولية المحاسب العمومي: إذا ثبت أن المحاسب العمومي قد ارتكب أي مخالفة فإنه ستقام مسؤوليته التي لا يمكن أن ينطق بها إلا وزير المالية أو مجلس المحاسبة⁵.

1/ **قرار مدين:** هو قرار له قوة تنفيذية يصدره وزير المالية أو مجلس المحاسبة، يتضمن الطلب من المحاسب العمومي المعني بإعادة الأموال العمومية من أمواله الخاصة، و يمكن للخبزينة العمومية أن تقر منح تسبيق من أجل دفع المستحقات.

2/ **الإبراء المجاني:** يمكن لوزير المالية أن يقرر إبراءً مجانياً جزئياً أو كلياً لفائدة المحاسبين العموميين الذين صدر في حقهم قرار مدين، و هذا بعد اخذ رأي الهيئة المعنية و مجلس الدولة.

¹ نظراً لأهمية مسؤولية المحاسبين العموميين، فإنه يتعين عليهم قبل استلام مهامهم اكتابة تأمين حول مسؤوليتهم و المخاطر المحيطة بها.

² المادة 38 و 40 إلى 46 من نفس القانون 21/90

³ من خلال الرقابة التي تجريها المتقشية العامة للمالية

⁴ من خلال الرقابة التي يجريها باعتباره هيئة قضائية

⁵ المادة 64 و 65 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

كما يتم الإبراء المجاني في الحالة التي يثبت فيها المحاسب العمومي أن قيامه بالعملية التي كان لظروف قاهرة، حيث تتحمل الميزانية العامة للدولة الأعباء المرافقة.

ثانيا: نتائج رقابة المحاسب العمومي

. **قبول التسديد:** يجب على المحاسب العمومي بعد إيفائه للالتزام المذكورة سابقا أن يقوم بدفع النفقات وذلك ضمن الآجال المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06 فبراير سنة 1993 الذي يحدد آجال دفع النفقات.

. **رفض القيام بالتسديد:** إذا اكتشف المحاسب العمومي خطأ يمس بشرعية النفقة العمومية فعليه أن يوقف عملية دفع النفقة و يعلم الأمر بالصرف عن طريق مذكرة كتابية محددة فيها أسباب الرفض مرتكزا بذلك على قوانين وتنظيمات فيقوم الأمر بالصرف بالتسوية المشار عليها في المذكرة.

و يمكن للأمر بالصرف في حالة رفض نهائي للنفقة أن يستعمل إجراء آخر و لكن تحت مسؤوليته بتنفيذ النفقة وهو ما يسمى بالتسخير¹ <<Réquisition>> و يجب أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة " يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها"² .

إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية و المالية و عليه أن يرسل حينئذ تقريرا إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشر(15) يوما مع ذكر الأسباب الداعية إلى الرفض.

غير أنه يجب على المحاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يأتي: المادة 48 من القانون 21/90.

- ❖ عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة
- ❖ عدم توفر أموال الخزينة
- ❖ انعدام إثبات أداء الخدمة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 بإجراءات تسخير الأمر بالصرف للمحاسبين العموميين
² المرسوم التنفيذي رقم 314/91 سالف الذكر، المادة 02

❖ طابع النفقة غير الابرائي

❖ انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.

المبحث الثاني: الرقابة البعدية على النفقات العمومية في الجزائر.

تتم الرقابة على النفقات العمومية عادة عن طريق وزارة المالية حيث تخصص لهذا الغرض موظفين تحت سلطتهم، وعليه فتوكل مهام الرقابة إلى المراقب المالي التي تنصب رقابته على النفقات التي يلتزم بها وهي رقابة قبلية وكذلك رقابة المحاسب العمومي التي تكون آخر مرحلة قبل التنفيذ النهائي للنفقة العمومية وهي في الأساس رقابة وقائية تهدف إلى ضمان المشروعية ودقة الحسابات، لكن ضرورة عدم تعطيل العمل الإداري أدت إلى إمكانية تجاوزها بسهولة حسب البعض، وهذا ما يقتضي إقرار رقابة بعدية، تتمثل في كل من: المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية "المفتشية العامة للمالية"

المفتشية العامة للمالية هي هيئة أو مؤسسة وطنية مكلفة قانونا بالمراجعة المنصبة أساسا على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية أو الإقليمية وكل الأجهزة الخاضعة لقواعد وأحكام المحاسبة العمومية وهي كالاتي:¹

. المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

. المؤسسات الاشتراكية ووحداتها و فروعها و الخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها.

. صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية و التقاعد والتأمينات والتعاونيات الفلاحية وبصفة عامة كل الهيئات العمومية ذات طابع اجتماعي.

. المؤسسات العمومية والاقتصادية.

¹ المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية. المعدل والمتمم

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

ويمكن أن تتم على أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة أو من جماعات محلية أو هيئة عمومية.

الفرع الأول: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

توسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية زيادة على تدخلاتها التي حددها المرسوم رقم 53/80 ليشمل التقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مرسوم رقم 79/92 المؤرخ في 1992/02/22 إضافة إلى الأمر رقم 01/08 المؤرخ في 2008/2/28، يتم الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 الذي يخول للمفتشية العامة للمالية سلطة مراقبة المؤسسات العمومية والاقتصادية وتمارس المفتشية العامة للمالية ثلاث أنواع من المهام:

. مهمة الرقابة:

تعتبر هذه المهمة أساسية والغرض الذي أنشئت من أجله هذه الهيئة، وتهدف المفتشية العامة للمالية من خلال المراقبة إلى توضيح الرؤى وإعلام الوزارة المكلفة بالمالية بظروف تطبيق القوانين، والتعليمات، وشروط تنفيذ النفقات من خلال مهمة الرقابة التي تقع على مختلف العمليات المالية والمحاسبية، و تحاول المفتشية العامة اكتشاف الفروقات والأخطار، والتجاوزات المرتكبة على الأموال العمومية.

في إطار هذه المهمة تستطيع المفتشية إعطاء اقتراحات للتسيير الحسن للمال العام كما تشير إلى إيجابيات التسيير بصفة عامة، إذ يجب أن يكون تقرير المفتشية حيادي و شفاف قدر المستطاع.

فالمفتشية العامة للمالية تتدخل بالرقابة اللاحقة للتحقق من الأعمال المنجزة والمهام المسطرة والمحددة قانونا وتنصب على التسيير المالي في مصالح الدولة والمرافق العمومية "المحلية"، ثم توسع هذا المجال لتشمل مؤسسات عمومية اقتصادية، أي مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، المستثمرات الفلاحية العمومية، صناديق الضمان الاجتماعي وكل المنظمات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي المستفيدة من مساعدات الدولة.¹

¹ المادة 06 من الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 الذي يخول للمفتشية العامة للمالية سلطة مراقبة المؤسسات العمومية والاقتصادية المعدل والمتمم.

. مهمة الدراسة و الخبرات القضائية:

بالإضافة إلى مهمة الرقابة أسندت إلى المفتشية العامة للمالية مهمة الدراسات والخبرات القضائية التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، وكان هذا الأخير أكثر وضوحا في هذا الجانب، حيث نصت مادته الثانية على: "المفتشية العامة للمالية يمكن أن تكلف بإنجاز مهام تتمثل في دراسات وأخبار ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني" ويمكنها في هذا المجال اللجوء إلى مساعدة التقنيين المؤهلين لمصالح عمومية أخرى، فمهمة الدراسة والخبرة هي مساعدة لدراسة الملفات وهي تمثل مساهمة لتحضير إصلاحات معينة، ومنه فالمفتشية تستدعي في كل قضية مالية هامة من طرف هيئات الدولة، وهذا للتحقيق في كيفية صرف المؤسسات العمومية وتوجيهها لأغراض وأهداف محددة، لكن عمليا مهمة الدراسة والخبرة تبقى مهمة ثانوية بالمقارنة مع مهمة الرقابة التي تبقى مهمة أساسية للمفتشية العامة للمالية.

. مهمة التقييم الاقتصادي و المالي:

المفتشية العامة مكلفة بمهمة التقييم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 78/92، المادة الثالثة تنص على ما يلي:¹ "يمكن أن تطبق تدخلات المفتشية العامة للمالية كذلك على التقييم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي بناء على السلطات والهيئات المؤهلة" و بهذه الصفة تتولى على الخصوص ما يأتي:

- . تقوم بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.
- . تقوم بدراسة المقارنة في الزمان والمكان لمختلف أصناف ومعايير التسيير.
- . تقوم بتحليل هيكلية مقارنة لنوعية التسيير في مجموعات قطاعية.

من خلال هذا، اتضح لنا أن المفتشية تعززت صلاحياتها، فلم تعد تراقب فقط الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بل كذلك تقوم بتقييم نشاطها وتوجيهها نحو تسيير أفضل، الشيء الذي لم يكن موجودا من قبل وبظهور المرسوم رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 و الذي يؤهل المفتشية العامة للتقييم الاقتصادي

¹ المادة 03 من المرسوم 78-92، مرجع سبق ذكره

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

للمؤسسات العمومية الاقتصادية و بالتالي يجعلها الهيئة الوحيدة المؤهلة لذلك، و خاصة بعد منح المؤسسات العمومية الاستقلالية في التسيير بواسطة قانون 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 والمتعلق بقانون توجيه المؤسسات العمومية المستقلة و منه كان من الضروري إصلاح نظام الرقابة اتجاه هذا القطاع بتحويل المفتشية العامة للمالية صلاحية التقييم الاقتصادي.

الفرع الثاني: طرق رقابة المفتشية العامة للمالية

يقوم وزير المالية في بداية كل سنة بتحديد برنامج للعمل، تراعى في هذا البرنامج طلبات أعضاء الحكومة ومجلس الحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، أي أن الرقابة في المفتشية العامة للمالية تجري على أساس المعلومات المتوفرة و في هذا الإطار تنص المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 على ما يلي:

"تحدد عمليات المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، ويضبط هذا البرنامج، الوزير المكلف بالمالية بقرار حسب الأهداف المحددة، وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة".

مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات الخاضعة للرقابة المعهودة للمفتشية العامة للمالية تكون عن طريق فرق التفتيش والبعثات التفتيشية (Brigades)، وذلك على أساس الوثوق من حسابات ومستندات الإثبات، كما تجرى المعاينات والتحقيقات بصورة فجائية، كما حددت المادة الخامسة من المرسوم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980 والمتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية:

"تمت المراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية بناء على الوثائق وفي عين المكان".¹

تمت المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية.

أما المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة تكون موضوع تبليغ مسبق والملاحظ أن الصورة الفجائية للرقابة هدفها هو أن يتجنب المحاسبون العموميون و كذا الأمرون بالصراف كل صور الإهمال والتباطؤ في أداء مهامهم.

¹ المادة 05 من المرسوم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980 والمتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية

فالإدارة المقرر مراقبتها لا يجب أن تخبر أو أتعلم مسبقا، في أي حال من الأحوال، حتى يكون للرقابة وزنها وأثرها الإيجابي في التنمية من خلال الحرص على التسيير الحسن للأموال العمومية، على المفتش أن يحقق في جميع الوثائق والسجلات المقدمة له، وأن يطرح الأسئلة التي يراها أساسية على المحقق له، بصفة تمكنه من معرفة مختلف المشاكل والعراقيل التي تقف أمام التسيير الحسن للمصلحة، وبالتالي فدور المفتش يجب أن يكون مرنا ولا يكون اجتماعيا على درجة تفقد الرقابة معناها، وأن لا يكون قاسيا في اتخاذ القرارات لدرجة لا يستطيع التعامل مع الأعوان وبالتالي لا يستطيع جلب منهم المعلومات الضرورية، يجب على المفتش المحقق أن لا يعطي الأوامر إليهم أو أن يتدخل في شؤون تسيير المصلحة لأن هذا ليس من صلاحيته.¹

كما يجب على المفتش الحفاظ على السر المهني مهما تكن الظروف.²

و بعد انتهاء كل مهمة رقابة يلتزم مفتشو المالية بإيداع تقرير كتابي في الآجال التي يتم تحديدها مسبقا، ويبلغ هذا التقرير إلى مسيري المصالح والهيئات التي تمت مراقبتها، وعليهم أن يجيبوا في اجل أقصاه شهرين على الملاحظات والمعائنات الواردة في التقرير.³

مجموع التقارير التي يعدها المفتشون الماليون من خلال تحقيقاتهم، يتم جمعها من طرف رئيس الفرقة الذي يقوم بدوره بإعداد تقرير خاص على شؤون هذه التقارير التي تحتوي جميع ملاحظاته، اقتراحاته، ثم بعد ذلك تحلل التقارير، ثم يعد التقرير النهائي الذي يرسل إلى السلطة السلمية والوصية وكذلك إلى رئيس مجلس المحاسبة.

وفي الأخير فإن المفتشية العامة للمالية تقوم بإعداد تقرير سنوي عن حصيلة عملها وتلخيصها لمعائناتها والاقتراحات ذات المغزى العام التي تراها، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبق في مجال تدخلها أو تحسينها على الخصوص.

يقدم هذا التقرير للوزير المكلف بالمالية في غضون الفصل الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد التقرير في شأنها.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر، المادة 11 .

² المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر، المادة 11 .

³ المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر، المادة 18 .

المطلب الثاني: الرقابة القضائية" رقابة مجلس المحاسبة "

مجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية في البلاد، وهو يتمتع بالاستقلالية في ممارسة مهامه، وهذا ما كرسه دستور 2016، فحسب المادة 192: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية

والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية . يعدّ مجلس المحاسبة تقريرا سنويًا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول....".

الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة وتنظيمه

1-إنشاء مجلس المحاسبة في الجزائر:

يعتبر مجلس المحاسبة الجهاز الأعلى للرقابة البعدية في البلاد، وقد تأسس بموجب دستور 1976، وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، فبموجب الدستور تم وضع الأساس للسلطات الواسعة التي يتمتع بها في مجال الرقابة على الأموال العمومية وضمان استقلاليته. وقد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانيا سنة 1980، وخضع في تسييره للتغيرات المتتابة التالية:

القانون 80-05 المؤرخ في الفاتح مارس سنة 1980 الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي للممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني.

القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الخاص بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، والذي استثنى المؤسسات العمومية الاقتصادية من رقابة المجلس كما انتزع منه وظيفته القضائية ليختصر على وظيفته الرقابية الإدارية فقط.

الأمر الرئاسي رقم 95-20 الصادر في 17 جويلية 1995، الذي كرس صلاحيات المجلس بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال والقيم والوسائل العمومية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات.

الأمر الرئاسي رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث أتى هذا الأخير بنظرة جديدة للمهام والأدوار المنوطة بمجلس المحاسبة قائمة على صلاحيات أوسع

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

وفي نطاق شامل يتجاوز المهام الرقابية التقليدية التي كانت موكلة إليه. وعلى الصعيد التعاون والتنسيق الدولي فان مجلس المحاسبة يعتبر من المؤسسات الفاعلة في مختلف المبادرات والمنظمات الإقليمية والدولية.

2-تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلاته:

تنظيم مجلس المحاسبة:

يتكون مجلس المحاسبة من العديد من المصالح التي تقوم بأدوار محددة حسب اختصاص كل منها حيث يضم ضمن هيكله التنظيمي الهيئات التالية¹:

-**الغرفة الوطنية والإقليمية:** تتولى الغرفة ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات، ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذلك رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية على الجماعات المحلية.

-**غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في إصدار الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون والأعوان المشابهون الذي أحقوا ضررا أكيدا بالخرزينة العمومية أو بأمالك الهيئات العمومية.

-**النظارة العامة:** وتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف عليها ناظر عام ويساعده نظار، وتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والصهر على التطبيق السليم للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة. هذا بالإضافة إلى كتابة الضبط الرئيسي ومكتب المقررين العامين والمصالح الإدارية والتقنية.

تشكيلات المجلس ومستخدموه:²

تمارس المهام الرقابية من طرف قضاة يشكلون سلكا يحتوي على مجموعة بالشكل التالي: رئيس مجلس المحاسبة ونائبه، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون، الناظر العام ونائبه.

ويجتمع مجلس المحاسبة في شكل: كل الغرف مجتمعة، الغرفة وفروعها، غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، لجنة البرامج والتقارير، وذلك من أجل البحث في المسائل المحالة عليه وإبداء الرأي في مسائل الاجتهاد

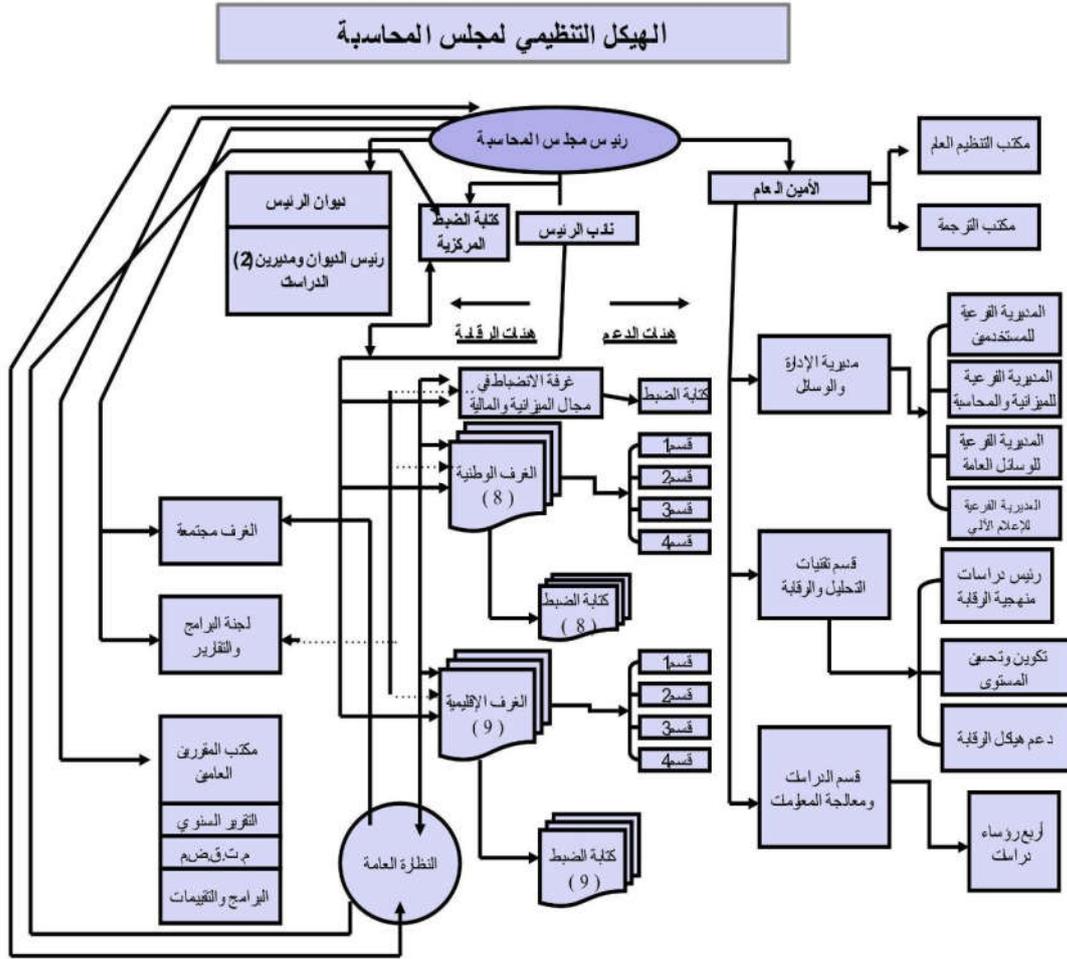
¹ المادة 29-36 من الأمر الرئاسي رقم 10-02 المؤرخ في 26-08-2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² المرسوم الرئاسي 10-02، مرجع سابق، المادة 48-49.

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

القضائي والقواعد الإجرائية، ويتأسس رئيس المجلس كل الغرف مجتمعة. والشكل التالي يوضح الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة:

الشكل رقم 2.2: الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة



المصدر: الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة: <http://www.ccomptes.org.dz>

الفرع الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة مبادرات ترقية وتفعيل الأداء الرقابي:

أولاً: نتائج رقابة مجلس المحاسبة:

– النتائج الإدارية:

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

- مذكرة التقييم: عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية.
- رسالة رئيس الغرفة: تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأعمال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها تسيير صحيح للأموال العمومية.
- الإجراء المستعجل: إذا توجب اطلاع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة مؤهلة بالوقائع أو الوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 24 و 25 من النظام الداخلي، يخطر رئيس مجلس المحاسبة كل هؤلاء عن طريق إجراء استعجالي¹.
- المذكرة المبدئية: يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات الوصية للمصالح أو الهيئات المراقبة عن طريق مذكرة مبدئية بالنقائص المسجلة في مجال تطبيق النصوص التي تسري على الأموال العمومية.
- التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا تلخص فيه جميع المعائنات والملاحظات التي يرى أنه من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية.
- من جهة أخرى يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية خاصة تدخل في نطاق اختصاصه كلما رأى ذلك مفيدا.
- يبين التقرير السنوي المعائنات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك.
- ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بناء على قرار صادر عن رئيس الجمهورية.
- يرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

¹ www.ccomptes.org.dz نظر يوم 05-04-2018 على الساعة 20:10

• التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية: يحضر مجلس المحاسبة مشروع تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة وترسله فيما بعد إلى الهيئة التشريعية مرفوقا بمشروع القانون المرتبط به.¹

2- النتائج القضائية:

- في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف:
يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المحاسبين والأمينين بالصرف المعنيين في حالة تأخير إيداع الحسابات وضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسالهم المستندات الثبوتية.
يطبق إكراهات مالية على المحاسبين والأمينين بالصرف المعنيين إذا انقضت الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة.
- في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين: يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب أية مخالفة. ويبت بقرار مؤقت يتضمن أوامر و/أو تحفظات في الحالات الأخرى ثم يتبع بقرار مخالفة أو استحقاق نهائي.
- في مجال رقابة نوعية التسيير: إذا لاحظت غرف مجلس المحاسبة أثناء ممارستها رقابة نوعية تسيير هيئات تدخل ضمن اختصاصها وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية. ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النظارة العامة إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك، ويشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.
- من جهة أخرى إذا سجل مجلس المحاسبة أثناء رقبته وقائع من شأنها تبرير دعوى في مجال الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا للوضع القانوني لهذا الأخير، يبلغ المعني هذه الوقائع إلى السلطة التي لها صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد المسؤول أو العون.

• في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

¹ www.ccomptes.org.dz نظر يوم 2018-04-05 على الساعة 20:10

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المسؤولين أو أعوان المرافق أو المؤسسات أو الهيئات الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو ببيئة عمومية.

• في مجال الطعن في قرارات المجلس: تبت تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة في الطعون التي تقدمها النظارة العامة أو السلطات الوصية أو المتقاضين المعنيين الذين يعارضون القرارات التي تصدرها غرف المجلس.¹

ثانيا: مبادرات ترقية وتفعيل الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة:

لقد تبنت السلطات العمومية العديد من المبادرات في سبيل ترقية دور مجلس المحاسبة كأعلى سلطة رقابية على المال العام، ويتجلى ذلك أساسا من خلال النصوص التشريعية وبالأخص الأمر الرئاسي 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة والقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، ومن خلال انضمام مجلس المحاسبة إلى العديد من المنظمات الإقليمية والدولية المعنية بالرقابة على المالية العليا، ARABOSAI – INTOSAI، سيتمكن من اكتساب الخبرات اللازمة والتكيف مع المستجدات الحاصلة في مجال الرقابة على المستوى

العالمي، كتبني المعايير الدولية للرقابة المالية العليا ومحاولة تحقيق التجانس بين المعايير

الوطنية وتلك المعايير. ومن خلال القيام أيضا بتوأمة مع مجالس محاسبة أوروبية كمجلس المحاسبة الفرنسي والبرتغالي في إطار اتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، حيث تهدف هذه الشراكة إلى تعزيز الكفاءة المهنية للقضاة، وكفاءة عمل مجلس المحاسبة في جميع مهامه الرئيسية (الصلاحيات القضائية، وتنفيذ قانون المالية، ومراقبة الجودة في الإدارة) وتحسين الامتثال للقوانين. مع تكيف معايير الرقابة المطبقة مع المعايير الأوروبية والدولية².

المبحث الثالث : الرقابة السياسية " البرلمان والمجالس الشعبية "

يمارس هذا النوع من الرقابة كل من البرلمان و مجلس الأمة و المجالس الشعبية المحلية و تعتبر هذه المجالس الشعبية ممثلة للشعب في ممارسة السلطة فالنتيجة التي نخرج بها هنا تتمثل في أن هذه الرقابة هي رقابة شعبية أي أن الشعب هو الذي يمارس هذه الرقابة حسب هذه التسمية، ولا بد من ضرورة وجود هذا النوع من الرقابة لأن الدولة غير قادرة لوحدها على تحمل المهام المعقدة للرقابة وبهذا تضمن استغلال أمثل للموارد العمومية من خلال دراسة و

¹ www.ccomptes.org.dz نظر يوم 05-04-2018 على الساعة 10:20

² Programme d'Appui à la mise en oeuvre de l'Accord d'Association, FICHE DE PROJET DE JUMELAGE, www.p3a-algerie.org

مناقشة أي نقطة محل الدراسة وتعرض للتصويت على النواب المنتخبون من طرف الشعب و هذا لتحقيق النفع العام.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية:

المطلب الأول: رقابة المجالس الشعبية المحلية:

نجد إلى جانب كل من رقابة المجلس الشعبي الوطني و رقابة مجلس الأمة رقابة أخرى لها ضرورة عظمى من حيث التطبيق في الميدان الذي تطبق فيه سياسات الدولة لتسيير مصالحها و أداء الخدمات خاصة في مجال النفقات العمومية حيث تتمثل هذه الرقابة في رقابة كل من المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي حيث الأولى جاءت لتدعيم رقابة كل من المحاسب العمومي و المراقب المالي¹، أما الثانية فهي تخضع لاهتمام كبير لأنها أكثر صلة بالشعب و بميدان التطبيق و تنفيذ السياسة و ميزانية الدولة كما أن رقابة المجلسين الشعبيين الولائي و البلدي تتشابه لأن لهما نفس الوسائل والأشكال التي تمارس فيها هذه الرقابة.

الفرع الأول: قانون المالية وقانون ضبط الميزانية

1- قانون المالية:

بعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها، يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني لتبدأ العملية الرقابية للبرلمان، والذي يتولى إحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة لجنة -الميزانية والمالية، حيث تتولى دراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها.

يتم عرض هذا التقرير على المجلس الشعبي الوطني الذي يتضمن مجريات المناقشة داخل اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها، ويرفق بتقرير يتضمن توصيات اللجنة عن ميزانيته التسيير والتجهيز للدولة. يبلغ التقريران إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ويوزعان على النواب ثلاثة أيام قبل انطلاق المناقشة العامة.

¹ المادة 36 من القانون رقم 81 - 02 المؤرخ في 02 / 02 / 1981 .

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

تخول الفقرة 11 من المادة 138 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على ميزانية الدولة. تحكم عملية التصويت عدة أحكام مشتركة مع التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة (أولا) وأحكام خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية فقط (ثانيا).

1.1. الأحكام العامة

تمثل هذه الأحكام العامة في إمكان إدخال التعديلات على النص على وفق ما جاء في القانون العضوي رقم 12-16 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لاسيما المادة 61 منه. حيث يتم التصويت بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يتطلب التصويت على نص المشروع بالأغلبية، فلا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب.¹

1.2. الأحكام الخاصة

إن القاعدة المعمول بها في هذه السياق هي أن يصوت البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ سنوية الميزانية. حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية بأغلبية الحاضرين في جلسة علنية وحسب أنماط التصويت المحددة في النظام الداخلي حيث يتم التصويت على

أحكام مشروع القانون المعدلة في التقرير التكميلي

الأحكام المعدلة في التقرير التمهيدي

الأحكام التي بقيت كما وردت في مشروع القانون

يعرض أخيراً مشروع القانون بكامله على التصويت

كما قيد الدستور البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حيث نصت المادة:

07/138 منه على ما يلي

¹ المادة 61 من القانون العضوي 12-16 المؤرخ في 25-08-2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات " 1... "

كما حدد القانون العضوي توزيع هذه المدة بين غرفتي البرلمان فمنح مدة سبعة وأربعين (47) يوما كحد أقصى للتصويت ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية، ومنح لمجلس الأمة عشرين (20) يوما كحد أقصى للمصادقة على النص المصوت عليه، أما الثمانية (08) أيام المتبقية فهي مخصصة للجنة المتساوية الأعضاء للبحث في الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية.

2. قانون ضبط الميزانية

تختتم السنة المالية بالنسبة للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان وهو ما يعرف بقانون ضبط الميزانية العمومية الذي يتضمن بوجه عام عرضا مفصلا لمختلف العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات المنجزة خلال السنة المالية تقدمه كل الوزارات والهيئات العمومية.

هو قانون يضبط المبلغ النهائي لنفقات وإيرادات الدولة في نهاية كل سنة مالية، ويصدق على العمليات النظامية المخصصة لتنفيذ الميزانية، كما يحدد النتائج الميزانية ويصف عمليات الخزينة. بإمكانه أن يشمل أحكاما حول المعلومات والرقابة على الأموال العمومية والمحاسبة وكذا مسؤولية الأعوان²

يقدم هذا العرض المفصل إلى البرلمان للمصادقة عليه بنفس الخطوات المتبعة في قانون المالية، ويكون مرفقا بالوثائق التقييمية اللازمة التي يعدها الجهاز الأعلى للرقابة المالية (مجلس المحاسبة)، ممثلة في التقرير المفصل حول ظروف تنفيذ الميزانية، والتقرير العام حول مطابقة حسابات الوزراء مع حسابات المحاسبين العموميين حيث يترتب على هذا النوع من الرقابة نتائج سياسية وقانونية هامة.

فقانون تسوية الميزانية آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة التي أقرها البرلمان بموجب قانون المالية الأولي أو التكميلي، لذلك وجب على الحكومة تقديم قانون تسوية الميزانية وفق إجراءات قانونية محددة لما له

¹ المادة 138 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق

² الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة <http://www.ccomptes.org.dz>

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

من أهمية بالغة في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة خلال السنة المالية المنصرمة والتي تمت المصادقة عليها في أول السنة من قبل البرلمان بغرفتيه.

ويوجد آليات أخرى للرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة، من أبرزها لجان التحقيق
لجان التحقيق:

هي واحدة من بين الآليات الرقابية التي يتمتع بها نواب البرلمان أثناء ممارستهم مهامهم، وهي يتم تكوين لجان تحقيق برلمانية أثناء وجود خرق أو تلاعب في أداء وظائف أي قطاع من القطاعات الوزارية.

لقد نص القانون العضوي 16-12 الخاص بالتعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه "يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إجراء لجان تحقيق تكون محل إجراء قضائي"¹.

المطلب الثاني: رقابة المجالس الشعبية المحلية

تتطلع المجالس الشعبية المحلية بعدة مهام رقابية لعل أهمها الرقابة على الميزانية المحلية (الولاية والبلدية) عن طريق التصويت على الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، والحساب الإداري.

أولاً: إجراءات التصويت والمصادقة على الميزانية

بعد إعداد مشروع الميزانية، من قبل الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، يتم تقديمها للمجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي للتصويت والمصادقة.

ويتم اعتماد ميزانية الولاية بـ:

- التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس الشعبي الولائي

- تقديمها للمصدة من قبل وزير الداخلية

¹ المادة 180 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25-08-2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الفصل الثاني: هياكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر

أما ميزانية البلدية فيتم اعتمادها بـ:

- التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس الشعبي البلدي

- تقديمها للمصدقة من قبل الوالي

ثانيا: التصويت على الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، والحساب الإداري

تصوت المجالس الشعبية الولائية على مشروع الميزانية المحلية وتضبطها وفقا للتشريع المنصوص عليه في قانون الجماعات المحلية، ويصوت لزوما على مشروع الميزانية الأولية للسنة الموالية قبل 10/31 من السنة السابقة للسنة المالية،

كما يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 06/15 من السنة المالية، ويتم التصويت بابا بابا، ومادة بمادة.

كما يتم التصويت على الحساب الإداري الذي يعبر عن ملخص الإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي تم صرفها، وكذا البواقى المسجلة في كل حساب. ويتم التصويت على حساب الإداري محل التنفيذ قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية الموالية.

ولقد نص القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في المادة 61، على أنه تخضع لمراقبة تنفيذ ميزانية الولاية والبلدية مجالسها المتداولة.¹

¹ المادة 61 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره

خلاصة الفصل:

لقد تطرقنا في هذا الفصل إلى نوع من أنواع الرقابة والتي لا تتم قبل وأثناء تنفيذ النفقة وإنما تتم بعد التنفيذ لهذه النفقة، فبدأنا بالرقابة الإدارية التي هي من مهام المفتشية العامة للمالية، حيث تختلف رقابتها عن باقي الأجهزة الرقابية الأخرى والتي تكمن مهمتها الأساسية في اكتشاف الثغرات ومختلف أخطار التلاعبات التي تقف كحاجز أمام الهدف الذي يكون نتيجة لتنفيذ هذه النفقة، ثم تناولنا الرقابة القضائية التي هي من صلاحيات مجلس المحاسبة والذي يعد كجهاز مستقل عن باقي هيئات الدولة، وعمله يكمن في الحكم على صحة الحسابات والأرصدة ومعاينة كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف عن الأخطاء المرتكبة، كما يمثل مستشارا سواء للجهاز التنفيذي أو حتى بالنسبة للرئيس وفيما يخص الرقابة البرلمانية هي من أهم أنواع الرقابة وتكون أكثر فعالية إذ تقوم السلطة التشريعية بمناقشة الحساب الختامي مبكرا وبعد انتهاء السنة المالية مباشرة.

استنادا إلى كافة أنواع الرقابة السالفة الذكر يمكن القول بأن وزارة المالية هي التي تقوم عادة بالرقابة السابقة على تنفيذ النفقة بينما يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة وكلاهما مهم من الناحية العملية إلا أن لكل منها مزايا وعيوب.

تمهيد:

بعد التعرف على النفقات العمومية، آلية تنفيذها وكذا الرقابة عليها، ثم التعرف على هيكل الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر، سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة الخزينة العمومية التي تعتبر هيئة عمومية لها فعالية في تنشيط الاقتصاد الوطني ويبرز ذلك في دورها المالي والاقتصادي، وكذا الدور الرقابي على تنفيذ النفقات العمومية والذي تم التطرق إليه في الجانب النظري من ناحية رقابة المحاسب العمومي، وسوف نحاول في هذا الفصل من خلال الدراسة الميدانية لخزينة ما بين البلديات "لرجام"، التعرف عليها أكثر وتوضيح أهم مصالحها وهيكلها التنظيمي وإبراز المهام المنوطة بأمين الخزينة البلدي وكذا آلية الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية من قبل خزينة البلدية.

المبحث الأول: تقديم لخزينة ما بين البلديات -لرجام-

شهد تنظيم الخزينة العمومية تطورا كبيرا منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، فمع التقسيم الإداري لسنة 1984 قررت السلطات العمومية آن ذاك إنشاء خزينة لكل ولاية، تشرف هذه الخزائن الولائية على الخزائن البلدية، ومن دراسة الهيكل التنظيمي لخزينة البلدية وجدنا من الضروري المرور بخزينة الولاية لفهم التنظيم الهيكلي للخزينة العمومية على المستوى الولائي، حيث سنتطرق إلى دراسة خزينة الولاية، ثم إلى الخزينة البلدية على الوجه الخصوص بإبراز نشأتها وتعريف بخزينة بلدية لرجام، ودراسة هيكلها التنظيمي.

المطلب الأول: تنظيم الخزينة العمومية في الجزائر

أولا: المصالح الخارجية للخزينة العمومية:

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19-01-2003، والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، نظمت الخزينة العمومية في الخزائن التالية:¹

1- الخزينة المركزية: تقوم الخزينة المركزية بالمهام التالية:

- تنفيذ جميع الإيرادات والنفقات والموازنة وميزانية التسيير والتجهيز الخاصة بالإدارات المركزية والوزارات، وكذلك ميزانيات المؤسسات ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إن اقتضى الأمر ذلك.

- تتداول الأموال وتقوم بحركات حسابات أرصدة الخزينة،

- تفتح حسابات إيداع الأموال لفائدة الأشخاص المعنويين والطبيعيين وتتولى تسييرها،

- تجمع مركزيا العمليات التي تقوم بها، والعمليات التي يقوم بها لحسابهم المحاسبون العموميون آخرون قصد إدراجها في محاسبتها وإعداد الوثائق والبيانات الدورية المتعلقة بها وإرسالها للعمل المحاسبي المركزي، في الخزينة وإلى الهيئات والمصالح المعنية.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19-01-2003، والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها،

2-الخزينة الرئيسية: تقوم الخزينة الرئيسية بالهام التالية:

- تدفع المعاشات العسكرية الخاصة بالعجز و التقاعد والمعاشات المخصصة للمجاهدين وذوي الحقوق كما تجمع مركزيا مخالصات المعاشات و تراقب إدراجها في المحاسبة،
- تنفذ عمليات القروض و الإيرادات و النفقات المرتبطة بالحسابات الخاصة في الميزانية.
- تجمع مركزيا العمليات التي تقوم بها مصالحها أو يقوم بها حسابها محاسبون آخرون قصد إدراجها في المحاسبة وأعداد الوثائق والبيانات الدورية المتعلقة بها وإرسالها إلى العون المحاسبي المركزي في الخزينة و إلى الهيئات و المصالح المعنية .
- تداول الأموال وتقوم بحركات حسابات أرصدة الخزينة.
- تدرس وتحضر جميع البرامج والتقارير أو التحاليل الدورية المتعلقة بأعمالها و تبلغها لسلطات و الهياكل المختصة المعنية.

3-المديرية الجهوية للخزينة :

تتول هذه المديرية في مجال أعمال الخزينة ما يلي:

- المساهمة في توافق قواعد تسيير العمليات المالية لدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية و تنفيذ ذلك.
- المشاركة في وضع منظمات في تسيير الإعلام الخاص لعمليات الخزينة وعمله ومعالجة ذلك.
- الإدلاء بجميع الاقتراحات حول تكييف التشريع و التنظيم المتعلقين بأعمال الخزينة وبالمالية العمومية.
- القيام بجميع الأعمال الرامية إلى إعلام الخواص و المؤسسات بإمكانية التوظيف الأموال لدي الخزينة.
- إبراز وسائل تطوير الاكتتاب في سندات الخزينة وأذون الخزينة واقتراح كل الإجراءات لتحسين منتج الادخار.
- القيام بكل مهمة لتدقيق في إطار البرنامج التي سطرته المديرية العامة للخزينة.

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

- تمثيل المديرية المركزية للخزينة في الأجهزة واللجان المؤسسة بموجب التنظيم الجاري به العمل.
- المشاركة بالاتصال مع المصالح المركزية في السير الحسن لتداول أموال الخزينة وتدفقات الخزينة العامة.

الفرع الثاني: الخزائن الولائية:

أنشأت الخزائن الولائية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 67-37 المؤرخ في 08-02-1967 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للخزينة ثم المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11-05-1991 الذي تم تعديله بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19-01-2003، والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، ثم جاء القرار المؤرخ في 07-09-2005 تطبيقا للمرسوم 03-40.

يشرف على الخزينة الولائية أمين الخزينة يعين من قبل وزير المالية وهو مسؤول مسؤولية شخصية ومالية عن كل عمليات المالية التي يقوم بها المركز المحاسبي الذي يشرف عليه خلال فترة ترأسه له، ويساعد أمين خزينة الولاية في مهامه وكيلين مفوضين، وبإمكانه تفويضها للإمضاء فرديا أو جماعيا لوثائق تسيير المركز المحاسبي.

تعد الخزينة العمومية ذات مسؤولية كبيرة حيث قامت الدولة الجزائرية بتقسيم الإداري الأول والذي نجم عنه تقسيمات الخزينة المركزية وهذا بعد ما زاد حجم السكان وصعب التحكم في التسيير، قامت الدولة سنة 1984 بإنشاء خزينة فرعية لكل ولاية لتسهيل وتقريب الإدارة من المواطن للحصول على كل ما يريده من خلال وثائق أو معلومات وهنا يكون المواطن قريب من الإدارة، وتكون الخزينة أدت مهامها على أكمل وجه من الناحية القانونية من جهة، ومن الناحية الإنسانية من جهة أخرى.

ومن بين مهام الخزينة الولائية مركزة محاسبة الخزائن البلدية التابعة لها ومراقبتها، حيث تعتبر خزينة البلدية تابعة للمديرية الجهوية للخزينة في التسيير الإداري والمادي، وتابعة لخزينة الولاية فيما يخص مركزة الحسابات والمراقبة، وستتناول في المطلب الثاني بالتفصيل خزينة البلدية ممثلة في خزينة بلدية لرجام.

المطلب الثاني: خزينة ما بين البلديات - لرجام - تيسمسيلت -

بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير 2003 الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-129 المؤرخ في 11 ماي 1991 والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها ومهامها، الذي جعل

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

قباضات تسيير البلديات التابعة إداريا، قبل صدور المرسوم، إلى مديرية الضرائب تابعة للمديرية العامة للمحاسبة للخزينة وتبديل تسميتها إلى خزينة ما بين البلديات، وبالتالي تمّ تحويل تسيير الموارد البشرية ووسائل العتاد إلى المديرية الجهوية للخزينة.

الفرع الأول: التنظيم الإداري لخزينة ما بين البلديات

تسيير خزينة ما بين البلديات من قبل أمين خزينة يساعده وكيل مفوض، وتتكفل بالتسيير المحاسبي للبلديات: لرجام، سيدي العنتري، تملاحت والملعب، ولا تسيير أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، وهي منظمة في ستة (06) أقسام فرعية:¹ -قسم فرعي للنفقات والمؤسسات المسيرة،

-قسم فرعي للتسديد،

-قسم فرعي للمحاسبة والصندوق،

-قسم فرعي لحساب التسيير والأرشفة،

-قسم فرعي للتحصيل،

-قسم فرعي للمتابعات والمنازعات،

تضم خزينة بلدية لرجام خمسة عشر (15) عاملا من مختلف الأصناف، والجدول التالي يوضح توزيع مناصب والأصناف كما يلي:

¹ المادة 02 من القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005 والذي يحدد تنظيم خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية وصلاحياتها.

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

الجدول رقم 1.3: توزيع المناصب المالية والأصناف في خزينة ما بين البلديات -لرجام- تيسميسيلت.

العدد	الصنف	رقم
01	أمين خزينة صنف 02	01
01	وكيل مفوض صنف 02	02
01	مفتش قسم	03
01	مفتش مركزي	04
02	مفتش رئيسي	05
05	مفتش	06
01	عون معاينة	07
03	عامل مهني مستوى 01	08
15	المجموع	

المصدر: خزينة ما بين البلديات -لرجام-. أمين الخزينة

وتتوزع المناصب السابقة على مختلف الأقسام الفرعية، وتمثل مهام كل قسم والمناصب التي يحتويها كما يلي:

1- قسم فرعي للنفقات والمؤسسات المسيرة: ويسير من قبل مفتش رئيسي للخزينة بالإضافة إلى مفتشين للخزينة مكلفين بما يلي:¹

-استلام الحوالات المصدرة في إطار تنفيذ ميزانيات البلدية طبقا للتنظيم المعمول به والتكفل بها والتحقق منها،

-عمليات نفقات حسابات الدولة،

¹ المادة 03 من القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005، مرجع سابق

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

-استلام الحوالات المصدرة في إطار تنفيذ ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الملحق تسييرها المحاسبي بالخزينة البلدية طبقا للتنظيم المعمول به والتكفل بها والتحقق منها، علما أن خزينة بلدية لرجام تقوم بتسيير البلديات فقط،

-إعداد الإحصائيات المتعلقة بإصدار الحوالات وقبولها ورفضها،

-مسك بطاقيّة الصفقات العمومية.

2-قسم فرعي للتسديد: تم تكليف مفتشين للخزينة لتسيير هذا القسم تتمثل مهامهما فيما يلي: ¹

-مسك محاسبة اعتمادات ميزانيات البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الملحق تسييرها المحاسبي بخزينة البلدية،

-مراقبة وتحقيق وكالات الصرف والإيرادات،

-قيد التحويلات التي هي محل إعادة التخصيص وتصفيتهما،

-إصدار صكوك الدفع وأوامر الدفع،

-السهر على قانونية عمليات التحويل،

-ضمان توقيع سندات الدفع المؤشرة وقيدها وتصفيتهما.

3-قسم فرعي للمحاسبة والصندوق: حيث يتكفل رئيس قسم المحاسبة، فيما يتكفل عون معاينة بعمليات الصندوق ومن مهامهما: ²

-مسك الوثائق التي تسمح بقيد عمليات الإيرادات والنفقات المنجزة في إطار تنفيذ ميزانيات البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الملحق تسييرها المحاسبي بخزينة البلدية،

¹ المادة 04 من القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005، مرجع سابق

² المادة 05 من القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005، مرجع سابق

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

-الدفع نقدا للسندات المخصص دفعها لصندوق خزينة البلدية،

-تحصيل المبالغ المدفوعة نقدا أو عن طريق الصكوك والمتعلقة بمختلف الرسوم والإيرادات المقيدة في كتابات الخزينة وتسليم إيصالات بها،

-الوقف اليومي للصندوق،

-إعداد كشف يومي لعمليات المركز المحاسبي،

-الوقف الشهري لكتابات المركز المحاسبي وإعداد ميزان الحسابات،

-إعداد الوثائق الإحصائية الدورية الموجهة لخزينة الولاية التابعة لها.

4-قسم فرعي لحساب التسيير والأرشيف: أوكلت مهام تسيير هذا القسم الى مفتش رئيسي للخزينة، وتمثل مهامه فيما يلي:¹

-إعداد حسابات التسيير السنوية للمركز المحاسبي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الملحق بتسييرها المحاسبي بخزينة البلدية،

-مسك أرشيف الخزينة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الملحق بتسييرها المحاسبي بخزينة البلدية وحفظها.

5-قسم فرعي للتحصيل: ويتولى مهامه مفتش خزينة، ويتكفل بما يلي:²

-التكفل بسندات التحصيل وأوامر الإيرادات المصدرة من الأمر بالصرف المختص،

-التكفل بالأوامر الصادرة فيما يخص الضرائب التي يقع تحصيلها على عاتق خزائن البلدية:

*الرسم العقاري، الرسم الخاص برخص البناء وتقييم الأراضي والتهديم وإصدار شهادات المطابقة والتجزئة والعمران، الرسم الخاص بالملصقات واللوحات المهنية، الرسوم البيئية، الحقوق الأخرى ذات الطابع الفوري.

¹ المادة 06 من القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005، مرجع سابق

² المادة 07 من القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005، مرجع سابق

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

-تحصيل سندات التحصيل والأوامر التي تتكفل بها الخزينة.

6-قسم فرعي للمتابعات والمنازعات: ويتولى مهامه مفتش مركزي للخزينة تتمثل مهامه فيما يلي:¹

-إجراء التحصيل الإجباري طبقا للتنظيم المعمول به،

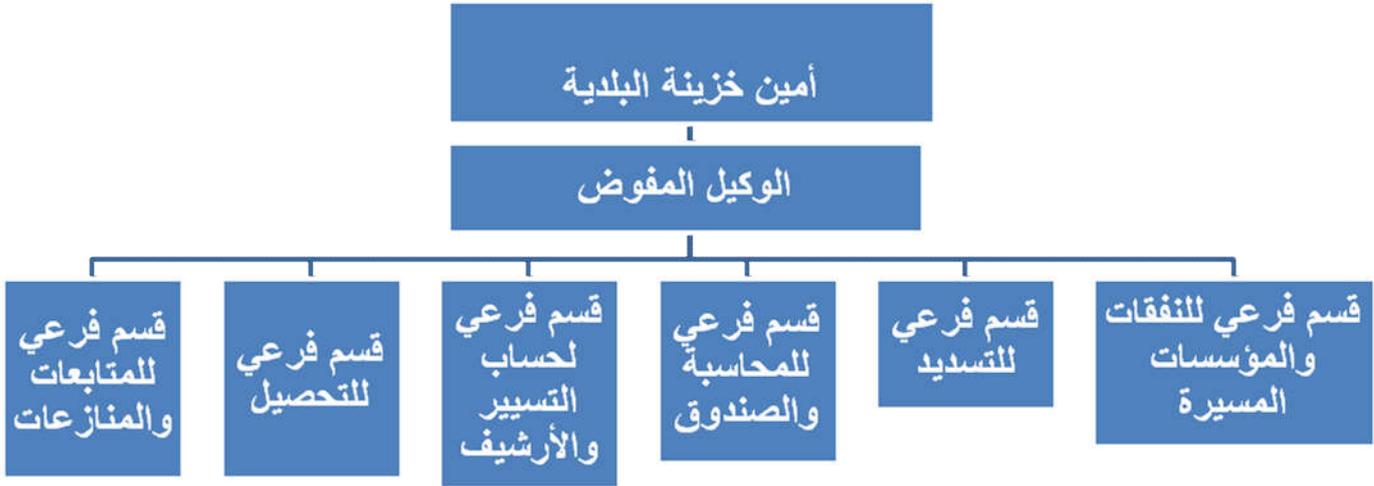
-التكفل بسندات إجبارية التنفيذ وكذا بقرارات وقوف باقي الحساب الصادرة على التوالي، عن وزير المالية ومجلس المحاسبة،

-إعداد الوضعيات الشهرية للتحصيل،

-إعداد بيانات باقي التحصيل.

والهيكل التنظيمي التالي يوضح التنظيم الإداري لخزينة ما بين البلديات لرجام:

الشكل رقم 3.3: الهيكل التنظيمي لخزينة ما بين البلديات - لرجام-



من إعداد الطلبة

تصنيف خزائن البلديات: تصنف خزينة ما بين البلديات لرجام في الصنف 02، حيث يتم تصنيف خزائن

البلديات حسب عدة معايير تتمثل فيما يلي:

¹ المادة 08 من القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005، مرجع سابق

- 1- مبلغ ميزانية الجماعات المحلية،
- 2- تنفيذ الميزانية من حيث النفقات والإيرادات،
- 3- سكان البلدية،
- 4- الموقع الجغرافي (التجمعات السكانية الكبرى، المناطق المعزولة الجنوب، والجنوب الكبير).
- 5- عدد المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المسيرة من خزينة البلدية.

المبحث الثاني: الدور الرقابي لخزينة ما بين البلديات على تنفيذ نفقات التسيير

المطلب الأول: آلية الرقابة على نفقات التسيير

سنتطرق أولاً إلى آلية الرقابة على النفقات العمومية إجمالاً التي تمس جميع النفقات العمومية ثم نفقات التسيير بالخصوص

الفرع الأول: النفقة العمومية

في مجال تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات العمومية، يلعب المحاسب العمومي دور الدافع للنفقات وأمين صندوق بالنسبة لتحصيل الإيرادات. حيث يتمحور دوره كدافع للنفقات العمومية في التأكد من صحة وقانونية عملية النفقة، ابتداءً من الالتزام بالاعتماد على سند الدفع (أمر بالدفع أو حوالة دفع)، بالإضافة إلى مختلف الوثائق الثبوتية. وطبقاً لأحكام المادة 36 من القانون 90-21 يلتزم المحاسب العمومي قبل القيام بعملية الدفع التحقق مما يلي:¹ - صفة الأمر بالصرف أو المفوض له

- شرعية عمليات تصفية النفقات

- توفر الاعتمادات

- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة

¹ المادة 36 من القانون 90-21، مرجع سابق

-تأثيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها

-الصحة القانونية للمكسب الابرائي

1. المدة القانونية للتكفل بحوالة الدفع على مستوى مصالح الخزينة:

يقدر أجل التأكد من صحة الحوالة المودعة من قبل الأمرين بالصرف لدى مصالح الخزينة بـ10 أيام ابتداء من تاريخ استلامها، حيث يمكن لهذا الأجل أن يتم تمديده إلى 20 يوما في بعض الحوالات التي تحتاج إلى فحص عميق وذلك حسب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

في حالة قبول النفقة من قبل أمين الخزينة أو من ينوب عنه تعاد نسخة من الحوالة إلى الأمر بالصرف (اللون الأزرق) مع ختم "خالص".

أما في حالة عدم قبول النفقة تقدم للأمر بالصرف مذكرة رفض التي يجب أن تكون واضحة ودقيقة حيث تحتوي على جميع الأخطاء المسجلة بالإضافة إلى إدراج مراجع القوانين والتنظيمات التي تعترض التكفل بالنفقة.

يتم إيداع الحوالات من قبل الأمرين بالصرف على مستوى الخزينة من اليوم الأول لكل شهر إلى غاية العشرين منه، باستثناء شهر ديسمبر الذي تمدد فيه إلى غاية 25 منه، ويمكن لهذه الآجال أن تمدد حسب مراسلات من المديرية العامة للمحاسبة. غير أن هذا الإجراء لا ينطبق على الجماعات المحلية التي تمتد فيه السنة المالية لـ15 شهرا أي من 01 جانفي إلى 15 مارس من السنة الموالية.¹

2. إجراءات مراقبة وتنفيذ حوالات الدفع على مستوى الخزينة:

استلام حوالة الدفع:²

يتم إيداع حوالة الدفع من أول الشهر إلى العشرين منه على مستوى مكتب الاستقبال في الخزينة في أربعة نسخ بالإضافة إلى الوثائق الثبوتية اللازمة حسب طبيعة كل نفقة. حيث يقوم عون الاستقبال بجتم الحوالات بجتم

¹ Manuel des procédures techniques financières et comptables des trésor, ministère des finances, direction générale de la comptabilité, 2014, p102.

² Idem ; p101

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

الاستلام موضحا تاريخ الاستلام وتعداد نسخة من الحوالات إلى الأمر بالصرف. ثم تقدم النسخ الثلاثة بالإضافة للوثائق الثبوتية إلى مكتب النفقات من أجل عمليات المراقبة والتحقق.

التحقق من حوالات الدفع على مستوى مكتب النفقات:

حيث توزع الحوالات على مستوى الأعوان من أجل التحقق من حوالات الدفع والوثائق الثبوتية ومدى توافقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها. في حالة رفض الحوالة يتم تحرير مذكرة رفض يتم من خلالها إدراج كل الأخطاء المسجلة وكذا القوانين والتنظيمات التي تؤكد ذلك وتقدم هذه المذكرة إلى أمين الخزينة أو من ينوب عنه لختمها وإعادة الأمر بالصرف لتصحيح حوالة الدفع. حيث يوجد نوعان من مذكرات الرفض واحدة مؤقتة تخص الأخطاء القابلة للتصحيح وأخرى نهائية التي لا يمكن تصحيح الأخطاء فيها.

يتم التحقق من الحوالة في أجل 10 أيام ابتداء من التاريخ الذي وضعه مكتب الاستلام.

أما في حالة قبول الحوالة تقدم إلى مكتب التسديد من أجل التكفل بها.¹

تسديد الحوالات على مستوى مكتب التسديد:

كل الحوالات المقبولة كنفقة يتم تقديمها لمكتب التسديد الذي يقوم بمسك بطاقات متابعة حسب كل بلدية أو هيئة عمومية، حسب كل برنامج، وحسب كل باب. ثم يقوم بالتأكد من أن المستفيدين من الحوالة (مؤمنين، مقاولات...) ليسو محل معارضة وهذا عن طريق رقم التعريف الجبائي (NIF) أو رقم التعريف الإحصائي (NIS). ويقصد بالمعارضة المؤمنون أو المؤسسات غير المسوية لالتزاماتها الضريبية وتم القيام بهذا الإجراء للحد من التهرب الضريبي.

ففي حالة وجود معارضة يتم ختم الحوالة بعبارة "معارضة" ويتم خصم مبلغ المعارضة من قيمة الحوالة.

¹ Manuel des procédures techniques financières et comptables des trésor, page104

أما في حالة عدم وجود معارضة يتم ختم الحوالة بعبارة "نظر بدون معارضة"، حيث يتم إنجاز سندات دفع وشيكات خزينة حسب حسابات الممولين والمؤسسات المستفيدة من الحوالة ودفعها لهم، ثم يتم تحويل الحوالات إلى قسم المحاسبة والصندوق من أجل التسجيل المحاسبي.

الفرع الثاني: ميزانية التسيير:

الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير يتم تبريرها سنويا وبالإجمال أما الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية ليس للآمرين بالصرف الحق في صرفها إلا من خلال السنة المالية. الاعتمادات المالية المفتوحة خلال سنة مالية ن يمكن تغييرها خلال السنة المالية عن طريق تحويل الاعتمادات وهذا حسب التنظيمات المعمول بها.

إن دفع نفقات المستخدمين يتم عن طريق حالة مصفوفية (ETAT MATRICE) يتم إعدادها من قبل الأمر بالصرف، وهي وثيقة محاسبية عبارة عن جدول على شكل مصفوفة يضم جميع موظفي الهيئة العمومية مع جميع علاواتهم ورواتبهم.

في بداية السنة المالية، ومع منح الاعتمادات المالية يقوم الأمرين بالصرف بإعداد حالة مصفوفية أولية تضم قائمة الاسمية للموظفين ومبالغ رواتبهم حسب وضعية 31-12-ن-1، ويتم التكفل بالتغيرات الحاصلة خلال السنة المالية (توظيف موظفين جدد، ترقية،...) عن طريق حالة مصفوفية إضافية أو تعديليه تدرج داخل حوالة الدفع بالمبلغ الإضافي. وتقدم للمحاسب العمومي للتكفل بها، ولكن قبل تقديمها إلى المحاسب العمومي يجب أن تودع لدى المراقب المالي من أجل الحصول على التأشيرة.

تخضع الاعتمادات المالية للهيئات العمومية إلى مبدأ السنوية حيث مع نهاية السنة المالية يتم إعادة دفع الفوائض المتبقية في حساب هذه الهيئات إلى حساب الخزينة، إلا أن هذا المبدأ لا تخضع إليه بعض الهيئات كالجماعات المحلية (البلديات والولايات) التي تحتفظ بالفوائض المالية للسنة المالية +1 وتعيد توزيعها على مختلف البنود والأبواب حسب احتياجاتها ومن خلال مداوات المجلس الشعبي البلدي والولائي.

2. إجراءات الدفع:

مراقبة توفر الاعتمادات حسب الحسابات والحسابات الفرعية بالنسبة لميزانية البلدية.

التأكد من توفر السيولة المالية في حساب المؤسسة لدى الخزينة.

في حالة نقص أو عدم توفر الاعتمادات أو السيولة يقوم المحاسب العمومي برفض الحوالة.

3. ميزانية التسيير الأخرى:

- يتم مراقبة عمليات الدفع في البنود الأخرى الخاصة بميزانية التسيير عن طريق مراقبة الوثائق الثبوتية وتوفر الاعتمادات كما يلي:¹

- سند طلب مؤشر من قبل المراقب المالي

- فاتورة موافقة للقوانين والإجراءات المعمول بها

- توفر الاعتمادات

- بطاقة التزام مؤشرة من قبل المراقب المالي

- حوالة دفع

- يجدر الإشارة أنه في حالة تجاوز أو تساوي الاعتمادات في بند مخصص لنفس الغرض مبلغ مليون دينار جزائري يقوم الأمر بالصرف بإجراءات استشارة، أما في حالة تجاوز أو يساوي مبلغ اثنا عشر مليون دينار جزائري يلزم الأمر بالصرف بالقيام بإجراءات صفقة. حيث سنتطرق إليها بالتفصيل في المبحث الثالث.

المطلب الثاني: تطور لنفقات التسيير المدفوعة للفترة 2012-2016

الفرع الأول: ميزانية تسيير الجماعات المحلية (البلدية):

نظرا لكون خزينة ما بن البلديات لرجام بمراقبة تقوم البلديات فقط، حيث أنها لا تراقب أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، سنقوم بالتطرق لميزانية التسيير إحدى البلديات التي تخضع لها وهي بلدية تملاحت وذلك من خلال

¹ Manuel des procédures techniques financières et comptables des trésor, page111

تقديم وجيز لميزانية البلدية، ثم التطرق لتطور نفقات التسيير للفترة 2013-2016 وكذا عرض جدول تفصيلي لنفقات التسيير المدفوعة للسنة المالية 2016.

1. ميزانية البلدية:

هنالك نوعان من ميزانية البلديات، ميزانية بلديات مقر الدوائر، وميزانية البلديات الأخرى فالأولى يحكمها المرسوم رقم 84-17 الذي يحدد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، أما الثانية فيحددها 67-144 المؤرخ في 31-07-1967 الذي يحدد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها للبلديات العادية، وبما أن بلدية تملاحت ليست بلدية مقر دائرة فسنقوم بدراسة ميزانية البلديات العادية.

تنقسم ميزانية البلدية إلى قسمين قسم تسيير ميزانية البلدية (ميزانية التسيير)، وقسم التجهيز والاستثمار سنتطرق إليه في المبحث الثالث.

تمتد السنة المالية بالنسبة للبلدية من 01-01-السنة ن الى غاية 31-03-السنة ن+1

تنقسم ميزانية التسيير للبلدية بالنسبة للنفقات إلى الأبواب التالية:¹

الباب 60 السلع والتوريدات

الباب 61 نفقات المستخدمين

الباب 62 الضرائب والرسوم

الباب 63 نفقات للأموال المنقولة وغير المنقولة

الباب 64 المساهمات والحصص

الباب 65 المنح والاعانات

الباب 66 نفقات التسيير العام

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 67-144 المؤرخ في 31-07-1967 الذي يحدد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

الباب 67 النفقات المالية

الباب 68 المساهمة في صندوق ضمان الضرائب المباشرة المحلية

الباب 69 التكاليف الاستثنائية

الباب 83 الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار

تتكون هذه الأبواب من مواد ومواد فرعية تبعا للترتيب العشري.

يجدر الإشارة أنه عند إعداد الميزانية من قبل المجلس الشعبي البلدي يوجب القانون اقتطاع 10% من ميزانية التسيير إلى ميزانية التجهيز يتم صرفها كنفقة من الحساب 83 المذكور أعلاه.

وكانت مجموع النفقات الموضحة في حساب التسيير حسب كل باب للسنة المالية 2016 أي لغاية 31-03-2017 كما يلي:

الجدول رقم 2.3: مجموع النفقات المدفوعة لكل باب من 01-01-2016 إلى 31-03-2017

الباب	الاعتماد المفتوح	الاستهلاك	الباقى
60	47,485,528.00	10,350,857.00	37,134,671.00
61	35,827,277.16	30,273,223.46	5,554,053.70
62	495,000.00	67,380.00	427,620.00
63	41,895,000.00	4,510,381.92	37,384,618.08
64	7,531,672.22	266,909.17	7,264,763.05
65	7,303,643.55	-	7,303,643.55
66	26,772,839.50	7,412,768.25	19,360,071.25

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

-	-	-	67
-	41,555.70	41,555.70	68
8,550,000.00	-	8,550,000.00	69
-	18,309,026.44	18,309,026.44	83
122,979,440.63	71,232,101.94	194,211,542.57	المجموع

المصدر: حساب التسيير للسنة المالية 2016 لبلدية تملاح، خزينة مابين البلديات - لرجام-

حيث كانت نسبة تنفيذ ميزانية التسيير 36 %، وهي نسبة قليلة بالمقارنة مع المبالغ المتبقية والتي بلغت أكثر من 122.979.440 دج.

الفرع الثاني: تطور نفقات التسيير لبلدية تملاح المدفوعة من قبل أمين خزينة البلدية من 2012 إلى غاية 2016:

يمكن تلخيص مجموع النفقات المدفوعة من 2012 ال 2016 في الجدول التالي:

الجدول رقم 03: مجموع النفقات المدفوعة للسنوات المالية: 2012-2016

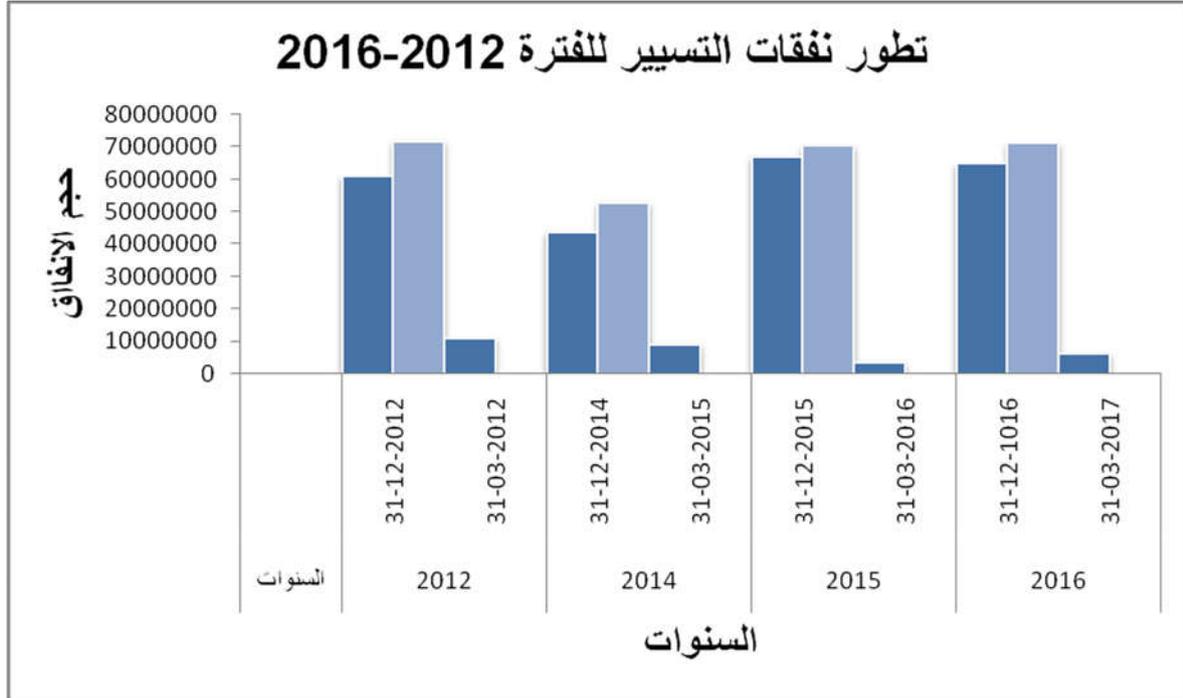
المبالغ	السنوات		
	2012-12-31	2012-03-31	2012
71,868,121.16	61,003,293.41		
		10,864,827.75	
52,917,859.81	43,686,212.89		
		9,231,646.92	2014
70,398,970.30	67,019,023.73		
		3,379,946.57	2015
71,232,101.94	64,836,247.93		
		6,395,854.01	2016

المصدر: خزينة ما بين البلديات - لرجام-، حسابات التسيير 2012-2016 لبلدية تملاح

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

ويمكن تمثيل نفقات التسيير المدفوعة بالشكل التالي:

الشكل رقم 4.3: التمثيل البياني لتطور نفقات التسيير للفترة 2012-2016



من إعداد الطلبة

رغم الإجراءات التقشفية التي اتخذتها الدولة منذ سنة 2014، إلا أننا نلاحظ أن حجم الإنفاق فيما يخص نفقات التسيير بقي ثابتاً رغم تراجعها في سنة 2014. وهذا يعود لنسبة تنفيذ الميزانية التي تبقى ضعيفة في معظم الحالات بالمقارنة مع الاعتمادات المخصصة.

المبحث الثالث: الدور الرقابي لخزينة ما بين البلديات -لرجام- على تنفيذ نفقات التجهيز

المطلب الأول: آلية الرقابة على نفقات التجهيز (الصفقات العمومية)

يمكن تقسيم دور خزينة البلدية ممثلة في أمين الخزينة أو من ينوب عليه في دورين أساسيين كما يلي:

1- دور المحاسب العمومي في رقابة لجنة الصفقات العمومية:

يعد المحاسبين العموميين أعضاء دائمين في لجان الصفقات العمومية بصفته ممثلاً لمصالح وزارة المالية، خاصة عندما يكلف بدراسة الملف سواء تعلق الأمر بدراسة دفتر الشروط، طعن أو منح المشروع وذلك لأهمية المسؤولية الملقاة على عاتقه كمقرر.

لا تصح الصفقات العمومية إلا إذا صح الشق الإجرائي منها لارتباطه بمبدأ شفافية المنافسة ونزاهتها، حيث أن مبادئ المساواة أمام الطلبات العمومية وترشيد الإنفاق العام التي أقرتها النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية سيما المرسوم رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام.

لقد أعطى المشرع للجنة الصفقات العمومية الحق في مراقبة الإجراءات والإطلاع على عمل اللجان الداخلية للهيئة العمومية محل الرقابة وبالخصوص لجنة فتح وتقييم العروض والتي لا تصح نتائج أعمالها إلا من خلال قرارات لجنة الصفقات العمومية.

حيث سنقوم بدراسة الحالات التي يكون فيها المحاسب العمومي مقرراً بصفته ممثلاً عن وزارة المالية، وذلك من خلال دراسة دفتر الشروط، دراسة مشروع الصفقة، ودراسة الطعن.

1.1 دراسة دفتر الشروط:

حسب المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 سابق الذكر، عندما تقرر المصلحة المتعاقدة (في حالتنا البلدية)¹ إنجاز مشروع فإنها تعد لهذا الغرض مشروع دفتر شروط ترعى فيه طبيعة المشروع والإمكانات الواجب

¹ المادة 26 من المرسوم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام.

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

توفيرها (التقنية والمالية) حيث تقدم ملف يتكون من: العرض التقني، ملف الترشيح، العرض المالي، التقدير الإداري، مصالح التمويل، نسخ من الإعلان عن منافسة باللغة العربية والأجنبية بالإضافة إلى تقرير تقديمي معد من طرف المصلحة المتعاقدة (البلدية) يوضح أسباب اللجوء إلى إعداد هذا الدفتر ويفصل مراحل عملية المنافسة. بناء على هذا الملف يقوم المحاسب العمومي بصفته مقررا بدراسة مشروع دفتر الشروط باستعمال الطريقة التالية:

-مقارنة محتوى التقرير التقديمي بمشروع دفتر الشروط وبالخصوص العرض التقني وتعليمات للمتعهدين ودفتر الشروط الإدارية العامة...

-مقارنة مختلف الوثائق المفصلة للمشاركة في المنافسة بين التعليمات المحددة في مشروع دفتر الشروط ونسخ الإعلان عن المنافسة

-مقارنة محتوى الإعلان باللغة العربية مع الإعلان باللغة الأجنبية حيث يجب أن يكون متطابقا.

-مقارنة موضوع المشروع ومصادر التمويل والتقرير التقديمي والإعلان عن المنافسة

-التأكد من مطابقة دفتر الشروط للأحكام القانونية المتضمنة كيفية إعداد دفاتر الشروط سواء من حيث الشكل أو المضمون. بعد دراسة كل هذه الوثائق يعد المحاسب العمومي بصفته مقررا تقريرا يبيد فيه رأيه في الأخير.

تجتمع لجنة الصفقات لتقديم ملاحظاتها بناء على تقرير المقرر وفي حالة عدم وجود أي ملاحظات أو خرق للقانون تعطي اللجنة تأشيرتها للدفتر الشروط، الذي يعتبر إذن للمصلحة المتعاقدة بدأ الإجراءات التالية.

2.1-دراسة مشروع الصفقة:

تقوم المصلحة المتعاقدة (البلدية) بالإعلان عن المنافسة، ينشر هذا الإعلان في جريدتين على الأقل باللغة العربية والأجنبية بالإضافة إلى نشره في الجريدة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (BOMOP)، يحتوي هذا الإعلان على كل المعلومات الضرورية الخاصة بالمشروع المزمع إنجازه.

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

وبعد استلام العروض من قبل لجنة فتح العروض، على مستوى المصلحة المتعاقدة، تقوم بفتحها ودراستها واختيار المتعهد المناسب، ثم تعد محضر تقييم العروض مفصل تبين فيه كل مراحل التقييم إلى غاية اقتراح منح الصفقة لأحسن عرض.

بعد قبول اقتراح اللجنة، تقوم المصلحة المتعاقدة (البلدية) بنشر نتائج المنافسة (المنح المؤقت للصفقة)، ثم تنتظر مدة الطعون المحددة قانونا، بعد انتهاء هذه المدة تطلب المصلحة المتعاقدة من لجنة الصفقات المختصة دراسة الملف الحائز على الصفقة مؤقتا من أجل الحصول على التأشيرة ليصبح منحا نهائيا.

يودع الملف لدى أمانة لجنة الصفقات حيث يرمج رئيس اللجنة تاريخ انعقاد الجلسة ويكلف أحد أعضاء اللجنة بدراسة الملف وأداء الرأي، وليكن في حالتنا المحاسب العمومي. حيث يتكون الملف من الوثائق التالية:

تقرير تقديمي، البطاقة التحليلية، دفتر الشروط المؤشر من لجنة الصفقات، محاضر الفتح والتقييم، العرض الحائز على الصفقة، نسخ من الإعلان عن المنافسة (قصاصات الجرائد).

حيث يقوم المحاسب العمومي بصفته مقررا التأكد مما يلي:

التأكد من سلامة توقيت الفتح: يتأكد المقرر أولا من تأشيرة دفتر الشروط ومدى صلاحيتها ثم يراجع الإعلانات في الجرائد من حيث المحتوى والتأكد من أول تاريخ نشر الإعلان إلى تاريخ فتح الأظرفة ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ثم يتأكد من مدة 10 أيام المحددة للطعون بعد الإعلان عن المنح المؤقت. حيث أنه في حالة وجود طعون لا يمكن تقديم الصفقة للجنة الصفقات المختصة إلا بعد مرور شهر¹.

التحقق من محضر فتح الأظرفة: حيث يتحقق من عدد المشاركين في المنافسة وأسمائهم والمبالغ التي شاركوا بها (العرض المالي)، كما يراجع جدول تفصيل الوثائق الخاصة بتنقيط العرض التقني وكذا الملاحظات التي دونتها اللجنة عند عملية الفتح.

¹ المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق

التحقق من محتوى تقييم العروض: يتم التحقق ابتداء من تاريخ جلسة التقييم مقارنة بتاريخ جلسة الفتح، ثم يمر إلى التحقق من عملية التقييم مرحلة بمرحلة وفق ما حدده دفتر الشروط للتأكد من صحة إقصاء العروض غير المطابقة وتلك التي لم تتحصل على النقطة المؤهلة للمرور إلى مرحلة التقييم المالي.

ثم يتأكد من عدد العروض المؤهلة تقنيا حيث يقوم بمقارنة النقاط المتحصل عليها مع ملفاتهم الشخصية ومطابقتها مع البنود الواردة في دفتر الشروط لمعرفة سلامة الإجراءات من عدمها. بعد ذلك يمر المقرر الى التحقق من التأهيل المالي وذلك للتأكد من أن العرض المختار ماليا والذي منحت له صفة المنح المؤقت هو أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية طبقا لما جاء في دفتر الشروط.

على ضوء كل هذا يعد المحاسب العمومي بصفته مقررا تقريرا مفصلا يقدم للجنة الصفقات.

3.1-دراسة الطعن:

أعطى المشرع الحق لكل مشارك في المنافسة بأن يطعن في نتائجها، ويمكن أن يكون الطعن في المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه، عدم جدوى أو إلغاء الإجراء، وحتى يكون الطعن مؤسسا شكلا لا بد أن يودع في الآجال المحددة قانونا (10 أيام من أول إعلان عن المنح)، لدى اللجنة الخارجية للصفقات العمومية المخولة قانونا بدراسة هذا الطعن.¹

بعد تسلمها الطعن تقوم اللجنة المختصة بمراسلة المصلحة المتعاقدة لأجل طلب ملف إجراءات المنافسة مرفقا بالعرض الحائز على الصفقة وعرض الطاعن. كما ترفق مراسلتها بنسخة من تظلم الطاعن لتمكين المصلحة المتعاقدة من إعداد تقرير مفصل ردا على ادعاءات الطاعن ثم تحدد جلسة لدراسة هذا الطعن في أجل لا يتجاوز 15 يوما ابتداء من انقضاء 10 أيام المخصص لآجال الطعن، وبعد الجلسة تصدر قرارها وتبلغه للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.

1 المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

بعد تحديد جلسة دراسة الطعن، يكلف رئيس لجنة الصفقات أحد الأعضاء لدراسته وتقوم كتابة لجنة الصفقات بإرسال ملف للعضو المختار (المحاسب العمومي مثلاً)، الذي يدرس الطعن وفق ادعاءات الطاعن دون الدخول في تفاصيل أخرى ويقوم بإعداد تقرير مفصل.

2. دور المحاسب العمومي في تنفيذ الصفقات العمومية:

بعد استيفاء كل الإجراءات وتقديم مشروع الصفقة للمراقب المالي للمصادقة عليهن وبعد دراسة الملف والتأكد من مطابقته مع القوانين وكذا الإسناد في الميزانية يمنح المراقب المالي التأشيرة التي يضعها على بطاقة الالتزام ويعيدها للمصلحة المتعاقدة التي تقوم بإعداد أمر بداية الخدمة (ODS) يقدم للمتعاقد للبدء في تنفيذ الخدمات محل الصفقة.

بعد استلامه أمر بدأ الخدمة، يشرع المتعاقد المتعاقد في الانجاز وكلما أنجز شطرا من الأشغال يقدم وضعية أشغال (SITUATION DES TRAVAUX) شهرية وتكون هذه الوضعيات مرقمة من الأولى إلى الأخيرة، حيث تثبت هذه الوضعيات نسبة الانجاز الفعلي.

غير أنه يمكن للمتعاقد الحصول على تسبيقات (AVANCES) إذا نصت الصفقات على ذلك والتسبيقات نوعان تسبيق جزائي، وتسبيق على التموين.

تتكون وضعية الأشغال من:¹

الكشف الجزئي للأشغال: وهو جدول مفصل ينقسم لعدة خانات، ويكون في آخر الجدول مجموع العام المسدد، حيث يمضي الكشف من طرف الأمر بالصرف صاحب المشروع، المصالح التقنية، والمقاولة.

حوصلة الوضعية: تشمل بيانات الصفقة وتتكون من عدة خانات، كما أن في ظهر (VERSO) حوصلة الوضعية معلومات مكونة من أقسام، يخصص القسم الأول لصاحب المشروع يحتوي على عدة معلومات ويعتبر بمثابة الخدمة المؤداة، كما يخصص القسم الثاني والثالث منها للمحاسب العمومي كما يلي:

¹ Manuel des procédures techniques financières et comptables des trésor, page115

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

القسم الثاني: - مبلغ المسدد للمقاولة، كيفية التسديد ورقم الحساب، - ختم وإمضاء المحاسب

القسم الثالث: - تحديد أسباب الرفض بالتفصيل من طرف المحاسب، - الختم والمضاء

1.2- إيداع أول حوالة على مستوى الخزينة:

بعد أن يودع المتعامل المتعاقد الوضعية لدى المصلحة المتعاقدة تقوم هذه الأخيرة بانجاز حوالة دفع مرفوعة بالوثائق التبريرية اللازمة من أجل تسديد مستحقات المتعامل المتعاقد، كما يلي:

نسختان من الصفقة، بطاقة الالتزام بالصفقة، مقرر لجنة الصفقات المختصة، أمر بدأ الأشغال.....

-المراجعة والتحقق من الحوالة:

بعد إيداع الحوالة لدى مصالح الخزينة، تقوم مصالح الخزينة بتسجيلها في سجل مخصص للغرض، ثم يشرع المحاسب العمومي في مراجعة والتحقق من هذه الحوالة وهذا يندرج ضمن صلاحيات المحاسب المستمدة من المشروعية المحددة في المادة 36 من القانون 90-21 السالفة الذكر. ويكون هذا التحقيق في الحوالة الشكل والمضمون.

من حيث الشكل:

تتكون الحوالة من أربعة نسخ لكل نسخة لون معين، فالأصلية لونها أبيض، نسخة صفراء، نسخة زرقاء تودع لدى المحاسب ونسخة وردية تبقى لدى الأمر بالصرف.

من حيث المضمون:

بداية يتأكد من الترتيب المتسلسل للحوالة وتاريخ إيداعها حيث أن الحوالة لا بد أن تودع لدى المحاسب في الشهر الذي أصدرت فيه، حيث يكون إيداع الحوالات بالنسبة للجماعات المحلية ابتداء من 01 جانفي إلى 15 مارس للسنة الموالية. بعد التأكد من الترتيب والتاريخ، يشرع المحاسب العمومي في عملية التحقيق والاطلاع على المعلومات التالية: صفة الأمر بالصرف، الإسناد في الميزانية، ثم يتحقق من الوثائق التبريرية المقدمة.

بعد التأكد من صحة المبالغ ومقارنة بيانات الصفقة مع الوضعية والحوالة للتأكد من صحة المكسب الابرائي ومقارنة الإشعار بالدفع مع الحوالة، يقوم المحاسب بوقفها واضعا عبارة: قابل للتسديد بمبلغ:.....
ويضع تاريخ الوقف ثم يمضي ويضع ختمه. ويضع النسخ الأصلية للوثائق التبريرية للنفقة في النسخة البيضاء للحوالة، ثم يفتح ملف عبارة عن حافظة من خلالها يستطيع متابعة تنفيذ الأشغال.

-أهمية الألوان بالنسبة للحوالة:

ترتبط أهمية الألوان بقبول الحوالة أو رفضها، حيث إذا تم قبولها من قبل المحاسب، توضع الوثائق التبريرية في النسخة البيضاء وتختتم الحوالة بعبارة "خالص" وتحفظ. ثم ترتب الحوالة الصفراء على مستوى قسم التسوية محتومة بعبارة خالص. أما النسخة الزرقاء فتختتم بعبارة "خالص" وتعاد للأمر بالصرف.

أما في حالة رفض المحاسب التسديد يعيد النسخة البيضاء والزرقاء محتومة بعبارة "مرفوض" ويحتفظ بالنسخة الصفراء محتومة بعبارة "مرفوض" على مستوى مكتب التحقيقات.

2.2-تسديد وضعيات الأشغال من الثانية إلى ما قبل النهائية:

يتم تسديد الوضعيات من رقم 02 إلى ما قبل الأخيرة عن طريق حوالة ترفق ب: نسختان من وضعية الأشغال، نسختان من بطاقة التسديد بالنسبة للنفقات المسددة على عاتق المخطط البلدي للتنمية (PCD) أو البرامج الممركزة وغير الممركزة. كل وثيقة تبريرية في حالة التغييرات كأوامر الإيقاف والاستئناف مرفوقة بشهادة إدارية بالنسبة للإعفاء من عقوبة التأخير. والملاحق بمختلف أنواعها....

تسديد الوضعية الأخيرة أو النهائية:

زيادة على الوثائق التبريرية سابقة الذكر، ترفق كذلك بنسختين من محضر الاستلام المؤقت.

اقتطاع الضمان:

إذا نصت الصفقة على اقتطاعات حسن التنفيذ التي تقتطع من وضعيات الأشغال المسددة.

كفالة الضمان:

إذا نصت الصفقة على اقتطاع كفالة الضمان تتحول هذه الكفالة إلى كفالة حسن التنفيذ وتسترجع بعد انتهاء مدة الضمان المحددة في العقد، حيث يصدر صاحب المشروع محضر استلام نهائي بدون تحفظات كما ينجز الكشف العام والنهائي المحدد للكلفة النهائية للمشروع.¹

يرفق محضر الاستلام النهائي والكشف العام النهائي إلى رفع اليد ثم يقدمها إلى المحاسب العمومي من أجل استرجاع الكفالة البنكية التي يسلمها المتعامل المتعاقد.

المطلب الثاني: تطور نفقات التجهيز المدفوعة للفترة 2012-2016

سنتطرق أولاً إلى دراسة موجزة لنفقات التجهيز بالنسبة للبلدية، ثم نتطرق إلى تطور دفعها للفترة 2012-2016

1. نفقات التجهيز لميزانية بلدية تملأحت:²

تتكون نفقات التجهيز والاستثمار في البلدية من قسمين:

قسم فرعي للتجهيز العمومي وقسم فرعي للاستثمار الاقتصادي.

يتضمن قسم التجهيز العمومي فيما يتعلق بالنفقات الأبواب التالية:

16 تسديد القرض (رأس المال)

212 اكتساب العقارات

214 اكتساب الأثاث والأدوات الكبرى

230 أشغال جديدة

¹ لمادة 125 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سبق ذكره

² المادة 06-07 من المرسوم التنفيذي رقم 67-144 المؤرخ في 31-07-1967 الذي يحدد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها

231 إصلاحات كبرى

260 اكتساب سندات الدولة أو سندات مؤسسات عمومية وطنية

ويتضمن القسم الفرعي للاستثمار الاقتصادي فيما يتعلق بالنفقات البنود والأبواب التالية:

01 نقل مبالغ إلى قسم فرعي للتجهيز العمومي

0105 دفع الاعانات التي قبضتها البلدية إلى الوحدات الاقتصادية البلدية

0160 تسليفات إلى الوحدات الاقتصادية البلدية من القروض المبرمة من البلدية.

16 تسديد القروض من قبل البلدية

250 تسليفات مقدمة من الموارد الخصوصية إلى الوحدات الاقتصادية البلدية.

261 مساهمة البلدية في رأسمال المؤسسات الخاصة

280 إعانات ممنوحة من البلدية من مواردها الخاصة

02 تحمل البلدية لعجز الوحدات الاقتصادية المنحلة

1.1- أهم برامج نفقات التجهيز للبلدية

المخطط البلدي للتنمية:

ويعتبر أهم نفقات التجهيز بالنسبة للبلدية المخطط البلدي للتنمية (PCD) والذي يشكل وسيلة لتهيئة إقليم البلدية فيما يخص شبكات المياه والصرف الصحي، إنشاء مفرغة عمومية، تشييد الطرق والمباني، الإصلاحات الكبرى للمدارس والمنشآت التربوية التابعة للبلدية... ويحتوي على مدونة خاصة. (أنظر إلى الملحق رقم....)

الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

علما أن هذا النوع من البرامج يتم تمويله من خزينة ما بين البلديات باعتباره نفقات على عاتق الدولة، حيث أن الاعتمادات تدرج في حساب الخزينة وليس في حساب البلدية لدى الخزينة العمومية. فتتكفل البلدية بتسييره فقط.

يجدر الإشارة إلى أن مدة الانجاز مخططات البلدية للتنمية ثلاث سنوات إلا أن هذه الإجراءات لا يتم احترامها غالبا وهذا لإجراءاته الإدارية المعقدة

البرامج المسجلة من الاقتطاع من ميزانية التسيير:

حيث كما ذكرنا سابقا يتم اقتطاع 10% من ميزانية التسيير ويُدْرَج في ميزانية التجهيز لاستعماله في مشاريع تنموية للبلدية، علما أن باقي الاقتطاع يرحل كل سنة لاستعماله في ميزانية السنة الموالية.

وكانت نفقات التجهيز المدفوعة إلى غاية 2017/03/31 كما يلي:

الجدول رقم 4.3: نفقات التجهيز المدفوعة من 01-01-2016 إلى 31-03-2017

نوع المشروع	الاعتماد المفتوح	النفقات المدفوعة	الباقي للإنجاز
مشاريع خاصة بالاقتطاع من ميزانية التسيير	18 309 026.44	1 342 525.44	16 966 501.00
مشاريع مسجلة جديدة	74 465 440.29	72 085 390.29	2 380 050.00
مشاريع باقي للإنجاز لسنوات سابقة	90 108 374.75	4 941 999.25	85 166 375.50
المجموع	182 882 841.48	78 369 914.98	104 512 926.50

المصدر: خزينة ما بين البلديات - لرجام-، حساب التسيير للسنة المالية 2016 لبلدية تملاحت

حيث بلغت نسبة الإنجاز 42% وهي نسبة مرتفعة بالمقارنة مع مدى تنفيذ نفقات التسيير بالإضافة إلى كون هذه المبالغ يمكن استغلالها لأكثر من سنة مالية حسب احتياجات البلدية.

2. تطور نفقات التجهيز المدفوعة للفترة 2012-2016

تتلخص نفقات التجهيز المدفوعة للفترة من 01-01-2012 إلى غاية 31-03-2017 لبلدية تملاحت كما يلي:

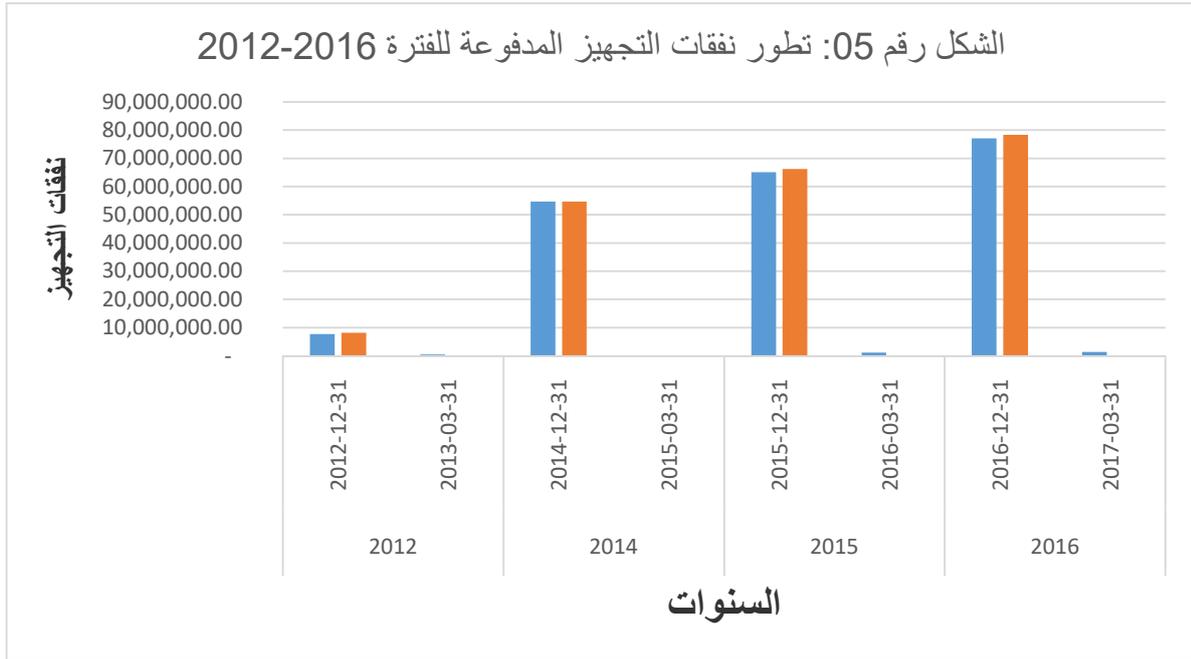
الفصل الثالث: مساهمة رقابة الخزينة العمومية في ترشيد الإنفاق العام

الجدول رقم 5.3: نفقات التجهيز المدفوعة للفترة 2012-2016

المبالغ		السنوات	
8 194 983.92	7 690 520.43	2012/12/31	2012
	504 463.49	2013/03/31	
54 671 640.66	54 671 640.66	2014/12/31	2014
	-	2015/03/31	
66 231 208.20	65 094 919.88	2015/12/31	2015
	1 136 288.32	2016/03/31	
78 369 914.98	77 057 914.98	31/12/2016	2016
	1 312 000.00	2017/03/31	

المصدر: خزينة ما بين البلديات - لرجام-، حسابات التسيير للفترة 2012-2016 لبلدية تملاحت

ويمكن تمثيل نفقات التجهيز المدفوعة لبلدية تملاحت بالشكل التالي:



من اعداد الطلبة

من خلال الشكل السابق نلاحظ أن نفقات التجهيز في تطور مستمر وهذا بالرغم من الإجراءات التقشفية التي اتخذتها الدولة ابتداء من عام 2014. ويعكس هذا التطور رغبة سياسة الدولة ممثلة في الجماعات المحلية التكفل بانشغالات المواطنين خصوصا في المناطق النائية.

خلاصة الفصل:

من خلال دراستنا لدور خزينة ما بين البلديات في الرقابة على النفقات العمومية وترشيد الإنفاق العمومي، لاحظنا أن الدور الأساسي الذي تلعبه الخزينة يتمثل في نفقات التجهيز التي تتميز بالتعقيد والإجراءات المختلفة، حيث تطرقنا إلى تنظيم خزينة ما بين البلديات ومختلف أقسامها وكذا الهيئات التي تتبع لها الخزينة كخزينة الولاية والمديرية الجهوية للخزينة. تقوم خزينة ما بين البلديات بتسيير ميزانيات البلديات فقط ولا تسيير ميزانية أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وعليه قمنا بدراسة دور الخزينة في الرقابة على ميزانية البلدية وقمنا بدراسة ميزانية بلدية تملحت كنموذج. حيث تطرقنا أولاً لآلية الرقابة على نفقات التسيير عموماً، ثم نفقات التسيير لنفقات بلدية تملحت. وفي المبحث الثالث تطرقنا إلى آلية الرقابة على نفقات التجهيز من خلال لجنة الصفقات العمومية التي يعتبر المحاسب العمومي (أمين خزينة ما بين البلديات أو من ينوب عنه) عضواً فيها ممثلاً لوزارة المالية. ثم إلى آلية التكفل بنفقات التجهيز على مستوى الخزينة العمومية ومختلف المراحل التي تمر بها، وفي الأخير تطرقنا إلى نفقات التجهيز لبلدية تملحت كنموذج حيث قمنا بدراستها بإيجاز وعرض لتطورها خلال أربع سنوات الأخيرة.

الخاتمة العامة:

تعد الرقابة وظيفة مهمة جدا، تمتد آثارها لتشمل جميع ما يتعلق بالنفقات العمومية بل وبالمالية العامة، لذلك يجب مناقشتها على أعلى المستويات، ومراجعة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكمها والعمل بجد والتعاون بين مختلف الهيئات في سبيل تفعيلها وضمان حسن أدائها.

لقد مكنا هذا البحث من اكتشاف مختلف تقنيات الرقابة سواء كانت سابقة أو لاحقة ومعرفة مدى الضغوطات والمشاكل التي يتعرض لها الأعوان أثناء قيامهم بالرقابة، وسنحاول أن نلخص كل منها على النحو التالي:

بالنسبة للرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتزم بها، المشكل الذي يعاني منه المراقب المالي هو نقص الربط بين المراقب المالي من جهة والأمر بالصرف من جهة أخرى، لأن هذا الأخير يعتبر الرقابة السابقة عائق يكبح عمله وبالتالي تجميد مصالحه الإدارية، ويكتفي المراقب المالي عادة بمراقبة شرعية و نظامية للنفقات، أي يجب أن يكون هناك تناسق و تشاور بين الأعوان لضمان الفعالية وسرعة التنفيذ.

أما بالنسبة للمحاسب العمومي الذي تتم رقابته أثناء تنفيذ النفقة العامة، أي قبل خروج هذه الأخيرة لأصحابها و نرى أن هذه المرحلة مجسدة في مبدأ أساسي من مبادئ المحاسبة العمومية وهو مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف الذي يحدد لكل من الأعوان (الأمر بالصرف والمحاسب العمومي) صلاحياتهم ومهامهم، فالأمر بالصرف تكمن مهامه في مراحل إدارية (الالتزام، التصفية، الأمر بالدفع عن طريق تحرير الحوالة)، أما المرحلة المحاسبية التي هي من صلاحيات المحاسب العمومي، وهي مرحلة جد حساسة لذا عليه أن يتوخى الحيطة و الحذر في صرف النفقة، لأنه مسؤول شخصيا وماليا عنها، ونظرا لنقص تكوين الأمرين بالصرف أو من ينيبون عنهم في المالية العامة والمحاسبة العمومية لاحظنا أنهم يجدون صعوبات كبيرة في تنفيذ الميزانية خصوصا مع كثرة مذكرات الرفض المقدمة من قبل المحاسب العمومي التي تعتبر صلب عمله، والتي يعتبرها الأمر بالصرف نوع من البيروقراطية.

نتائج اختبار الفرضيات:

هناك عدة نقائص تواجه عمل الرقابة على النفقات العمومية وعليه تبقى أجهزة الرقابة على النفقات العمومية بعيدة عن تحقيق الأهداف المنوطة بها، كما أن عدم تمتعها بحق تسليط العقوبات يجعل مصير عملها موضوع

تساؤل يمكن أن يؤثر على أداء القائمين على عملية الرقابة. وما يثبت قصور هيكل الرقابة في الجزائر وهذا ما يثبت صحة الفرضية الأولى

-عدم استقلالية الأجهزة الرقابية عن الأجهزة التنفيذية، حيث أن الجمع بين الرقابة و التنفيذ يؤدي إلى طغيان التنفيذ على الرقابة، وكذا ممارسة مختلف الضغوطات للحيلولة دون تمكن أجهزة الرقابة من ممارسة وظيفتها على أحسن وجه. وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثانية

--تتم الرقابة على مستوى الخزينة العمومية في الجزائر بطرق بدائية رغم التطور التكنولوجي الكبير الذي يعرفه العالم. حيث تتميز بالبطء الشديد في الإجراءات، وهذا ما يثبت الفرضية الثالثة

النتائج المتحصل عليها

نستنتج مما سبق ومع وجود مجموعة من القوانين والتنظيمات التي تنظم الرقابة وأجهزتها مازال هذا الجهاز يعاني النقص و لا يلي الأهداف المرجوة منه، وهذا راجع إلى انعدام الإرادة وروح الإصلاح لدى الطبقات السياسية والحاكمة في هرم السلطة. ومن أهم نتائج الدراسة:

-تعتمد الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر على مراقبة إنفاق النفقات بالمقارنة مع الاعتمادات الممنوحة من قبل الدولة أي عدم تسجيل أي تجاوز بغض النظر على في أي شيء أنفقت هذه الاعتمادات وهل حققت أهدافها أم لا. حيث لا يتدخل المراقب المالي والمحاسب العمومي في ملاءمة النفقة . لا يتم صرف النفقات الواردة في الميزانية في أوقاتها المحددة حيث يقوم المسؤولون (الأمرون بالصرف) بترك صرف النفقة إلى نهاية السنة المالية خوفا من نفاذ الاعتماد وينتج عن ذلك تبذير الأموال العمومية.

-يعاني أمناء الخزينة فيما يخص عملية تحصيل الإيرادات، فهم ملزمون بتحصيل الإيرادات حال حصولهم على سند تحصيل من الأمرين بالصرف، إلا أنهم لا يملكون الوسائل الكافية لإجبار المدينين بدفع المبالغ المسجلة على عاتقهم

التوصيات المقترحة:

- . أن تحرص الدولة في إعادة النظر في بعض القوانين التي تنظم النفقات العامة والتي لا تتلاءم مع تطورات العصر والإدارة الحديثة، حيث أصبحت هذه القوانين تعرقل السير الحسن للعمل. وهذا ما خلصت إليه السلطة التنفيذية في الجزائر في الآونة الأخيرة من خلال إعادة النظر في قوانين المالية وصلاحيات هيئات الرقابة.
- . يجب الوصول إلى استقلالية الأجهزة الرقابية عن الأجهزة التنفيذية إلى أقصى حد ممكن، لأن كل جمع بين الرقابة والتنفيذ يؤدي إلى طغيان التنفيذ على الرقابة.
- يجب الانتقال من ميزانية البنود المطبقة حاليا في الجزائر إلى ميزانية الأهداف، وذلك بإعطاء حرية أكبر للآمرين بالصراف في صرف الميزانية وتوزيع الاعتمادات ومحاسبتهم حسب الأهداف المسطرة والوسائل المستعملة.
- . عقد ملتقيات وطنية دورية تحت إشراف وزارة المالية تجمع فيها الأخصائيين والباحثين الجامعيين لدراسة المستجدات التي طرأت على القوانين المالية العامة و تشجيع الدراسات في مجال الرقابة على الأموال العمومية بغية الوصول إلى تطوير أكثر للرقابة و تقنياتها وضمان الاستعمال الجيد و الفعال للأموال العمومية. كبرنامج التوأمة بين مجلس المحاسبة الجزائري ومجالس المحاسبة لدول الاتحاد الأوروبي.
- . رقمنة قطاع المالية حيث مازالت عمليات الرقابة تتم يدويا لحالات الدفع ومختلف الوثائق الثبوتية على مستوى الخزينة.
- توفير الهياكل ومختلف الوسائل المادية والبشرية لخزائن البلديات، التي أصبحت تعاني من الجانب المادي وذلك لانعدام أبسط الأشياء كالأوراق والأقلام.
- . إعادة تأهيل أعوان المراقبة عن طريق دورات تكوينية مستمرة وتربصات في الخارج للاستفادة من تجارب الدول الأخرى، خصوصا وأن الجزائر تعقد مشاريع الشراكة وآفاق الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، والاستفادة من خبرات بعض الدول والمنظمات مثل: INTOSAI و ARABOSAI .
- . توفير الحماية و الحرية وكذا الاستقلالية لعمل أعوان المراقبة وإزالة كل الضغوطات التي يتعرضون لها، حتى يتمكنوا من القيام بمهامهم على أكمل وجه مع نشر التقارير التي يقومون بإعدادها كل ما أمكن ذلك.

. إعطاء أهمية للرقابة البرلمانية بتمكين هذه الأخيرة من الإطلاع على الحساب الختامي للميزانية والمصادقة عليه التعرف على أسباب الانحرافات وعدم تنفيذ الميزانية وفق البرنامج المصادق عليه.

. نشر نتائج تحريات الأجهزة الرقابية على مستوى الأجهزة الإعلامية المختلفة، حيث أنه من المفروض أن تنشر في جريدة رسمية دون تحفظ ليطلع عليها الرأي العام.

آفاق البحث: من خلال الدراسة التي قمنا بها في مجال المحاسبة العمومية توصلنا إلى اقتراح بعض المواضيع التي هي جديرة بالبحث العلمي و هي على النحو التالي:

. الرقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية من خلال القوانين الجديدة

. تقييم الدور الرقابي لمجلس المحاسبة من خلال الإصلاحات الجديدة لقوانين المالية

المراجع:

أولاً: الكتب

- 1-القبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة درا الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 2-حسن عواقبة، المالية العامة : الموازنة ، النفقات و الواردات العمومية ، الطبعة الرابعة، منشورات الطليعة، دار النهضة العربية بيروت 1978.
- 3-حسين الصغير، "دروس في المالية والمحاسبة العمومية"، طبعة2، 2001، دار الحمديّة.
- 4-حسين مصطفى حسين، اقتصاديات المالية العامة ، سلسلة شام ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995
- 5-سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 6-سوزي عربي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة الإيرادات العامة الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 .
- 7-صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، سلسلة شام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 8-عبد العال طارق حماد، علم المالية العامة، الجزء الأول، دار النشر ببغداد، بغداد، 1975 .
- 9-عبد الكريم صادق بركات وحماد عبد المجيد وزار، علم المالية العامة، مؤسسة شهاب الجامعية للطباعة و النشر، الجزائر، 1972.
- 10-علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2005، الجزائر.
- 11-عمر بجاوي، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 12-مُجّد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008.
- 13-مُجّد صغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، 2005، الجزائر.
- 14-مُجّد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

ثانيا: المجالات والدوريات والمقالات

أ-المجلات:

1- بن داود ابراهيم، رقابة نفقات بين أحكام الشريعة الإسلامية ونصوص التشريع، سلسلة الإصدارات القانونية، 2008.

2- بن يحي أبو بكر الصديق، الأسس اللازمة لتفعيل الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثاني، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016.

3- حداب محي الدين، ترشيد الإنفاق العام كدعامة للتنوع الاقتصادي في الجزائر في ظل الأزمة النفطية الراهنة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد السادس، الجزائر، 2018.

ب-المقالات

1- عبد الحميد مرغيث، تجربة النرويج في حوكمة المشروعات الاستثمارية العامة والدروس المستفادة للجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة جيجل، الجزائر، مقال منشور بتاريخ 2006.

2- فللول عبد القادر، مقال بعنوان متطلبات تفعيل دور الأجهزة العليا للرقابة على الميزانية العامة للدولة بالتطبيق على مجلس المحاسبة في الجزائر، جامعة قالم، الجزائر، 2016.

ج-المطبوعات:

"براق محمد" مطبوعة حول المحاسبة العمومية، مقدمة لطلبة السنة الثالثة تخصص محاسبة، المدرسة العليا للتجارة . 2007-2006 .

د-مطبوعات باللغة الأجنبية:

Manuel des procédures techniques financiers et comptables du trésor, ministère des finances, direction générale de la comptabilité, 2014, p102.

ثالثا: الأطروحات والمذكرات

1- أطروحة دكتوراه

تياب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.

2- رسالة ماجستير

بوقرة الشيخ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات الجديدة مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تحليل اقتصادي جامعة تلمسان، 2007.

خامسا: القوانين والمراسيم والقرارات

1- قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم

2- لقانون 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990 متعلق بالحاسبة العمومية المعدل والمتمم.

3- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25-08-2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

4- القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتضمن قانون الولاية. المعدل والمتمم

5- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

6- مرسوم تنفيذي رقم: 91-313 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تأمها ومحتواها المعدل والمتمم

7- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21-11-2011 الذي يتعلق بمصالح المراقبة المالية

8- المرسوم التنفيذي 92/414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالمراقبة السابقة على النفقات العمومية المعدل والمتمم.

9- المرسوم التنفيذي رقم 91/314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 بإجراءات تسخير الأمر بالصرف للمحاسبين العموميين المعدل والمتمم.

10-المرسوم التنفيذي رقم 67-144 المؤرخ في 31-07-1967 الذي يحدد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها

11-المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية. المعدل والمتمم

12-الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20/08/2001 الذي يخول للمفتشية العامة للمالية سلطة مراقبة المؤسسات العمومية والاقتصادية المعدل والمتمم.

13-الأمر الرئاسي رقم 10-02 المؤرخ في 26-08-2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

14-القرار رقم 03 المؤرخ في 07-09-2005 والذي يحدد تنظيم خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية وصلاحياتها.

سادسا: مواقع الانترنت

www.ccomptes.org.dz

www.intosai.org

www.p3a-algerie.org