



جامعة آكلي محند أولحاج - البويرة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

دور آليات الرقابة في حماية المال العام

في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم القانونية

تخصص: إدارة ومالية.

تحت إشرافه:

د/ مخلوف كمال

إعداد الطالبة:

ادريسي مايسة

لجنة المناقشة

- د. خلوفي خديجة..... رئيسة

- د. مخلوف كمال مشرفا

- د. تيسمال رمضان..... ممتحنا

السنة الجامعية 2017/2018

شكر و عرفان

الشكر والحمد لله الذي أنار لي درب العلم و المعرفة ،

و وفقني لانجاز هذا العمل المتواضع .

كما أتقدم بالشكر إلى الأستاذ : مخلوف كمال لقبوله الإشراف على
هذا العمل، فله فائق الاحترام.

كما أتوجه بالشكر إلى كل من مد لي يد العون من قريب أو من بعيد
وخاصة شقيقتي

اهداء

اهدي هذا العمل إلى.....

رمز الحب و العنان إلى من كان دعائها سر نجاتي " أمي الغالية " حفظها الله.

إلى رمز العطاء والحكمة " أبي " رحمه الله .

إلى من أشد بهما أزرى ، أختايا الحبيبتان " سميرة و فروجة "

إلى زوج أختي وأخي " أحمد "

إلى أخي الصغير " بشير " والكتكوت " عادل " والفلة الصغيرة " يسرا "

إلى كل أحبتي و كل أصدقائي وزملائي في العمل .

مقدمة

تعتبر الأموال العامة عصب الحياة بالنسبة للدولة ووسيلتها الأساسية للحفاظ على استمراريتها وتأمين العيش الكريم لمواطنيها من خلال إشباع مختلف حاجاتهم وتحقيق التنمية في مختلف المجالات ومن ثم الوصول الى الرفاهية ، حيث تمارس الدولة مختلف نشاطاتها عن طريق استغلال هذه الأموال وتسييرها سواء بصفة مباشرة أو عن طريق عقود التسيير للمرافق العمومية ، الا أن هذا التسيير قد يواجه بعض الانحرافات التي تؤدي الى نهب واختلاس المال العام وبالتالي ضياعه وتبديده وعدم تحقيق الأهداف المرجوة منه¹.

أجمع مختلف المختصون في الإقتصاد و المالية العامة و الإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة فعالة و منظمة على المال العام يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات المتكاملة، و ذلك ما أخذت به مختلف المجتمعات منذ القدم سواء كانت إسلامية أو غيرها ،لهذا أوجدت الحكومات أنواعا مختلفة من الرقابة المالية و شكلت أجهزة مختلفة بغرض حماية المال العام من مختلف أشكال النهب و التبذير.

تعد ظاهرة الاعتداء على المال العام من أبرز المظاهر في وقتنا الحاضر ومن صور هذه الإعتداءات نجد سرقة و استغلال المال العام لأغراض شخصية أما الحديث عن التبذير والإسراف و ضعف الأداء فحدث و لا حرج و من الأسباب المؤدية إلى الإعتداء على المال العام ضعف النظم و الأجهزة المنوطة بحمايته و تقصير مختلف الجهات المسؤولة عنه ومن ثم ضعف نظام الرقابة المالية بشكل عام ، و هذا ما يؤدي إلى نتائج وخيمة و سلبيات عديدة من أهمها انتشار الفساد الإجتماعي و الإقتصادي و السياسي و الأخلاقي . و من أجل تفادي ذلك ، وضعت الدول نظاما و أجهزة للرقابة على المال العام و التي تعمل في ضوء مفاهيم و أسس الرقابة المتعارف عليها في الفكر التقليدي ، لكنها ما زالت قاصرة خاصة في الوقت الحاضر في بلادنا ، لأنها تفتقر إلى القيم الروحية و الأخلاق الحسنة والسلوك السوي و التي تمثل الباعث و الدافع الذاتي لحماية المال العام و المحافظة عليه.

¹ - شويخي سامية، " أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام" مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ،جامعة أبوبكر بلقايد بتلمسان ، 2010-2011 ص1.

إن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطط التنمية الإقتصادية و الإجتماعية لا يعتمد على مدى سلامة البرامج و السياسات المختلفة الملائمة للإنجاز ولا على توفر الأموال فحسب بل يعتمد أيضا و بنفس الدرجة على مدى توافر أدوات الرقابة المناسبة لمتابعة و تقييم هذا الإنجاز و على توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فاعلية الرقابة على مختلف الأنشطة و البرامج التي تتولاها الأجهزة و الوحدات الحكومية و هذا ما لا يوجد في غالبية الدول الإسلامية للأسف¹.

ترجع نشأة الرقابة المالية الى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام فالرقابة لصيقة الصلة بالإدارة و ما تقوم به الدولة من رقابة مالية تدور مع المال العام وجودا و عدما، لذلك فإن ازدياد حجم المال العام و اتساع نشاط الدولة يتطلب المزيد من الرقابة المالية الفعالة التي تكفل المحافظة على هذا المال العام و تهدف الى مراقبة القائمين عليه بحيث يلتزمون في مزاوله أعمالهم بالقوانين واللوائح والقواعد المالية المعمول بها².

تتجلى الأهمية في دراستنا لهذا الموضوع في تسليط الضوء على مختلف الآليات التي أقرها المشرع الجزائري لحماية المال العام سواء تلك التي تمارسها مختلف الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية أو تلك التي تمارسها الأجهزة المستقلة كمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و لجان الصفقات و معرفة دور كل منها في الحفاظ على المال العام من النهب و الاختلاس و التبذير و مدى فعالية و نجاعة هذه الآليات خاصة أن الاقتصاد الجزائري حاليا مهدد بندرة الموارد المالية من جهة و استنزاف خزينة الدولة من جهة أخرى خاصة مع الأزمة الاقتصادية التي تعرفها الجزائر لسنة 2016 وحادثة سوناطراك³ التي أثارت ضجة كبيرة

1- موفق عبد القادر، " الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي و الاقتصاديات المعاصرة" مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة محمد خيضر ببسكرة العدد الخامس جوان 2009 ص 85،86.

2 - عوف محمود الكفراوي، " الرقابة المالية في الإسلام" دراسات في الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الثالثة، مركز الإسكندرية للكتاب، القاهرة ، 2006 ، ص 17.

3- قضية فساد تنسب لشركة سوناطراك الجزائرية و ظهرت في الساحة الإعلامية عندما قامت النيابة العامة بالجزائر العاصمة بإجراء تحقيق حول فساد محتمل بين مجموعة "إيني" الإيطالية و شركة سوناطراك و تدور وقائعها حول شبكة فساد مالي و سياسي يتهم فيها العديد من السياسيين و المسؤولين في الجزائر بتلقي عمولات و رشاي دولية تقدر بملايين الدولارات من مجموعة شركات أوروبية و متعددة الجنسيات مقابل الحصول على صفقات ضخمة. (مأخوذ من الموقع الإلكتروني

[/ https://www.sasapost.com/the-largest-corruption-case-in-algeria](https://www.sasapost.com/the-largest-corruption-case-in-algeria)

في الساحة السياسية والاقتصادية وطرحت العديد من التساؤلات حول موضوع الرقابة وإعادة النظر فيها .

كما أننا سنحاول من خلال هذا الموضوع البحث في أحد آليات الرقابة التي تعتمد عليها الدول المتقدمة على غرار فرنسا باعتبارها المثل الذي يمكن أن يقتدى به في مجال الصرامة والفعالية في تطبيق النصوص القانونية.

أما الهدف من هذه الدراسة فيتمثل في التعرف على النقص التي تشكو منها مختلف الأجهزة المنوط بها رقابة المال العام ، خاصة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ومدى فعاليتها في أداء الدور المخول لهما ومحاولة إعطاء أمثلة حول بعض الآليات الحديثة المتبعة في مجال الرقابة على المال العام .

وترجع أسباب تناولنا هذا الموضوع إلى الأهمية البالغة والتي تتجسد في كثير من الجوانب منها انتشار ظاهرة الفساد بطريقة غير معقولة خاصة في الآونة الأخيرة من اختلاسات وتبذير للمال العام هذا من جهة ، ومن جهة أخرى تهميش دور مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة وكآلية لمكافحة الفساد ، إضافة إلى أن موضوع الرقابة المالية يعتبر من أهم الدراسات والمواضيع التي يبني عليها الكيان التنظيمي لدولة معينة، فهي حتمية لا بد منها لحماية الأموال العمومية، إذ تعد الرقابة من الوسائل الأساسية والركائز التي تعتمد عليها الدول باعتبارها خط الدفاع الأول وأحد أركان الإدارة الإستراتيجية الحديثة الذي يضمن حسن استخدام وتوجيه الموارد الاقتصادية المتاحة من خلال المحافظة على ممتلكات المؤسسات من الهدر وسوء الاستخدام والتحقق من تنفيذ الخطط المسطرة من طرف الدول .

تسعى الدول إلى فرض رقابة وفق آليات متعددة لحماية خزينة الدولة من الاستنزاف وترشيد صرف النفقات العمومية لتحقيق أكبر استفادة ممكنة منها والجزائر على غرار هذه الدول أقرت بمبدأ الرقابة لحماية المال العام من خلال سن مختلف النصوص التشريعية في هذا المجال وفق آليات مختلفة للتأكد من تنفيذ الأجهزة الإدارية العمومية للبرامج المسطرة ضمن الميزانية العامة وعدم تجاوز الاعتمادات المالية الممنوحة وبغية ترشيد استغلال الأموال العامة ومن ثم تحقيق أكبر استفادة ممكنة من إنفاقها.

وهنا يثور التساؤل حول فعالية هذه الآليات الرقابية في تحقيق الدور المنوط بها أي حماية المال العام، خاصة أن الجزائر تشهد في الآونة الأخيرة أحداثا كثيرة تتعلق بنهب واختلاس المال العام أو ما يسمى ظاهرة الفساد المالي، فهل يعود السبب في ذلك إلى قصر هذه الآليات وعدم نجاعتها خاصة وان مفهوم الرقابة على المال العام ونطاقها عرف تغيرا كبيرا على مستوى العالم وظهرت آليات جديدة تساعد على تفعيل آليات الرقابة. ولإجابة على هذا التساؤل، ارتأينا تقسيم دراستنا إلى فصلين أساسيين مسبقين بمبحث تمهيدي تحت عنوان: "مفهوم الرقابة على المال العام" حيث تناولنا في الفصل الأول "آليات الرقابة على المال العام في التشريع الجزائري" في حين خصصنا الفصل الثاني لدراسة "تطور مفهوم الرقابة على المال العام".

مبحث تمهيدى

مفهوم الرقابة على المال العام

مبحث تمهيدي

مفهوم الرقابة على المال العام

إن الحديث عن الخلفية التاريخية لبدء الرقابة المالية تنشأ من فكرة المال العام¹ الذي يمثل العمود الفقري لنشأة الدول و استمرارها و توسعها و جوهر الصراع المستمر بين الشعوب والأمم وبين الإنسان وأخيه الإنسان حيث ترجع نشأة الرقابة على المال العام إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام و إدارته نيابة عن الشعب و مع ازدياد نشاط الدولة و تطوره من المحافظة على الأمن الداخلي و الخارجي وإقامة العدل ، إلى التدخل في مختلف نواحي النشاط الاقتصادي فقد أدى ذلك إلى تداول أكبر للمال العام مما تطلب ضرورة توفر الرقابة المالية الفعالة التي تكفل المحافظة على هذا المال وحمايته من كافة أشكال النهب والتسيب².

وقد نشأت الرقابة المالية نتيجة للتطورات السياسية و الاقتصادية و الإجتماعية التي لحقت بالمجتمع و لما لحق بالتنظيمات الإدارية في الدولة من تطورات أيضا و تعد الرقابة المالية إحدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات في الدول فبعد أن فوضت السلطة التشريعية جزء من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية و خصوصا تنفيذ الميزانية العامة للدولة كان من الضروري إلزام السلطة التنفيذية بتقديم حساب ختامي تظهر فيه تصرفاتها المالية عن السنة المنتهية إلى السلطة التشريعية لمراجعتها، ونتيجة لازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات و عجز السلطة التشريعية، عن ممارسة الرقابة المالية لوحدها ، فقد أدى ذلك إلى تفويض من يقوم بهذا العمل بدلا منها³.

1- عرف الفقيه محمد سليمان الطماوي المال العام على أنه " المال المملوك للدولة أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى، سواء كان مملوكا ملكية عامة، تمارس عليه الدولة سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة، أو مملوكا ملكية خاصة، ويخضع لقواعد القانون الخاص." كما يقصد بالمال العام في مفهومه التقليدي " مجموعة الاعتمادات المالية التي توفرها السلطة التنفيذية للإتفاق على الأنشطة المختلفة التي تمارسها الوحدات العامة بالقطاع الحكومي (تعريف الأستاذة مناع العلجة في مداخلة الموسومة ب الحماية الدستورية للاموال العامة ، مأخوذة من الموقع الالكتروني :

<http://www.univ/medea.dz/Fac/D/Manifestation/sProtection/argent contre/corruption2009-2010/39.pdf>

2 - موفق عبد القادر ، " الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة" ، مرجع سابق ص86.

3- نفس المرجع ص 91-92 .

المطلب الأول

تعريف الرقابة المالية وأهدافها

تشكل الرقابة إحدى الوظائف الهامة في العملية الإدارية، وهو مصطلح كثر استخدامه وتداوله بين فقهاء الإدارة العامة والقانون العام والمالية العامة، ويستخدم لدى البعض بمفهوم السلطة فيحمل معنى الزجر والتهديد، ويستخدم لدى البعض الآخر كوسيلة لضبط الاعتبارات السيكولوجية والعلاقات الإنسانية في مجال العمل¹.

إن مفهوم الرقابة واسع ويختلف تعريفه باختلاف مجال استعماله، وتعتبر الرقابة المالية أحد صور الرقابة وسميت كذلك لكونها تتعلق بالمال العام (الفرع الأول) وللرقابة عدة أهداف، سياسية، مالية، إدارية، واقتصادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الرقابة على المال العام

للقوف على تعريف الرقابة المالية، لا بد من تحديد معنى الرقابة لغة ثم اصطلاحاً ثم تعريف الرقابة المالية كأحد صور الرقابة.

أولاً : تعريف الرقابة لغة

الرقابة لغة : تعني المحافظة والانتظار ، فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر² كما وردت الرقابة في اللغة للدلالة على عدة معاني وهي:

- الحراسة والرعاية : رقب الشيء وراقبه أي حرسه ، ورقيب القوم هو حارسهم والرقيب هو الحارس الحافظ

- الإشراف: إرتقب أي أشرف وعلا، فنقول إرتقب المكان إذا علا وأشرف .

- الانتظار : رقب فلان تعني إنتظره وترصد قدومه³.

والرقابة شرعا : تعني المراقبة ، الحفظ والمراعاة⁴ .

¹ - علي أنور العسكري " الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة"، مكتبة بستان المعرفة، القاهرة 2008، ص 137.

² - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الاسلام، مرجع سابق ص 18.

³ - بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، طبعة 2010 ، دار الكتاب الحديث: القاهرة ص ص12-13.

⁴ - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الاسلام ،مرجع سابق ص 18.

ثانيا : تعريف الرقابة اصطلاحا

لقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأن الرقابة بشكل عام و تتوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها، و لذلك يقتضي الأمر في البداية تحديد معنى الرقابة بكل دقة ووضوح لأنها تستعمل عادة في مفهومها الواسع جدا، فعلماء النفس مثلا يمكن أن يستخدموا مصطلح الرقابة عند الإشارة إلى التأثير الذي يحدثه شخص أو مجموعة أشخاص في سلوك شخص أو مجموعة أخرى، كما أنه يمكن أن تستعمل كلمة الرقابة للدلالة على الرقابة البرلمانية أي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة أو للإشارة إلى الرقابة التسلسلية حيث تعني ممارسة الرئيس سلطة تسلسلية على المرؤوس، كما يمكن استخدامها من الناحية القانونية حيث تعرف بأنها حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح خطة العمل ، ويمكن أن تحمل الرقابة معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود أو قيود معينة تؤدي أهداف التنظيم الإداري الذي تتطلبه الدولة. أما في الإدارة، و هو مجال اهتمامنا، فإن الرقابة تكتسي معنى أدق حيث توحى بفكرة التدقيق أي التأكد من أن شيئا معيناً هو صحيح أو يجب أن يكون هكذا بالنسبة لقاعدة معينة¹.

و يعتبر " هنري فايول" من أوائل رواد الإدارة التقليدية الذين تناولوا موضوع الرقابة حيث عرفها بأنها " تتمثل في التحقق مما إذا كان كل شيء يحدث وفقا للخطة الموضوعة و للتعليمات الصادرة و للمبادئ التي تم إعدادها، من أهدافها توضيح نقاط الضعف والأخطاء من أجل تصحيحها بغرض منع تكرارها وتشمل عملية الرقابة كل الأشخاص و التصرفات و الأشياء"².

أما بيتر داركر فقد عرف الرقابة بأنها "التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة و التعليمات الصادرة و المبادئ المعتمدة فهي عملية اكتشاف عما إذا كانت الأعمال تسير حسب الخطط الموضوعة و ذلك لغرض الكشف عما يوجد من نقاط الضعف والأخطاء و علاجها و تفادي تكرارها و قد جعل (بيتر داركر) الرقابة أحد عناصر أو وظائف الإدارة التي

¹ - موفق عبد القادر، " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر - دراسة تحليلية و نقدية" أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم ، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية و علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر بباتنة 2014 - 2015 صص 32-33 .

² - نفس المرجع، ص 33.

تتضمن التخطيط، التنظيم، إصدار التعليمات، التنسيق و الرقابة، فالرقابة ضرورية و لازمة لكل جهد جماعي أو فردي مهما كان غرضه¹.

أما الكتاب العرب، فقد تنوعت تعاريفهم أيضا حسب نظرة كل منهم ومنها تعريف (محمود عساف) بأنها " قياس الأداء و تصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت و أن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريق الصحيح"².

ثالثا : تعريف الرقابة المالية

تعتبر الرقابة جزء من العمل الإداري الذي يهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه ومن الكتاب الذين تناولوا تعريف الرقابة المالية نجد: تعريف الدكتور عوف محمود الكفراوي الذي عرف الرقابة المالية بأنها: « الإشراف و الفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة و التأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها و من أن الموارد تحصل طبقا للقوانين و اللوائح والتعليمات المعمول بها و للتأكد من مدى تحقيق المنظمة لأهدافها بغرض المحافظة على الأموال العامة و التأكد من سلامة القوائم المالية و تحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات و الانحرافات و الأسباب التي أدت إلى حدوثها و واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا »³.

أما " حمدي قبيلات " فيرى بأن الرقابة المالية هي: « الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم و تحقيق الغايات المالية و المحاسبة عن طريق الالتزام بالبيانات و الإجراءات المالية و المحاسبية و المحافظة على موارد و ممتلكات وأصول تلك المنظمة و التحقق من التزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة و صرف النفقات العامة و التأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانونيا و كما يخدم المصلحة العامة »⁴.

1- موفق عبد القادر، " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر - دراسة تحليلية ونقدية"، مرجع سابق ص 33 .

2- نفس المرجع، ص33.

3- عوف محمود الكفراوي، " الرقابة المالية: الرقابة والتطبيق" الطبعة الثانية، مطبعة الانتصار الإسكندرية 2002 ص12.

4- موفق عبد القادر، " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر"، ص 36.

وبالتالي فالرقابة على الأموال العمومية تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين ومعاينة المخالفين، ولا تقف الرقابة المالية عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية، فالهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية، بل تهدف أيضا إلى تقديم النصح لهم لتفادي الأخطاء مستقبلا¹.

ويمكن تعريف الرقابة على الأموال العمومية على أنها "ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، كالتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه، أو الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة العمومية"، فالمرقب يقيم المسؤولية الملقاة على عاتق مرتكبي الأخطاء ويطلب من الجهات المختصة بإيقاع العقوبات اللازمة، أو يقوم هو بذلك إن كان في سلطته ويسهر على عدم تكرار مثل هذه الأخطاء².

وعلى ضوء التعاريف السابقة يتضح أن الرقابة على الأموال العمومية تشمل مايلي:

- الفحص: وهو التأكد من صحة وسلامة العمليات التي تم تنفيذها، وما يتبع ذلك من اللجوء إلى الأدلة والإثباتات المختلفة كوسيلة للتأكد من سلامة القياس الكمي والنقدي للعمليات المالية
- التحقيق: و يقصد به إمكانية الحكم على الحسابات الختامية كتعبير سليم على نتيجة العمليات المالية والأرصدة و المركز المالي في نهاية مدة معينة.
- التقرير : وهو بلورة نتائج الفحص والتحقيق بصفة شاملة لتسليمها للجهات المختصة³.

1- صرامة عبد الوحيد ، مداخلة بعنوان " الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي " ، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات يومي 08 و 09 مارس 2005 ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة ورقلة ، ص 135 .

2- صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق ، ص ص135- 136.

3 - نفس المرجع ، ص ص 135- 136.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة على المال العام

تعتبر الأموال العمومية من إيرادات ونفقات وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة ويجب أن تكون هذه الأموال مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها لكن أثناء أداء هذه الأخيرة لمهامها قد ترتكب أخطاء عن قصد أو غير قصد مما يستدعي ضرورة مراقبتها، وان كان هدف المراقبة الأساسي هو أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية أي التسيير الحسن للأموال العمومية وترشيد استعمالها إلا أن هناك أهداف أخرى ويمكن أن نقسم هذه الأهداف إلى مالية، إدارية، اقتصادية وسياسية.

أولاً : الهدف المالي للرقابة

يتمثل الهدف المالي للرقابة في ضمان تسيير حسن واستعمال سليم وعقلاني للاعتمادات الممنوحة، ولتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية و التنظيمية لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة، والبحث عن مواضع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية والأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى فعند وجود أخطاء أو تجاوزات يتم إحالة مرتكبيها على السلطات المختصة في تقرير العقوبات وترتكز الجهات الرقابية في تحقيقاتها وتحرياتها على ثلاث محاور:

-المحور الأول: يتمثل في مدى شرعية وصحة العمليات المالية.

-المحور الثاني: يتناول دقة العمليات المالية والحسابية ومحاولة الكشف عن الأخطاء العديدة التي ترتكب خلال تنفيذ العمليات المالية وذلك بمقارنة مدى تطابقها مع الوثائق المثبتة.

-المحور الثالث: تعتمد فيه الرقابة على نزاهة و سلامة كل العمليات المالية والحسابية بكونها خالية من كل ضروب التزوير والتدليس¹.

ثانياً: الهدف الإداري للرقابة

من الناحية الإدارية تهدف الرقابة إلى محاربة البيروقراطية و التباطؤ الإداري ومختلف أشكال السلوك التي تؤدي إلى إهانة المواطن و المساس بمصالحه، كما أن الهدف من الرقابة، كذلك هو التحقيق في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية و المادية من طرف

1- صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق، ص 136.

الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة وبذلك يقوم الجهاز الرقابي بضمان السير الحسن والسليم للمصالح الإدارية لأداء مهامها على احسن وجه ،وبالتالي محاربة النقص والتقصير وسوء التنظيم و غياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية. كما أن الرقابة تقوم بتقديم الاقتراحات والمعلومات اللازمة لإعادة التنظيم الجيد حتى تكون مردودية أداء العمل على أكمل وجه¹.

ثالثا: الهدف الاقتصادي للرقابة

تشكل البرامج الاقتصادية والاجتماعية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان إطارا للبرامج الاستثمارية، والتي من خلالها تحاول تكثيف مجهوداتها بغية التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد .وتحتوى هذه البرامج نوعية التجهيز والمبالغ المخصصة للتنفيذ والفترة الزمنية و أجهزة الرقابة بإمكانها مراقبة وضمان مدى مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المرجوة والمسطرة في البرامج الإنمائية، وعادة ما ترجع صلاحيات المراقبة والتحقيق في هذا الميدان، إلى البرلمان والهيئات التابعة للوزارات المكلفة بالمالية بالإضافة إلى السلطات الوصية².

رابعا: الهدف السياسي للرقابة

إن الهدف السياسي من الرقابة على الأموال العمومية سواء من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية أو تلك الخارجية عن إدارتها والممارسة من طرف هيئات دستورية قائمة بذاتها يتمثل في جانبين:

-رقابة داخلية: وهنا تحاول الحكومة أن تعطي صورة حسنة عن تنفيذها للميزانية، وذلك بمحاولة تجنب وقوعها في الأخطاء حتى تكون حصيلتها السنوية المقدمة مطابقة للتقديرات عملا بمبدأ المراقبة الذاتية.

-رقابة خارجية: وهي تلك التي تقوم بها أجهزة غير تابعة للحكومة كالبرلمان ومجلس المحاسبة، و الهدف منها تقويم سياسة الحكومة لتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي³.

1- صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق ، ص 136 .

2- نفس المرجع ،ص ص 136، 137 .

3- نفس المرجع ،ص 137.

المطلب الثاني

أنواع الرقابة المالية

الرقابة المالية عملية دائمة ومستمرة تدور مع المال العام وجودا وعدما ، وتختلف أشكالها وتتعدد أنواعها وتباين صورها وفقا لمعايير مختلفة .

الفرع الأول : صور الرقابة من وجهة النظر المحاسبي

تتخذ الرقابة من وجهة النظر المحاسبي شكلين أساسين هما: الرقابة المستندية

(الفرع الأول) ورقابة الأداء (الفرع الثاني)

اولا: الرقابة المستندية

هي الرقابة التي تتم على المستندات والسجلات والدفاتر المالية بغية التأكد من إنفاق الموارد في حدود الاعتماد المخصصة لها والتحقق من سلامتها ومطابقتها للأرقام الواردة بالسجلات والتأكد من سلامة طرق الإنفاق وصحة المستندات ويطلق عليها البعض الرقابة الحسابية¹ . وهذا النوع من الرقابة يهتم بصحة المستندات من الناحية الشكلية والحسابية ومدى مطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات ، ولقد وجهت عدة انتقادات لهذا النوع من الرقابة حيث أن صحة المستند حسابيا وقانونيا ليست دليلا على سلامة التصرف المالي ومثال ذلك تقديم مستندات شراء صحيحة حسابيا ومقيدة دفتريا حسب الأصول المحاسبية المتعارف عليها ووفق إجراءات إدارية سليمة إلا أنها بأسعار مضاعفة لا تتفق مع الأسعار الجارية في السوق² .

ثانيا : الرقابة على الأداء

هي عبارة عن تلك العمليات التي تقيس الأداء الجاري وتقوده الى أهداف معينة محددة مسبقا، فهذه الرقابة تتطلب وجود أهداف محددة مسبقا لقياس الأداء الفعلي وأسلوبا لمقارنة النتيجة المحققة مقارنة بالهدف المسطر له ، ويطلق عليها أيضا الرقابة التقييمية والرقابة الاقتصادية ، وتهدف إلى مراجعة نشاط السلطات العامة بقصد متابعة ما تم تنفيذه من أعمال وما قد يكون صاحب التنفيذ من إسراف ومدى تحقيق النتائج المستهدفة³، ونشير إلى أن هذا

1 - عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الاسلام مرجع سابق، ص 29.

2- علي أنور العسكري ، مرجع سابق ، ص ص 217-218.

3- عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الإسلام مرجع سابق، ص 30.

النوع من الرقابة لا يحقق الأهداف المرجوة منه دون رقابة مستندية تؤكد صحة وسلامة البيانات المستخدمة¹.

الفرع الثاني: صور الرقابة من حيث التوقيت

تتخذ الرقابة من حيث التوقيت والزمن الذي تمارس فيه ثلاث صور هي: الرقابة السابقة ، الرقابة الآنية والرقابة اللاحقة.

أولاً : الرقابة السابقة

تفترض الرقابة السابقة أو القبلية كما يسميها البعض تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة المسبقة على أعمال الإدارة وهي تحمل معنى الوصاية من خلال فرض حدود وقيود معينة بغرض ترشيد الإنفاق العام ، والميزة الأساسية لهذه الرقابة هو تجنب الأخطاء قبل وقوعها لذلك تعرف بالرقابة المانعة².

يكون هذا النوع من الرقابة في صورة الموافقة السابقة من طرف أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال في جانب النفقات فقط ،حيث لا يتصور أن تتم على تحصيل الإيرادات ولكنها تعني الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات وقد تمتد إلى أكثر من ذلك فتشمل فحص المستندات والتأكد من سلامتها³.

ثانياً : الرقابة الآنية (المعاصرة للتنفيذ)

الرقابة الآنية هي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات وقد يكون الجهاز المكلف بها هم الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية ،كأن يقوم المحاسب العمومي بمراقبة الأمر بالصرف وهي رقابة داخلية⁴ وذاتية تقوم بها أجهزة داخل الوحدة الإدارية للتأكد من أن عملية التنفيذ تتم وفقا للسياسات الموضوعية، وتتميز بالاستمرار والشمول حيث تساير جميع

1- علي أنور العسكري ، مرجع سابق ، ص 220.

2- نفس المرجع ، ص 226.

3- عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الاسلام ،مرجع سابق،ص32.

4- صرامة عبد الوحيد ، مرجع سابق ،ص 138.

خطوات تنفيذ العمل ويساعد ذلك على اكتشاف الأخطاء أو القصور أو الإهمال واكتشاف الحلول المناسبة لكل حالة¹.

ثالثا: الرقابة اللاحقة.

الرقابة اللاحقة هي فحص ومراجعة العمليات المالية التي تمت فعلا للكشف عما وقع من مخالفات مالية ويتسم هذا النوع من الرقابة بالشمول حيث أنه يشمل فحص جميع الحسابات ، وهي تساعد على كشف الكثير من الأخطاء التي قد يتعذر كشفها أو لا تظهر على حقيقتها إذا روجعت منفردة². يقوم بالرقابة اللاحقة أو البعدية هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو مستقلة عنها وهدف هذا النوع من الرقابة هو التحقيق من التنفيذ وكشف الأخطاء والتجاوزات التي تحصل³.

الفرع الثالث: صور الرقابة من حيث السلطة التي تمارسها

يمكن تقسيم الرقابة المالية من حيث السلطة التي تمارسها الى رقابة إدارية ، رقابة سياسية ورقابة قضائية .

أولا : الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هي تلك التي تقوم بها أجهزة الحكومة على نفسها وهي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية وتسيير الأموال العمومية، و يتولى القيام بهذه الرقابة موظفون حكوميون وهي رقابة هرمية سلمية لرؤساء على مرؤوسيهام أو تقوم بها أجهزة مختصة بذلك أو قسم مالي تابع لوزارة المالية وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية⁴.

1- عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الاسلام ،مرجع سابق،ص ص 33،32.

2- نفس المرجع ، ص33.

3- صرامة عبد الوحيد ، مرجع سابق ،ص 138.

4- نفس المرجع ، ص 138.

من عيوب هذا النوع من الرقابة انه لا يملك سلطة توقيع الجزاء على المخالفين حيث يرجع هذا الأمر الى سلطات أخرى مما يؤثر على مدى فاعليته¹.

ثانيا : الرقابة السياسية

تكمن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة في التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في تحصيل الإيرادات و صرف النفقات، و تتحقق هذه الرقابة عن طريق التزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للبرلمان تبين فيه ما تم جبايته فعلا من الإيرادات و ما تم صرفه فعلا من النفقات ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية كما يمكن لكل عضو من البرلمان أو مجموعة أعضاء من إجراء تحقيق في إحدى أو مجموعة من القضايا التي ترى فيها ضرورة لذلك².

ثالثا : الرقابة القضائية

يقوم بالرقابة القضائية أجهزة مستقلة، حيث تعتمد بعض الدول الى أجهزة مستقلة وتنتيط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية ومراقبة كل التصرفات المالية، و تهدف من وراء ذلك إلى الحفاظ على المال العام، و عادة ما تتبع هذه الأجهزة رئيس الجمهورية حتى تتمتع باستقلال تجاه الوزارات المختلفة، وتقوم بتقديم تقرير سنوي لرئيس الدولة تبين فيه كل ما قامت به من أعمال و ماكشفت عنه الرقابة المالية و المحاسبية من مخالفات و تقدم توصيات للجهاز لتلافي أي أخطاء مستقبلية، و هذه الرقابة يقوم بها مجلس المحاسبة في الجزائر³.

كما يمكن أن ينتج عن الرقابة القضائية محاكمة المسؤولين وإصدار العقوبات اللازمة عند إثبات المخالفة⁴.

1- عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الاسلام مرجع سابق،ص 35.

2- صرامة عبد الوحيد ، مرجع سابق ،ص 138.

3- نفس المرجع ،ص 138.

4- عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الإسلام مرجع سابق،ص 35.

الفصل الأول

آليات الرقابة على المال العام

في التشريع الجزائري

الفصل الأول

آليات الرقابة على المال العام في التشريع الجزائري

قامت الدولة الجزائرية بوضع جهاز رقابي يهدف إلى ضمان تسيير يقوم على المصادقية و يخضع لقرارات السلطة المكلفة بالميزانية كما حرص الدستور و التشريعات إلى إيجاد ضوابط للنفقات و الإيرادات العامة، تمثلت في إنشاء أجهزة رقابة مالية و إدارية تحت مسميات مختلفة و أضفت على بعضها صفة الاستقلالية لضمان حيادها و عدالة رأيها تحقيقا للأهداف الرقابية و نظرا لاتساع مجالات استخدام المالية العمومية و تعددها، تمارس مراقبتها من طرف أجهزة متنوعة المهام و متباينة الطبيعة و لكنها تشترك في هدف واحد و هو استخدام جدي ومشروع للاعتمادات، و بالتالي تبرز أنواع الرقابة من خلال زوايا متعددة غير أنها من الناحية العلمية متداخلة مع بعضها البعض. وبالنسبة للجزائر فان النظام الرقابي قائم على أعوان و أجهزة و هيئات رقابية منظمة في قالب من الأحكام التشريعية و التنظيمية ، منها من يتبع للسلطة التنفيذية أي رقابة ذاتية داخلية تمارسها الحكومة على نفسها و منها الخارجية تمارسها السلطة التشريعية وسلطة قضائية مستقلة¹.

و سنعتمد في دراستنا على عرض آليات الرقابة المالية ممثلة في رقابة المراقب المالي و رقابة المحاسب العمومي و رقابة مصالح وزارة المالية كنظام للرقابة الداخلية (المبحث الأول) و يليها الرقابة الخارجية (المبحث الثاني) ممثلة في مجلس المحاسبة و الرقابة الشعبية السياسية و رقابة لجان الصفقات العمومية.

¹ - شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 37

المبحث الأول

الرقابة الداخلية على المال العام

تهدف مختلف الأجهزة الحكومية إلى تحقيق الاستخدام الأمثل للإمكانيات المتاحة لديها ومن أجل تحقيق ذلك، تسعى السلطة التنفيذية على المستوى المركزي و المحلي، بكل الوسائل المتاحة لديها، إلى منع وقوع الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد و حمايتها من التبذير والاختلاس عن طريق وضع نظام للرقابة الداخلية يحدد التعليمات و الإجراءات اللازمة للحفاظ على ممتلكاتها و توفير الدقة اللازمة في بياناتها المالية و المحاسبية و يرتكز مفهوم الرقابة الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول أن إدارة أية مؤسسة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة و بدرجة من الكفاءة و الفطنة بحيث تسمح لها بتحقيق أهدافها و في نفس الوقت تخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية¹.

تعد الرقابة الداخلية على المال العام بمثابة رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها و المغزى الرئيسي من هذه الرقابة هو المحافظة على المصالح العامة بأن تؤدي الهيئات أدوارها المكلفة بها و أن تصرف الاعتمادات المخصصة لها وفق ما حددته القوانين و التشريعات الخاصة بها.

إن التسيير الجيد للأموال العامة يفترض ضرورة فرض رقابة داخلية على الإدارة و يجب أن تشمل هذه الرقابة مختلف مراحل تنفيذ عمليات النفقات و عمليات الإيرادات و عموما فهي تنصب أكثر على النفقات باعتبارها تتعرض أكثر للتبذير، و يقصد بالرقابة الداخلية مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها (كالمحاسب العمومي) أو من قبل إدارات أخرى لا سيما تلك التابعة لوزارة المالية على المستوى المركزي (المفتشية العامة للمالية) أو المحلي بواسطة المراقبين الماليين و تتم باستخدام مجموعة من

¹ - موفق عبد القادر، " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر - دراسة تحليلية ونقدية" مرجع سابق، ص 74.

الوسائل و الإجراءات كالتحليلات و تقارير الأداء ، حتى يتم التأكد من دقة وصحة البيانات المحاسبية و مختلف التقارير و مدى احترام و تطبيق السياسات الإدارية المرسومة¹.

المطلب الأول

الرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات

تكمن أهمية الرقابة المسبقة على الالتزام بالنفقات في كونها تمارس على قرارات الآمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية أي قبل أن تترتب عنها ديون اتجاه الهيئات العمومية المعنية؛ فهي بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها، و منع آثارها من الظهور، و هذا الذي يضمن لها قدر من الفعالية².

الفرع الأول : الإطار القانوني للرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات

بالرجوع الى أحكام المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية نجد أن الهدف من ممارسة الرقابة المسبقة على النفقات هو التأكد من توظيف النفقات وفقا للتشريع المعمول به والتحقق من توفر الاعتمادات المالية اللازمة للنفقة واثبات صحة النفقة من خلال وضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقة إضافة إلى تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي وإعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وتمنح صلاحية ممارسة هذه الرقابة إلى أعوان معينين من قبل وزير المالية³.

وقد أشار المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها إلى نطاق تطبيق الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات الذي يشمل⁴:

- ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة.

1- شويخي سامية ، مرجع سابق ص 49 .

2- نفس المرجع ، ص 51.

3 - قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

4 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992.

- الميزانيات الملحقة : وهي الميزانيات التي يكون موضوعها العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون الشخصية الاعتبارية و التي يهدف نشاطها أساسا الى انتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن¹.

- الحسابات الخاصة للخرينة: لا يجوز فتح هذه الحسابات إلا بموجب قانون المالية وهي تشمل خمسة حسابات هي : الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية².

- ميزانية الولايات .

- ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وعليه فان كل التزام بالنفقات الخاصة بالميزانيات السابق ذكرها تخضع للرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها من خلال وضع التأشير المسبقة للمراقب المالي قبل التوقيع عليها من الأمر بالصرف³ ، وهذا الالتزام بالنفقة يكون في شكل استمارة التزام " FICHE D'ENGAGEMENT" يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية وترسل إلى مصالح المراقب المالي المختص مرفوعة بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات⁴ .

أما بخصوص ميزانية المجلس الشعبي الوطني و كذا ميزانية البلدية فان المرسوم التنفيذي 92-414 السابق ذكره أبقاها خاضعة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها⁵ .

و في هذا الصدد لم نجد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ما يشير الى الرقابة القبلية من المراقب المالي بخلاف مجلس الأمة حيث تنص المادة 55 من نظامه الداخلي على إنشاء مراقب برلماني مع نائبين له ويضطلع هذا المراقب تحت سلطة رئيس مجلس الأمة على الخصوص بمتابعة تنفيذ ميزانية المجلس⁶ ، أما عن نفقات البلدية فيتولى أمين خزينة البلدية

1- المادة 44 من القانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.

2- المادة 48 من القانون رقم 84-17، مرجع سابق .

3 - المادة 5 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

4- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

5- المادة 2 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق

6- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.

تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية وهو المكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها¹.

الفرع الثاني: الأعراف المكلفون بالرقابة المسبقة على النفقات

تمارس وظيفة الرقابة المالية المسبقة للنفقات التي يلتزم بها من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية. العامة للميزانية) يدعون بالمراقبين الماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين² فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية؛ حيث يشمل اختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري و مجلس المحاسبة باعتبارها مؤسستين مستقلتين، أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المالية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، و المصالح الغير ممرضة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى ، المديريات (المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري كالمستشفيات،الجامعات)³.

أولا: صلاحيات المراقب المالي

تتمثل الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين في فحص بطاقات الالتزام Fiches d'engagements و سندات الإثبات المرفقة بها و المقدمة إليهم من طرف الأمرين بالصرف اذا ينحصر دور المراقبين الماليين في مراقبة شرعية النفقات الملتزم بها دون أي فحص لملائمتها التي تبقى من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم.

إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعد أن يتأكد من مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها⁴.

ثانيا : العمليات التي تكون محل تأشير المراقب المالي

تصنف العمليات التي تكون محل تأشير المراقب المالي الى ثلاث مجموعات: الأولى تتعلق بتسيير المستخدمين وتشمل قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية

1- المادة 206 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.

2- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

3- شويخي سامية ، مرجع سابق ،ص 53.

4 - بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ص 113 .

للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة وتشمل أيضا مراقبة الجداول الاسمية للمستخدمين التي تعد عند قفل كل سنة مالية (LES LISTES NOMINATIVES) والجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية¹.

أما المجموعة الثانية من العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي فتشمل كل عمليات الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار، ويمكن اضافة مجموعة ثالثة خاضعة لتأشيرة المراقب المالي وتشمل² :

- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لابرار الصفقات العمومية.
- كل مقرر وزاري يتضمن اعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا باللاحاق أو تحويل اعتمادات .
- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الادارة المباشرة والمثبتة بفاتورات نهائية.

ثالثا: الرفض المؤقت والنهائي وحق التفاوضي

تنتهي رقابة النفقات الملتزم بها بوضع تأشيرة على استمارة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية وهذا بعد التأكد من توفر عدة شروط³ وهي ما حددته المادة 9 من المرسوم التنفيذي 414-92 السالف ذكره كصفة الأمر بالصرف والمطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما وتوفر الاعتمادات المالية وغيرها.

يكون الالتزام بالنفقات الغير قانونية او الغير مطابقة للتنظيم محل رفض مؤقت أو نهائي من طرف المراقب المالي⁴ ويبلغ هذا الرفض اذا كان مؤقتا الى الأمر بالصرف في حالة إمكانية تصحيح الالتزام المشوب بالمخالفة وفي حالة انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة وأخيرا في حالة نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة⁵ وفي حالة الرفض النهائي للالتزام

1- المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

2 - المواد من 5 إلى 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

3 المادة 10 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

4- المادة 10 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، نفس المرجع.

5- المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

بالنفقات ، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن هذا الرفض تحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المعني أو الوالي المعني حسب الحالة ، ويقوم بإرسال الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه ويرسل بدوره المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام¹.

الفرع الثالث: تقييم الرقابة السابقة للالتزام بالنفقات

تهدف الرقابة السابقة للالتزام بالنفقة إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها و إلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين و التنظيمات الساري العمل بها ، و لأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء قبل أو فور وقوعها والسعي مباشرة إلى تصحيحها و تداركها في حينها، كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات، و الملاحظ أن رقابة المراقب المالي تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها، كما يعتبر حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي ، و الجدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة، و بهذا نجد أن الرقابة الآنية المستمرة التي تسير كل مراحل الإنفاق هي التي تأتي تحول دون التجاوزات و الاختلاسات المالية².

1- المواد 18،20 و21 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

2- بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 138.

المطلب الثاني

رقابة المحاسب العمومي

إضافة إلى دور المحاسب العمومي في تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات فهو يؤدي دورا رقابيا مهما حيث يتوجب عليه قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق من شرعية النفقة العمومية.

الفرع الأول : تعريف المحاسب العمومي وصلاحياته

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بعملية الدفع والتحصيل ويمكن تعريف هذين الإجراءين كالتالي:

التحصيل: هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية .

الدفع: الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

كما يقوم المحاسب العمومي فضلا عن عملية الدفع والتحصيل بما يلي:

- عملية تحصيل الإيرادات ودفع النفقات
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بحفظها
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، حركة حسابات الموجودات.
- يعين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته¹ وهم نوعان :
 اما رئيسيون وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية السابقة (كأمين الخزينة المركزي و الرئيسي و أمناء خزينة الولاية...) او ثانويين وهم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي(كقابضي الضرائب وقابضي أملاك الدولة وقابضو الجمارك...)² .

أما في مجال الرقابة، فيتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي³:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفر الاعتمادات.

1 - المواد 18، 22، و 33 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق .

2- المواد 10، 11، 31، و 32 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

3- المادة 36 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

-تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها (ضرورة وجود تأشيرة المراقب المالي)

-الصحة القانونية للمكسب الابرائي.

بعد الإنتهاء من الرقابة على شرعية و قانونية النفقة المأمور بدفعها ، يقوم المحاسب العمومي بتصفيتهما، أي تحديد المبلغ الصحيح للنفقة بدقة وبعد ذلك يتأكد من أن الوضعية المالية تسمح بدفع النفقة (توفر الإعتمادات المالية اللازمة ضمن البند او الفصل المقرر خصم النفقة منه)

ومن ثما يشرع المحاسب في عملية الدفع بخصم المبلغ الإجمالي للنفقة من الإعتمادات المفتوحة بالمادة المعنية ،ويقوم بوضع تأشيرته (قابل للدفع) على الحوالة أو أمر الصرف.

الفرع الثاني : مسؤولية المحاسب العمومي

في حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف أو حوالة الدفع للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ، يقوم المحاسبون العموميون بإبلاغ الآمرين بالصرف كتابيا عن رفضهم القانوني للدفع و ذلك في أجل أقصاه عشرون (20) يوما ابتداء من تاريخ استلامهم للأمر بالصرف أو الحوالة¹.

يكون الرفض المؤقت بموجب مذكرة رفض مؤقت ترسل الى الأمر بالصرف لتصحيح و تدارك الأخطاء وإعادة الحوالات قصد التكفل بها من جديد ،أما اذا لاحظ أن الحوالات تتضمن أخطاء أو أنها مخالفة للقوانين و الأنظمة المعمول بها في مجال المحاسبة العمومية أو أن الملاحظات المدونة بمذكرة الرفض المؤقت لم تؤخذ بعين الإعتبار ، يقوم المحاسب العمومي بإصدار مذكرة الرفض النهائية ، تكون مرفوقة بالحوالات موضوع الرفض النهائي ويبلغها إلى الأمر بالصرف.

¹ -المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 06 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 10 فبراير 1993.

إذا رفض المحاسب العمومي القيام بدفع النفقة، يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض من خلال إصدار أمر بالتسخير يتضمن الأسباب المبررة لذلك وعبارة " يطلب من المحاسب أن يدفع " و في هذه الحالة ، يجب على المحاسب العمومي في حالة امتثاله لعملية التسخير أن يقوم بإعداد تقرير مفصل يبين فيه على الخصوص، بأنه قد قام بدفع النفقة التي كانت محل رفض نهائي بموجب الأمر بالتسخير و يرسله الى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشرة يوما و يكون هذا التقرير مرفوقا بالوثائق المحاسبية و تفاصيل الأسباب الداعية إلى رفض الدفع¹.

غير ان المحاسب العمومي ملزم برفض الامتثال للتسخير في الحالات التالية :

-عدم توفر الإعتمادات المالية، ماعدا بالنسبة للدولة

- عدم توفر أموال الخزينة

-إنعدام إثبات أداء الخدمة

-طابع النفقة غير الابرائي

-إنعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة اذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به².

المطلب الثالث

رقابة المفتشية العامة للمالية

باعتبار وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة من خلال مسك جميع الإيرادات والتكفل بمنح الاعتمادات المالية لكافة الوزارات فقد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية دائمة تابعة لها تتمثل في المفتشية العامة للمالية ، تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام، كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة، كل مؤسسة

¹ - المواد من 01 الى 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

² - المواد 47 و 48 من القانون رقم 90-21 ، مرجع سابق .

عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني، وهذا وفق الإجراءات والتنظيمات المعمول بها، حيث أنشئت المفتشية العامة للمالية كهيئة تابعة لوزارة المالية تحت السلطة المباشرة لوزير المالية وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980¹.

الفرع الأول : تنظيم المفتشية العامة للمالية

أنشئت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980 المتضمن احداث مفتشية للمالية وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة وآخرها صدور المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 الذي ألغى بدوره المرسوم 80-53 ماعدا مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية .

تتكون المفتشية العامة للمالية من هياكل مركزية وأخرى محلية ، حيث يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 و تعمل كلها تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية وتتكون من :

- هياكل عملية الرقابة و التدقيق والتقييم ممثلة في مراقبين عامين للمالية وعددهم أربعة (04) - لوحدات العملية: يديرها مديرو بعثات (وعددهم 20 مديرا) ومكلفون بالتفتيش وعددهم ثلاثون مفتشا(30).

- هياكل الدراسات و الإدارة والتقييم والإدارة و التسيير وتضم ثلاث مديريات².

أما على المستوى المحلي يخضع تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 وتتمثل هذه المصالح في 10 مفتشيات جهوية وهي تتكون من وحدات عملية و مكلفين بالتفتيش يتولون عمليات الرقابة الموكلة إلى المفتشية الجهوية و يديرها مفتش جهوي³.

1 - المادة 01 و 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

2- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008..

3- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

ويحدد عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية حسب الجدول الآتي:

| عدد المكلفين بالتفتيش | المفتشية الجهوية | عدد المكلفين بالتفتيش | المفتشية الجهوية |
|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|
| 6 | تلمسان | 4 | الأغواط |
| 6 | سطيف | 6 | تيزي وزو |
| 6 | عنابة | 6 | سيدي بلعباس |
| 8 | وهران | 8 | قسنطينة |
| 6 | مستغانم | 4 | ورقلة |

جدول (01) يمثل عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية

(المصدر : المادة 06 من المرسوم التنفيذي 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008

المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، بتصرف)

الفرع الثاني :خطوات ومراحل عملية التفتيش

بالعودة إلى النصوص التنظيمية لعملية التفتيش نجدها تمر عبر ثلاث مراحل مترابطة

فيما بينها، بدءا بالمرحلة التحضيرية فالتنفيذية وأخيرا تحرير التقارير .

أولا :المرحلة التحضيرية لعملية التفتيش

تحضر المهمة التفتيشية بطريقة منتظمة بناء على برنامج سنوي حيث يعد من طرف مديرية المناهج والتحليل والتخليص بالتعاون مع الهياكل المركزية الأخرى ، ويضبط بموجب قرار من وزير المالية حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المؤهلة، ويتضمن هذا البرنامج السنوي مختلف المهام التي ستجر خلال السنة حيث يتم توزيعها على مدار السنة،وعلى مختلف المديريات الجهوية،وهذا حسب المناطق وحسب النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأولويات .وبناء على هذا يتم التعرف على المؤسسة المراد رقابتها بالاطلاع على النصوص التشريعية والتنظيمية المتضمنة إنشاء المؤسسة اسمها وعنوانها ونوعية نشاطها¹.

¹ - زطيطو حورية ،"الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،تخصص قانون إداري ،قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بيسكرة 2013-2014 ص ص 111،110 .

كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة ومعاملاتها المالية، وبعد التحضير يقوم رئيس المهمة بإعداد ملاحظات حول تنظيم المراقبة ويقدمها إلى المفتشين المكونين لفرقة التفتيشية على شكل معلومات أساسية متمثلة في تحديد طبيعة النقاط التي يجري مراقبتها، ومدة تنفيذ المهمة التفتيشية التي لا تتعدى شهرين في أحسن الظروف، وقابلة للتمديد في الحالات الاستثنائية كما يقوم أيضا بتقسيم المهام بين المفتشين لتفادي التداخل أثناء تنفيذ المهمة التفتيشية¹.

ثانيا: تنفيذ المهمة التفتيشية :

بعد الانتهاء من المرحلة التحضيرية يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، ويتم وضع أهداف دقيقة للتدخل، وتحدد رزمة العمل التي يفترض اتباعها، ويشترط على البعثات أو الفرق عند التدخل ان تكون مزودة بوثيقة أو مستند يدعى الأمر بمهمة يحرر من طرف مديرية الرقابة والتدقيق والتقييم، ويحتوي على المعلومات الآتية:

- اسم ولقب المفتشين المكونين لمهمة التفتيش
- الهيئة أو المصلحة أو المؤسسة المعنية بالتفتيش.
- مضمون المهمة.
- تاريخ بداية المهمة وانتهائها².

أما عن كيفية سير العملية فيقود رئيس المهمة التفتيشية تشكيلته، وتتم عمليات الرقابة من خلال فحص و مراجعة الوثائق وفي عين المكان وهذا من ناحية الشكل والمضمون، فمن الناحية الشكلية يتم التأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية والميزانية والحساب الإداري، وسجلات الجرد ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها³.

أما من ناحية المضمون يقوم المفتشون بـ:

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع، والتي يحوزها المسيريون أو المحاسبون.

¹ - زطيطو حورية، "مرجع سابق، ص 111.

² - نفس المرجع، ص 111.

³ - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 71.

-التحصيل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.

- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.

- القيام في الأماكن، بأي بحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.

-الإطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها.

-التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

-القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

وبهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات المذكورة في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المذكور آنفا، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها¹.

-إذا وجد المفتش عند المعاينة ثغرات هامة في محاسبة الهيئة التي تتم مراقبتها،يطلب مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخر بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها، وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخيرا أو اختلالا يحول دون عملية فحصها العادي، يحرر مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة،وفي هذه الحالة الأخيرة على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء،ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير،والاجراءات المتخذة في هذا الصدد².

إذا أثبت مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، والذي من

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، مرجع سابق.

² - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، مرجع سابق.

شأنه أن يجعل الرقابة والفحوص المنصوص عليها مستحيلة، يترتب عليه نفس الأثار السابقة أي يتم تحرير محضر قصور يرسل الى السلطة السلمية أو الوصية المختصة¹.
في حالة تأكد المفتشين من وجود قصور أو ضرر جسيم أي وجود اختلاسات أو مخالفات تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يقوم رئيس المهمة باعلام رئيس المفتشية العامة للمالية وتعلم هذه الأخيرة فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة ويجب اعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد².

ثالثا : تحرير التقارير

تختتم عملية التفتيش بتحرير تقرير أساسي، يبرز المعايينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، ويتضمن هذا الأخير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة ويمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها ، ويبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذلك سلطته الوصية بهذا التقرير وتجدر الإشارة إلى أن مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة ملزم على الرد خلال شهرين (قابلة للتمديد استثنائيا لشهرين آخرين) على الملاحظات والمعاينات المدونة في التقرير، وبانقضاء هذا الأجل يصبح التقرير الأساسي نهائيا³.

تلي هذه المرحلة إعداد تقرير تلخيصي يتضمن عملية مقارنة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي واجابة مسير المؤسسة ويرسل مباشرة الى السلطة الوصية للهيئة المراقبة⁴.
كما تقوم المفتشية لعامة للمالية باعداد تقارير سنوية تتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك،

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ، مرجع سابق.

² - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ، مرجع سابق.

³ - المواد من 21 الى 23 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ، مرجع سابق.

⁴ - المواد 24 و 25 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ، مرجع سابق.

ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد التقرير فيها¹.

الفرع الثالث : تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية.

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية و لا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة و التقويم الاقتصادي و كذا الدراسات و التحاليل، و لكن رغم هذا الدور الذي تلعبه هذه الهيئة و التعديلات التي شهدتها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها و دورها إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها ومن بينها:

- انحصار دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة و إعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات.
- ما يعاب أيضا عليها أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجر لا تتوافق مع أهمية و صعوبة عملهم الرقابي.
- من النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية و عمل باقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة².
- يلاحظ أيضا ان وزير المالية يصدر قرارات ويقوم بتنفيذها رئيس المفتشية والذي تبقى له مهمة الاقتراح فقط وهذا ما يحد من سلطاته حيث يعتبرك رئيس مصلحة على الرغم من الهياكل الكبيرة الموضوعة على عاتقه .
- الاختصاص الإقليمي الكبير لكل مديرية جهوية مقارنة بعدد الولايات الحالي والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية الموجودة على ترابها إضافة إلى إمكانية استدعاء فرقة التفتيش لمهام خارج دائرة اختصاصها والملاحظ أيضا عدم التكافؤ بين الإمكانيات الموضوعة على مستوى المصالح المركزية للمفتشية العامة للمالية مقارنة بالمديريات الجهوية.

¹ - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ، مرجع سابق.

² - شويخي سامية ، مرجع سابق، ص ص 72-73.

- اتساع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية مما يؤثر سلبا على فعالية عمل المفتشية العامة للمالية حيث نجد أن القطاع أو الهيئة التي يتم تفتيشها أو مراقبتها لا يتم تفتيشه مرة أخرى إلا بعد مرور عدة سنوات .

- الحد من الصلاحيات الممنوحة للمفتشية العامة للمالية مقارنة بمجال تدخلها الواسع كما أن تدخلاتها الميدانية لا تكتسب الوسائل القانونية الصارمة من اجل عمل دقيق يعطي أثره في الحين ،وأضف الى ذلك أن تنفيذ العقوبة يبقى من اختصاص السلطة السلمية أو الوصية على الموظف الذي قام بالمخالفة¹.

المبحث الثاني

الرقابة الخارجية على المال العام

يمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية على أنها "مجموعة الإجراءات القانونية و الإدارية والأجهزة الرقابية المتخصصة الغير خاضعة للسلطة التنفيذية، فهي لا تنتمي عضويا للمنظمة التي تهدف إلى التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي و الإداري في مختلف الأجهزة الحكومية" ومن هذا التعريف نستنتج أن الرقابة المالية الخارجية ما هي إلا نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية، يهدف إلى التأكد من صحة البيانات المالية و المحاسبية و مطابقتها لمختلف القوانين و التعليمات و التحقق أيضا من كفاءة و فعالية أداء مختلف الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها و برامجها و مشاريعها².

تتجلى الرقابة الخارجية في الرقابة القضائية التي تمارسها أجهزة قضائية مستقلة والرقابة التشريعية أو السياسية التي تباشرها هيئات تشريعية وأخرى شعبية بالإضافة الى رقابة لجان الصفقات العمومية.

¹ - زطيطو حورية، مرجع سابق ، ص ص 118-119.

² - موفق عبد القادر، "الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، مرجع سابق ص 77.

المطلب الأول

الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

تمارس الرقابة القضائية على المال العام من طرف أجهزة مستقلة عن مختلف السلطات خاصة التنفيذية منها و هي عبارة عن هيآت تأخذ شكل المحاكم القضائية حيث يكون لأحكامها قوة تنفيذية شأنها في ذلك شأن المحاكم العادية و تمارس هذه الرقابة بشكل عام في فرنسا من طرف محكمة الحسابات و في تونس من طرف مجلس دائرة الحسابات و في المغرب من طرف المجلس الأعلى للحسابات أما بالنسبة للجزائر فتعهد هذه الصلاحية لمجلس المحاسبة¹ الذي يعتبر أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية و لذا نجده ينتمي الى الإنتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية) والأرابوساي (المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة) و الأفروساي (المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة)² .

الفرع الأول : النظام القانوني لمجلس المحاسبة ومجال اختصاصه

أولا : النظام القانوني لمجلس المحاسبة

أنشئ مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 وتكرس بموجب المادة 160 من دستور 1989 ولم يبرز إلى الوجود الا في سنة 1980 بموجب الأمر 05-80 المؤرخ في 01مارس 1980 و خضع هذا القانون الى العديد من التعديلات آخرها كان عام 1995 بموجب الأمر 20-95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر 02-10 المؤرخ في 26 غشت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة.

تسري عليه حاليا أحكام المادة 170 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي جاء فيها:
>يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يحدّد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته.<.

¹ - موفق عبد القادر ، " الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة" ، مرجع سابق ، ص92.

² - بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، مرجع سابق ، ص 155.

يعتبر مجلس المحاسبة بمثابة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية و بهذه الصفة يقوم بالتدقيق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، كما تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، و يساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية مكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية¹.

لممارسة وظيفته الرقابية ينظم مجلس المحاسبة في غرف ذات اختصاص وطني وأخرى ذات اختصاص إقليمي ويمكن أن تنقسم الغرف الى فروع، ويتمتع بالاستقلال في التسيير ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية².

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة اليه، كما يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله³.

ثانيا : مجال اختصاص مجلس المحاسبة

إضافة إلى مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، يخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون رؤوس أموالها ومواردها كلها ذات طبيعة عمومية ويستثنى من ذلك بنك الجزائر، كما يمارس المجلس رقابته على تسيير الشركات والمؤسسات

1 - المادة 02 من الأمر 10-02 مؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل ويتمم الأمر 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995

المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

2 - المواد 28 و 29 من الأمر 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995.

3 - المادة 03 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

والهيآت مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الاقليمية او المؤسسات أو الشركات أو الهيآت العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة¹.

الفرع الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة

أولاً: حق الإطلاع و سلطة التحري

يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيآت الخاضعة لرقابته كما يمكن له سماع أي عون لدى هذه الهيآت ،وله أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة².

ثانياً : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يلزم كل محاسب عمومي بإيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة و الاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء، كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيآت العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الشكل، وفي حالة التأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف المقصرين كما يمكنه أن يصدر في حقهم أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم .

-تتم عملية تدقيق الحسابات من خلال التحقق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعينة أي التقييد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات و أرصدها ومن ثما تفحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات و مختلف الوثائق المتعلقة بها، و ذلك للتأكد من شرعيتها و صحتها المالية من الناحيتين القانونية و الميزانية وهنا نشير الى أن عملية فحص الحسابات يتم بشكل موضوعي للتحقق من صحتها المالية و المادية، دون الاهتمام بأشخاص المحاسبين أو بالظروف و الملابس التي ميزت تسييرهم .أما النظر في مسؤولية

1 - المواد 07 و 08 و 08 مكرر من الأمر 02/10 ، مرجع سابق .

2 - المادة 55 من الأمر 95-20، مرجع سابق .

هؤلاء، فإنه لا يأتي إلا بعد الحكم على مدى صحة حساباتهم حيث يمكن بعدئذ الربط بين ما قد يكتشف من مخالفات في هذه الحسابات ومسؤولية المحاسبين عنها أو عدمها في بعض الحالات¹.

ثالثا: رقابة الانضباط في مجال الميزانية و المالية:

عند مراقبته لتسيير مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية المحلية و المؤسسات و الهيئات المحلية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية؛ أو لشروط استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تتمحها هذه الوحدات ؛ فان مجلس المحاسبة يتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني و المالي ،فإذا عاين مخالفات لهذه القواعد وهي بمفهوم المادة 88 من الأمر 95- 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية أخرى فهنا يمكن لمجلس المحاسبة تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب و وله أن يعاقب عن هذا الخطأ و المخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه و هذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 95-20 المذكور آنفا .

رابعا: رقابة نوعية التسيير

يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية الداخلة في مجال اختصاصه و يقيم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من جانب الفعالية والنجاعة² .

الفرع الثالث: الجزاءات الناجمة عن رقابة مجلس المحاسبة

يمكن لمجلس المحاسبة أن يصدر غرامات مالية بين 5000 و 50.000 دج ضد المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف الذين يتأخرون في إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها عند طلبها، كما يمكن لمجلس المحاسبة إرسال أمر

¹ - شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص ص 90-91.

² - المادة 69 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

للمحاسب العمومي أو الأمر بالصرف الذي تأخر ليقدم حسابه في الأجل الذي يحدده هو وبانقضاء هذا الأجل يطبق على المحاسب العمومي أو الأمر بالصرف إكراهها ماليا يقدر بـ 500 دج عن كل يوم تأخير على أن لا تزيد عن ستين (60) يوما، وبانقضاء هذه المدة يطبق مجلس المحاسبة العقوبات الواردة في المادة 43 الفقرة 03 من قانون الاجراءات الجزائية كما يتم تعيين محاسب جديد للهيئة بطلب من مجلس المحاسبة¹.

عندما لا يسجل على مسؤولية المحاسب أية مخالفة يمنح المجلس لهذا المحاسب إبراء بقرار نهائي ، أما إذا سجل مجلس المحاسبة على ذمة المحاسب العمومي نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل يضع المجلس هذا المحاسب في حالة مدين².

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية يبين فيه أهم المعايير والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها و كذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، وينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية كما ترسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية³.

الفرع الرابع : تقييم رقابة مجلس المحاسبة

من خلال التعرض لمجمل اختصاصات مجلس المحاسبة يتبين لنا أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية و إصلاحية فهي تهدف لحماية الأموال العامة خاصة ما يتعلق منها بالقواعد المالية و المحاسبية، كما تهدف للوصول إلى نتائج تتمحور في عنصرين بارزين هما:

- تشجيع الاستعمال الناجع و الفعال للموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة و كيفية إعادة تحويله .

- إجبارية تقديم الحسابات و تطوير النزاهة و الشفافية في تسيير الأموال العمومية.

1 - المواد 61 و62 و63 من الأمر 10-02 ، مرجع سابق.

2- المادة 83 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

3 - شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص ص 96،95.

و لتفعيل دوره البارز فقد خص مجلس المحاسبة بهيكل تنظيمي و بشري و إداري و خص بنظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية و قضائية في نفس الوقت فهو يعاين و يراقب بحرية تامة و دون أن يلتزم تجاهه بالسر المهني أو بالسلم الإداري، كما له أن يوقع العقوبات جراء المخالفات و الأخطاء المرتكبة.

وإذا جئنا إلى الواقع فإن هذه المؤسسة العليا للرقابة لا تلعب الدور المنوط بها في محاربة الفساد و تبذير الأموال العمومية فهي تعطي صورة لبنائية فارغة و لمؤسسة غير قادرة على إنتاج أي تقرير حول الفضائح المالية المتتالية التي شملت أغلب القطاعات الاقتصادية وخاصة الشركات الكبرى فمجلس المحاسبة الجزائري لم ينشر أي تقرير منذ 1995 و هذا يبين التخوف من هذه التقارير، كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله و انطوائه على نفسه فهو بعيد كل البعد عن التطور و التقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية و المعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير و الغش و الفساد¹.

و تعرض نقابة قضاة مجلس المحاسبة في كل مرة الواقع المخيف لحالة هذه المؤسسة والتي هي بعيدة كل البعد عن لعب دورها في مجال الرقابة المالية حيث بينت من خلال أحد إعلاناتها حالة الخمول التي تعيش فيها و غياب التسيير في مجلس المحاسبة منذ خمسة عشر (15) عاما .

والملاحظ أيضا عدم استقرار هذه الهيئة العليا لرقابة المالية خاصة بعد حملة الإضرابات التي شنها قضاتها في الفترة الأخيرة نظرا لحالتهم المهنية و الإجتماعية المتردية و هذا ما قد ينجر عنه تعطيل الكثير من المهام الموكلة إلى مجلس المحاسبة² .

كما تكشف عملية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في مجال الصفقات العمومية مجموعة من العيوب والعراقيل التي تحول دون فعالية هذه الرقابة ولعل أهمها³:

1 - شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص ص 97،98 .

2- نفس المرجع ، ص 98.

3- خصري حمزة ، " آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية " مذكرة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق ،

تخصص قانون عام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر -1- 2014-2015 ص 230.

- عدم جدوى التوصيات والاقتراحات التي يقدمها في ظل غياب الآليات الكفيلة بمتابعة تجسيدها.
 - عدم نشر التقارير التي يصدرها باستثناء تقريرين تم نشرهما على التوالي سنة 1997 و1998 بالجريدة الرسمية والتي تعتبر بمثابة الدليل للرأي العام الوطني ومؤشر حول شفافية إجراءات إبرام هذه الصفقات في ظل القوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - عدم التوازن بين الإمكانيات المادية والبشرية للمجلس مع العدد الهائل للصفقات المبرمة التي تخضع لرقابته ومع الاختصاصات الواسعة المسندة إليه مما أدى إلى خلق عملية الرقابة عن طريق البرامج السنوية .
- في الأخير يمكن القول أن فعالية مجلس المحاسبة في مجال الرقابة تظل نسبية في ظل وجود هذه المعوقات والصعوبات حيث تنادي معظم الهيآت الدولية والإقليمية بوضعها جانبا للارتقاء بالعمل الرقابي ولا يتم ذلك إلا عن طريق التحسين المستمر لأداء القضاة وتطوير أساليبهم بتنظيم لقاءات علمية وتدريبية والأخذ بالتوصيات التي قدمها أحد الفقهاء لوزير المالية الفرنسي من خلال تكليفه للجنة تقنية بالقيام بالإشراف على مدى التزام المؤسسات العمومية والاقتصادية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي بالتوصيات التي يقدمها هذا الأخير حتى لا تبقى مجرد توصيات فقط¹.

المطلب الثاني

الرقابة الشعبية من طرف المجالس المنتخبة

تتمثل الرقابة الشعبية في رقابة المجالس المنتخبة من الشعب سواء كانت ممثلة على مستوى الأمة (البرلمان) أو على مستوى الوحدات الإقليمية أو المحلية (المجالس الشعبية المنتخبة) فهذه المجالس النيابية باختلاف تسمياتها وتشكيلاتها نابعة من الشعب وممثلة له لذلك وجب عليها الإشراف والرقابة على جميع أعمال السلطة التنفيذية لاسيما الأعمال المالية² .

¹ - خضري حمزة ، مرجع سابق ص 231.

² - علي أنور العسكري ، مرجع سابق ، ص 202

الفرع الأول : رقابة السلطة التشريعية(البرلمان)

يمارس السلطة التشريعية بالجزائر برلمان مكون من غرفتين هما : المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة¹ وبالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأصلية للبرلمان، إلا أن الوظيفة المالية والرقابية تسبقها من حيث النشأة².

يراقب البرلمان بغرفتيه عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94،98 و151،152 من الدستور كما يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور³ من أهم مظاهر الرقابة المالية التي يقوم بها البرلمان مايلي:

أولا: مناقشة مخطط عمل الحكومة

يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين(45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ولا يشرع في هذه المناقشة الا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب ويتم التصويت عليه بعد عشرة (10) أيام على الأقل من تاريخ تقديمه في الجلسة وبعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، يقدم الوزير الأول الى مجلس الأمة بدوره عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال عشرة (10) أيام على الأقل⁴، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر عقب هذه المناقشة لائحة.

¹ - المادة 112 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل بالقانون 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، والقانون 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016.

2 - علي أنور العسكري ، مرجع سابق ، ص 202.

3- المادة 113 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع سابق.

4- المواد من 47 الى 50 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

- في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب نفس الكيفيات . إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل هذا الأخير وجوبا بحيث تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية للبلاد إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر¹.

- أما إذا حضي مخطط عمل الحكومة بموافقة المجلس يصادق عليه هذا الأخير ويقوم الوزير الأول بتنفيذه².

ثانيا : مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة

يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة الذي تعقبه مناقشة و يمكن أن تُختتم هذه المناقشة بلائحة. وللوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته ويمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة أيضا بيانا عن السياسة العامة كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني³ . يصوت المجلس على ملتمس الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سُبُع (7/1) عدد التّواب على الأقل ، تتم الموافقة على ملتمس الرّقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) التّواب ولا يتم التّصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرّقابة ويترتب على مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرّقابة، تقديم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية⁴.

1- المواد من 94 الى 96 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع سابق.

2- المادة 97 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مرجع سابق.

3- المادة 98 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مرجع سابق.

4- المواد من 153 الى 155 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مرجع سابق.

ثالثا : الاستماع، الاستجواب والسؤال

يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، كما يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة. كما يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا وذلك خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما¹ من تاريخ تبليغ السؤال وفي هذا الصدد يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن هذه الأسئلة².

رابعا : المصادقة على مشروع قانون المالية

يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه ويرسل فورا الى مجلس الأمة الذي يصادق بدور على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل 08 ثمانية أيام للبت في شأنه ، و في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بموجب أمر له قوة قانون المالية³.

بعد كل هذا و بعد أن يودع قانون المالية للسنة بمكتب المجلس الشعبي الوطني، يحال إلى لجنة المالية والميزانية التي تتولى دراسته و مناقشته بالاستماع إلى ممثل الحكومة ممثلا في وزير المالية و إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين ، وتعتبر التعديلات التي يقترحها النواب بمثابة إجراء جديدا يضاف إلى مشروع قانون المالية، غير أنه اشترط لتحقيق ذلك أن لا ينصب مضمون طلب التعديل على الزيادة في النفقات العامة إلا إذا كان ذلك مستندا على تدابير من شأنها الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية لتغطية زيادة النفقات المقترحة فإذا جاءت التعديلات مخالفة لهذه الإجراءات كان لرئيس المجلس الحق في رفض إيداعها،

¹ - المواد 151 و152 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مرجع سابق.

² - المادة 74 من القانون العضوي رقم 16-12 ، مرجع سابق.

³ - المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 ، مرجع سابق.

ثم تلي هذه المرحلة مرحلة التصويت على مشروع قانون المالية و الميزانية، بحيث تقوم الجلسة العلنية المخصصة للتصويت على مشروع قانون المالية و الميزانية بدراسة التقرير العام المقدم من لجنة المالية و الميزانية و المتضمن المعطيات الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي و المالي السائد في البلاد ثم يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة و يناقش هذا الأخير النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني -بنفس الطريقة- و كآخر إجراء ، يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية و يشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة¹ .

الفرع الثاني : رقابة المجالس الشعبية المحلية

يحق للمجالس الشعبية الولائية و البلدية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف (رؤساء البلديات و الولاة) و ذلك في إطار القوانين و الأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية ، أما رقابة المجالس الشعبية المحلية اللاحقة فإنها تتمثل أساسا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية حيث تقوم بالتحقق من توافق العمليات المتخذة في إطار الميزانية و نتائجها مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين و من مطابقتها للترخيصات الميزانية و إجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء، وفي هذا الإطار أكد المشرع الجزائري ضمن قانوني الولاية و البلدية على الدور الذي تمارسه المجالس الشعبية في مجال الرقابة ، فعلى مستوى البلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف البلدي قبل التداول على الميزانية الإضافية للسنة الجارية بتقديم حسابات السنة المالية السابقة و عرضها أمام المجلس الشعبي البلدي² .

أما على مستوى الولاية ، يقوم الوالي عند غلق السنة المالية المعنية أي بتاريخ 31 مارس بإعداد الحساب الإداري للولاية و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه³ .

¹ - شويخي سامية ، مرجع سابق ، ص ص 76-77.

² - المادة 202 من القانون 10-11 ، مرجع سابق.

³ - المادة 166 من القانون 07-12 من القانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

الفرع الثالث : تقييم الرقابة الشعبية

إن الرقابة الشعبية الممارسة من المجالس المنتخبة ذات أهمية لا سيما في مجال اطلاع البرلمان على كيفية تسيير الأموال العمومية، و على العموم فان رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية باعتبارها رقابة ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى تبقى فعاليتها مرهونة إلى حد بعيد بمدى فعالية أعضاء البرلمان في ممارسة سلطاتهم النيابية و صلاحيتهم الرقابية على أعمال الحكومة، و الذي يعاب عليهم أنه ليس لديهم الوقت الكافي و الخبرة الفنية و المحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات و الأرقام مناقشة تفصيلية أضف إلى ذلك الأعباء و المهام السياسية الخطيرة التي يتقل بها أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها في تتبع سير و مراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة¹.

كما أن الواقع يكشف أن الدور الرقابي للبرلمان لا يتعدى الجانب الاستعلامي رغم تعدد وسائل الرقابة به و في هذا حقيقة أولية مفادها عدم فعالية الوسائل الرقابية و ذلك لافتقارها للجانب الردعي ، فاللجوء للسؤال بنوعيه الشفوي و الكتابي يعاني من عدم الجدوى، نتيجة انعدام الجزاء القانوني المترتب عنه ،أما آلية الاستجواب فهي تقريبا مهملة و أعضاء البرلمان يعزفون عن استخدامه بفعل الشروط المضنية اللازم توافرها فيه، و كذا الآثار المحدودة الناتجة عنه².

ويجب الإشارة في الأخير أن رقابة البرلمان على المال العام تبقى فعاليتها مرهونة إلى حد بعيد بمدى فعالية أعضائه في ممارسة سلطاتهم النيابية و صلاحياتهم الرقابية على أعمال الحكومة و على الحرية السياسية في البلاد و هو ما لا يتوفر حاليا للأسف مما يجعل الدور الرقابي للسلطة التشريعية شبه منعدم³.

1- شويخي سامية ، المرجع السابق ، ص 82.

2- شويخي سامية ، نفس المرجع ، ص 82.

3- عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة"، مرجع سابق ، ص94.

المطلب الثالث

رقابة لجان الصفقات العمومية

تتجلى أهمية الصفقات العمومية في تمكين الدولة من انجاز المرافق العمومية و خدمة الصالح العام و ذلك بدفع مبالغ كبيرة من المال ، تستوجب رقابة قبل و بعد إبرامها¹، و أبرز أوجه الرقابة المفروضة على الصفقات العمومية هي الرقابة الخارجية المنظمة بموجب المادة 163 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام² حيث جاء فيها " : تتمثل غاية الرقابة الخارجية في مفهوم هذا المرسوم وفي إطار العمل الحكومي في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع والتنظيم المعمول بهما ، وترمي الرقابة الخارجية أيضا إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية...".

تتولى عملية الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية هيئات متخصصة تمثل في لجان الصفقات العمومية ويمكن تقسيم هذه اللجان الى قسمين ، يتضمن القسم الأول لجان الصفقات العمومية الموضوعة لدى المصالح المتعاقدة، أما القسم الثاني فيتضمن اللجان القطاعية للصفقات العمومية .

الفرع الأول: لجان الصفقات العمومية لدى المصالح المتعاقدة.

حسب المادة 165 من قانون الصفقات العمومية فإنه تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية وتختص هذه اللجان بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبها ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون حسب المادة 82 من نفس القانون³ وتتوج

1- تنص المادة 156 من المرسوم الصفقات العمومية على " تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده ، تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية".

2-مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر سنة 2015.

³ - المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

هذه الرقابة بمقرر منح أو رفض التأشير في أجل أقصاه عشرون (20) يوما من تاريخ إيداع الملف لدى كتابة اللجنة¹ ، تتمثل هذه اللجان في :

أولاً: اللجان الجهوية للصفقات العمومية

تختص اللجنة الجهوية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية وهذا ضمن حدود المستويات المحددة في القانون وتتشكل من²:

- الوزير المعني أو ممثله رئيساً
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة .

ثانياً : لجان الصفقات للمؤسسات الوطنية العمومية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

تختص لجنة الصفقات للمؤسسات الوطنية العمومية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات وهذا ضمن حدود المستويات المحددة في القانون . وتتشكل لجنة الصفقات للمؤسسات الوطنية العمومية من³:

- ممثل عن السلطة الوصية ، رئيساً
- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة .

1- المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق .

2- المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق .

3- المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق .

ثالثا: اللجان الولائية للصفقات العمومية

تختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية وهذا ضمن حدود المستويات المحددة في القانون كما تختص أيضا بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون (200.000.000) دينار أو خمسين مليون (50.000.000) دينار أو عشرين مليون (20.000.000) دينار بالنسبة لصفقات الأشغال، أو الخدمات أو الدراسات على التوالي ، وتتشكل من¹:

- الوالي أو ممثله رئيسا
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة
- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية
- مدير التجارة بالولاية.

رابعا : اللجان البلدية للصفقات العمومية

تختص اللجنة البلدية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية ضمن حدود المستويات المحددة في القانون، وتتشكل من²:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة
- عضوين منتخبين يمثلان المجلس الشعبي البلدي
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية عند الاقتضاء.

¹ - المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق .

² - المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق .

الفرع الثاني: اللجان القطاعية للصفقات العمومية.

تحدث لدى كل دائرة وزارية لجنة قطاعية للصفقات ، تتمثل صلاحياتها في مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية ومساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبيها والمساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية¹ ، تقوم هذه اللجان بالفصل في مجال الرقابة في كل مشاريع دفاتر الشروط أو صفقات الأشغال أو اللوازم أو الخدمات أو الدراسات التي يفوق مبلغها التقديري الإداري الحد الأدنى المبين ضمن المادة 184 من قانون الصفقات العمومية. وتتوج هذه الرقابة بمقرر منح أو رفض التأشير في أجل أقصاه خمسة وأربعون (45) يوما من تاريخ إيداع الملف لديها².

الفرع الثالث: تقييم رقابة لجان الصفقات العمومية

تبقى الرقابة التي تمارسها اللجان المختصة في الصفقات العمومية بمختلف أنواعها قاصرة وغير قادرة على تحقيق الرقابة الفعالة والشاملة ، كونها تقتصر على العمليات السابقة على التعاقد (إبرام الصفقة) ومنحصرة في مدى مطابقة الإجراءات المتبعة في الصفقات العمومية للنصوص التنظيمية والتشريعية المعمول بها ، مما يستدعي تدخل هيئات أخرى لاستكمال عملية الرقابة³.

1- المواد 179-180 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

2- المادة 189 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

3- دعاس سهام ، مداخلة بعنوان " مدى فعالية قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام " جامعة المدية المنشور

على الموقع <http://www.univ-medea.dz/%5CFac%5CD%5CManifestations%5Ccolloque6/34.pdf>

بتاريخ 2018/01/18 على الساعة (11.00) ص 09.

الفصل الثاني

تطور مفهوم الرقابة على المال العام

الفصل الثاني

تطور مفهوم الرقابة على المال العام

لم يعد بالإمكان حصر الرقابة على الأموال العمومية في ظل الظروف المستجدة في نطاق أحكام المحاسبة العمومية، بل غدت أوسع نطاقاً من ذي قبل حيث أصبح من الضروري أن تشمل الرقابة مختلف نشاطات القطاع العام في جميع الإدارات و المرافق العامة على تنوع أنظمتها.

كما أن التطورات التي تشهدها الساحة العالمية في مجال تسيير المالية العمومية والتي تتمثل أساساً في عصرنة أنظمة الميزانية والانتقال من ثقافة البحث عن الوسائل إلى ثقافة بحث عن النتائج من خلال وضع الأهداف و تقييم النتائج بهدف الوصول إلى الأداء الفعال في تسيير المالية العامة كل هذه المفاهيم غيرت من المفهوم التقليدي للرقابة على المال العام¹ و لهذا سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى هذا المفهوم الجديد للرقابة على المال العام وهو ما يسمى بالمفهوم الشامل للرقابة الحكومية على المال العام وكمثال سنتطرق إلى النظام الرقابي الفريد الذي تتميز به موازنة البرامج والأداء (المبحث الأول) ثم سنعرض الرهانات الجديدة لتطور الرقابة على المال العام عبر العالم (المبحث الثاني) .

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 154.

المبحث الأول

المفهوم الشامل للرقابة على المال العام

يقصد بالرقابة بصفة عامة التحقق من أن الوحدة التنظيمية الخاضعة للرقابة تقوم بتنفيذ الأنشطة المسؤولة عنها طبقا لما هو مقرر في الخطة الموضوعة و في حدود الموارد المالية المخصصة لها و طبقا لمستوى الأداء المطلوب و في نطاق التعليمات و القواعد الموضوعة وذلك بقصد اكتشاف النواحي السلبية في الأداء لتلافيها و الجوانب الايجابية لتدعيمها، و من ثم فان جوهر الرقابة هو التأكد من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للوحدة التنظيمية لتحديد الأهداف المحددة مقدما ، بل و توقع هذه الانحرافات عن طريق التنبؤ بسلوك أو نتائج معينة ، و في الواقع فان النتائج المتوقعة قد لا تتحقق عمليا نتيجة لعدة عوامل كوجود أخطاء في إعداد الخطة أو أخطاء في التنفيذ أو تغير غير متوقع في الظروف الخارجية¹.

المطلب الأول

تعريف الرقابة على المال العام من المنظور الشامل

ان مفهوم الرقابة الحكومية الشامل لا يخرج في جوهره عن المفهوم العام للرقابة ، و بالتالي يمكن تعريف الرقابة الحكومية من منظور شامل على أنها " مجموعة من الإجراءات والأساليب التي تطبق لضمان و التأكد من أن الوحدات التنظيمية الحكومية تقوم بتنفيذ أنشطتها المخططة في حدود بنود الميزانية العامة كما سبق اعتمادها، لتحقيق أهدافها بأقصى كفاية وفعالية ممكنين"².

من خلال هذا التعريف يمكن القول بأن هناك بعدين للرقابة على الوحدات الإدارية الحكومية تتمثل في: رقابة مدى الالتزام بالقوانين و التعليمات *contrôle de régularité* (الفرع الأول) و رقابة الكفاية والفعالية المنطوية تحت عنوان رقابة الأداء *Contrôle de performance* (الفرع الثاني) .

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 155.

2- نفس المرجع ، ص ص 155 - 156.

الفرع الأول: الرقابة المالية و مدى الالتزام بالقوانين

ان الرقابة المالية في الواقع ما هي إلا رقابة مستنديه ، بمعنى أنها تهدف إلى التحقق من أن المصروفات التي قامت بإنفاقها الإدارة تتم حسب البنود و في حدود الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية، و أن صرفها تم في الأغراض التي حددت لها كما تهتم الرقابة المالية أيضا بالتأكد من أن المستندات المصاحبة لعملية الصرف سليمة، و أنه اتبع في اعتمادها الإجراءات المحددة طبقاً للقوانين واللوائح المالية ،أي بصيغة أخرى التأكد من سلامة عملية الإنفاق و من صحة المستندات المصاحبة ، دون الاهتمام بنتائج الإنفاق ذاته،و يتوقف نجاح الرقابة المالية على مدى توفر نظام فعال للرقابة الداخلية بالوحدات الحكومية ، و يقصد بالرقابة الداخلية الخطة التنظيمية و كل ما يرتبط بها من وسائل و المقاييس التي تستخدمها الوحدة الحكومية لحماية أصولها والتأكد من دقة البيانات المحاسبية ومدى إمكانية الاعتماد عليها، و ضمان الالتزام بالقوانين و التعليمات و اللوائح المالية و الإدارية المتحكمة و المنظمة لنشاط الوحدة¹.

الفرع الثاني: رقابة الأداء

عرفت لجنة الأدلة و المصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية "ARABOSAI" رقابة الأداء بأنها : " تقويم أنشطة هيئة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أُدبرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير و الكفاءة و الفاعلية، و من أن متطلبات المساءلة قد تمت الإستجابة لها بصورة معقولة " .²

أولاً : مقومات رقابة الأداء

للحكم على مدى نجاح و سلامة و فعالية رقابة الأداء لابد من مجموعة من المقومات التي يلزم توفرها ضمن الرقابة و يمكن تقسيم هذه المقومات الى قسمين³:

1-المقومات العامة

وهي التي لا بد من توافرها في أي مؤسسة لنجاح رقابة الأداء بها و تتمثل في:
-النصوص القانونية المتعلقة بكيفية ممارسة رقابة الأداء و استقلالية الجهات التي تمارسها.

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص ص 156-157 .

2- أكرم إبراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهينة للنشر و التوزيع، عمان ، 2004 ، ص 141.

3- نفس المرجع ، ص 145.

- دعم و تأييد السلطة العليا و خاصة التشريعية لرقابة الأداء.

- إقرار مبدأ المساءلة الفعالة و ممارسته فعليا في الإدارات العليا كمبدأ مكمل لرقابة الأداء¹.

2- المقومات الخاصة

أ- المقومات الخاصة بالجهة الخاضعة للرقابة:

- التخطيط السليم الذي يقوم على دراسة أداء الماضي و استشراف المستقبل، و أمل الواقع القائم والتخطيط السليم .

- وضوح الأهداف و قابلية تحويلها إلى أرقام إن أمكن.

- إمكانية قياس العمل المنجز و تحديد المدخلات و المخرجات بالنسبة لكل برنامج .

- وجود هيكل تنظيمي سليم و مناسب للجهة الإدارية ووضوح السلطات و المسؤوليات و تصنيف الأنشطة و البرامج المحددة بالهيكل التنظيمي.

- سلامة النظام المحاسبي بغرض الحصول على البيانات المالية و المحاسبية السليمة التي تعتبر إحدى مرتكزات رقابة الأداء، كما أنه يساهم في بيان مدى تقيد الأجهزة الحكومية بالقواعد التشريعية المطبقة و يسهل عمليات التدقيق و الرقابة التي تمارسها الجهات المختصة.

ب- المقومات الخاصة بالهيئة التي تمارس الرقابة و تتمثل في:

- **الاستقلال** : أي تمتع الهيئة التي تمارس رقابة الأداء بالاستقلال عن السلطة التنفيذية بكل مستوياتها و لتحقيق ذلك لابد أن ينص على ذلك الدستور و القانون و التشريعات المتعلقة بالرقابة المالية.

- **السلطة القانونية** : أن ينص الدستور و القانون صراحة على ممارسة الهيئة لرقابة الأداء حتى لا تواجه بالإنكار و الرفض من قبل الإدارات التنفيذية.

- إعداد القواعد اللازمة لممارسة هذا النوع من الرقابة و تصميم الدليل العملي المناسب لها، و تبادل الخبرات بشأنه.

- ضمان العنصر البشري المناسب من الموظفين الفنيين القادرين على القيام برقابة الأداء بشكل موضوعي سليم².

1- أكرم إبراهيم حماد، مرجع سابق ، ص 144.

2- نفس المرجع ، ص ص 145-146

ثانيا : أبعاد رقابة الأداء

تتكون رقابة الأداء من بعدين للرقابة و هما كالآتي¹:

1- رقابة الكفاية

يهدف هذا البعد إلى تحديد ما إذا كانت الوحدة الإدارية الحكومية محل الرقابة تستغل الاعتمادات المخصصة لها و الأفراد والإمكانيات بشكل اقتصادي يعكس كفاية أداء هذه الوحدة. كما تهدف أيضا إلى مساعدة المسؤولين عن الوحدة الإدارية الحكومية على تحسين الأنشطة في المستقبل، و يقصد بالكفاية هنا كلا من الكفاية الفنية أي العلاقة بين المدخلات و المخرجات و الكفاية الاقتصادية التي تمثل العلاقة بين التكاليف و المنافع.

2-رقابة الفعالية

إن الهدف من رقابة الفعالية يحدد ما إذا كانت النتائج المستهدفة أو المنافع المخططة قد تم تحقيقها والالتزام بها و ما إذا كانت الوحدة الإدارية الحكومية محل الرقابة قد أخذت في اعتبارها البدائل المختلفة التي تحقق الأهداف المحددة بأقل تكلفة.

المطلب الثاني

موازنة البرامج والأداء كنظام رقابي فريد وحديث.

لقد سعت دول عديدة في العالم الى تطوير أسلوب إعداد الموازنة² العامة فيها ويعتبر أسلوب موازنة البرامج والأداء أفضل نموذج بديل يمكن تطبيقه من الحكومات لتحقيق قرارات مالية حكومية رشيدة سواء كان ذلك في الدول المتقدمة أو النامية³ خاصة مع زيادة الدخل و زيادة حجم و أشكال الإنفاق .

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص ص 160-161.

2- تتضمن الموازنة بشكل عام تقديرا للإيرادات والنفقات لمدة زمنية قادمة عادة ما تكون سنة واحدة ، فهي بمثابة خطة مالية سنوية تعبر عن أهداف وسياسة الوحدة وعن سياستها وبرامجها وكيفية استغلالها لمواردها .

3- اسماعيل حسين ، "موازنة البرامج والأداء المفهوم ، الفلسفة والأهداف" ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية ، دمشق، سوريا أيام 25 إلى 27 يوليو 2004 ص6 مأخوذ من الموقع الالكتروني المطلع عليه بتاريخ 2018/01/27.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan021027.pdf>

ففي الولايات المتحدة مثلا تم تطوير أسلوب موازنة البنود¹ إلى أسلوب آخر سمي أسلوب "موازنة البرامج و الأداء" ، الذي تم تطويره بدوره إلى أسلوب آخر هو أسلوب موازنة التخطيط و البرمجة ثم تم تطوير هذا الأخير إلى أسلوب "موازنة الأساس الصفري" ، أما في الوقت الحالي فان الولايات المتحدة الأمريكية عادت و طبقت أسلوب موازنة البرامج و الأداء، بعد أن اختبرت جميع هذه الأساليب على مدى يقارب 40 عاما².

و لا يسعنا في هذا المطلب سوى التطرق إلى الأسلوب الأكثر رواجاً و هو أسلوب موازنة البرامج و الأداء من خلال التعريف به (الفرع الأول) و الرقابة المتبعة فيه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف أسلوب موازنة البرامج والأداء ومتطلباته.

أولاً : تعريف أسلوب موازنة البرامج و الأداء .

يعرف أسلوب موازنة البرامج و الأداء بأنها " مجموعة الأهداف المقررة و التي على أجهزة الحكومة و وحداتها المختلفة تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعا للبرامج و الأنشطة اللازمة لهذا التحقيق، مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط، و تحديد معايير الانجاز و قياس الكفاءة"³.

و يعرف أيضا على أنه " مجموعة الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤوليتهم بصورة دقيقة ، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت وساعات العمل والمواد ، حيث يزود هذا النظام من يستخدمه بمعلومات لا يمكن الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية اذ يساعد على الحصول على نتائج أساسية و يهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات " 4 .

و قد ظهرت الاتجاهات الحديثة في الموازنة ، و تطورت إلى موازنة البرامج و الأداء نتيجة عجز موازنة البنود و الرقابة التقليدية عن تلبية متطلبات التنمية الشاملة في ظل ندرة الموارد و افتقارها

1- يمثل أسلوب موازنة البنود أ قدم صورة للموازنة و هي مبنية على التنبؤ النوعي للمصروفات و الإيرادات في أبواب و مجموعات و بنود و أنواع تخصص الاعتمادات لكل منها حتى يمكن التعرف على العناصر التفصيلية لمصروفات و مصادرالإيرادات، تمتاز بالسهولة في إعدادها و تنفيذها والرقابة عليها، و يسهل فهمها من جانب غير المختصين ، و هي السائدة في الجزائر حاليا.

2- اسماعيل حسين ، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة ، عمان، الطبعة الأولى 2003 ، ص109.

3- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص ص 165-166.

4- اسماعيل حسين ، "موازنة البرامج والأداء المفهوم ، الفلسفة والأهداف" نفس المرجع ص 6.

إلى الأسباب العلمية اللازمة، و بذلك يمكن القول بأن موازنة البرامج و الأداء ما هي إلا نظام متطور للموازنة العامة للدولة يعتمد على التركيز على الهدف من الإنفاق و ليس على الإنفاق بحد ذاته حيث تقسم الموازنة وفقا لهذا النظام إلى مجموعة وظائف عامة مثلا: (صحة ، تعليم دفاع....) وهي تمثل الخدمات الأساسية التي تقدمها الحكومة ، ثم تقسم كل وظيفة إلى عدة برامج يحدد كل منها نوعية و نطاق المهام التي تقوم بها الحكومة داخل كل وظيفة وكمثال على ذلك تقسيم الصحة إلى برامج صحة علاجية و صحة وقائية ، ثم يقسم بعد ذلك كل برنامج إلى أنشطة جزئية يختص كل منها إلى أداء خدمة معينة. و بعبارة أخرى فإن هذا النظام يمثل تحولا جذريا من التركيز على هدف من الأهداف إلى التركيز على الأداء و الكفاءة و الفاعلية في تنفيذ الأنشطة¹.

ثانيا: متطلبات موازنة البرامج و الأداء

تتمثل متطلبات موازنة البرامج و الأداء فيما يأتي² :

- 1-العمليات الحكومية : يتم حصر العمليات الحكومية عن العمليات الغير حكومية.
- 2-الوظائف :يتم تقسيم العمليات الحكومية التي تم حصرها في وظائف و قد جرت العادة أن تصنف العمليات الحكومية إلى المجموعات الوظيفية الآتية : الخدمات العامة، الدفاع، الخدمات الاجتماعية، الخدمات الاقتصادية ، الوظائف الخدمية الأخرى ، نفقات غير قابلة للتوزيع مثل الدين العام.
- 3-البرامج: تقسم الوظائف الحكومية الى عدد من البرامج تعبر عن أهداف الوظائف الحكومية.
- 4-الأنشطة : يقسم كل برنامج الى مجموعة أنشطة تكون كفيلة بتحقيق هدف البرنامج
- 5-عناصر التكلفة :حتى يتم تقدير نفقات كل نشاط يجب تحديد عناصر تكلفته و عناصر تكلفة النشاط توازي عناصر أو بنود موازنة البنود التقديرية.
- 6-يتم تجميع عناصر التكلفة للنشاط ثم للبرامج ثم للوظيفة وهكذا لجميع الوظائف فنصل الى تقديرات الموازنة العامة.
- 7-ختاما تتم مقارنة نتائج تنفيذ الموازنة بتقديراتها من خلال الرقابة المالية و الرقابة على الأداء فنحصل على مؤشرات أداء تفيد في قرارات التخصيص و قرارات التقييم.

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 166 .

2- نفس المرجع ، ص ص 166-167.

الفرع الثاني: الرقابة المتبعة في ظل تطبيق موازنة البرامج و الأداء.

تعتبر الرقابة في ظل آلية موازنة البرامج والأداء عملية هامة لها مميزات وطبيعتها الخاصة، كما انها تهدف الى تحقيق مجموعة من الأهداف .

أولا : طبيعة وماهية الرقابة في ظل موازنة البرامج و الأداء.

تمكن طريقة موازنة البرامج والأداء من التأكد من أن الصرف قد تم في الوقت المحدد له في الخطة المالية الموضوعية أي عملية ربط الإنفاق بالأداء المالي و بذلك تتضمن التقارير المالية مقارنة للأداء الفعلي و تكاليفه بما كان يجب أن ينفق في الظروف العادية. و يقتضي هذا الأسلوب من الرقابة القيام بالمتابعة المستمرة لجميع مراحل الأداء و ما تم صرفه في كل مرحلة على أن تتم الرقابة أثناء الأداء مراعيًا في ذلك اكتشاف القصور أو الانحرافات عن المقاييس و المعدلات المعيارية التي تتضمنها الخطط المرسومة و ذلك في وقت حدوثها مع ضرورة التعرف على أسباب هذه الانحرافات و تحديد النتائج التي ترتبت عليها و إيجاد الحلول المناسبة لعلاجها و العمل على تجنبها مستقبلاً¹.

ثانيا : أهداف الرقابة في ظل موازنة البرامج و الأداء

تتميز الرقابة في ظل موازنة البرامج و الأداء بأنها لا تقف عند حد المتابعة و المحاسبة بل تقوم بوظيفة الإرشاد و التوجيه للإداريين التنفيذيين بما يكفل سلامة تنفيذ هذه البرامج و هي في سبيل ذلك تهدف الوصول الى²:

1- تحقيق التناسق في الأداء و التوافق بين اتجاهات السياسة العامة للدولة و أهداف خطة التنمية الاجتماعية و الاقتصادية.

2- التأكد من حسن سير العمل بانتظام مطرد مع التأكد من أن جميع الجهود تبذل لتحقيق أهداف البرامج التي قامت من أجلها الوزارة أو المصلحة المعنية.

3- التأكد من أن الأعمال قد أنجزت وفقا لما هو مرسوم لها بالبرامج من الحجم و النوع والوقت و التكاليف بما يتفق مع خطة العمل و الخطة المالية، و أن المواد و الأدوات موجودة بالأماكن اللازمة لاستخدامها فيها ، و أن العمال و الآلات تستخدم استخداما اقتصاديا بهدف تجنب وقوع الأخطاء أو حدوث ضياع أو تحمل عبء عمل أقل أو أكثر من المعدل المقرر له.

1 -شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 170.

2- نفس المرجع ، ص ص 170-171.

4- استخدام الاعتمادات المالية استخداما فعالا بحيث يتم الصرف على مدى شهور السنة المالية وفقا للتوقيت الزمني الموضوع للخطة.

5- العمل على توفير القدرة الفنية في الأداء و الإنفاق بما يكفل انجاز الأعمال على نحو فعال بشكل يجنب الوقوع في الأخطاء أو الانحرافات ، مع تحقيق التنسيق و التعاون و الترابط على كافة المستويات الإدارية أفقيا و رأسيا.

فإذا تحققت لنا رقابة على الوجه المذكور حصلنا على نتائج جيدة تفيد في الحفاظ على الأموال العامة و ضمان الإنفاق السليم وفقا للاحتياجات الفعلية للبرامج والمشروعات و الأنشطة حسب ما هو مرسوم في خطة العمل بأقصر وقت ممكن و بأقل التكاليف، إضافة إلى القدرة على توفير بيانات صحيحة و كافية تفيد في تسهيل عملية إعداد مشاريع الموازنات المتعاقبة على أساس من الواقع و الحقيقة. فضلا عن ذلك فان النتائج المستخلصة من نظام فعال للرقابة تهيئ لرئيس الدولة الإمكانيات اللازمة لمباشرة سلطته الدستورية في الإشراف على الأجهزة التنفيذية و توجيهها و ذلك عن طريق الأجهزة الرقابية المركزية كما تتيح لكل وزير الإشراف على سير العمل و تقدمه في وزارته¹.

الفرع الثالث: الآلية الفرنسية الرائدة القائمة على فكرة موازنة البرامج والأداء (LA LOLF)

قرر البرلمان الفرنسي بمساعدة من الإدارات المالية الفرنسية، بإصلاح كيفية متابعة ميزانية الدولة و ذلك من خلال الاعتماد على قانون عضوي متعلق بقوانين المالية " (L.O.L.F.) Loi Organique relative aux Lois de Finances " و الذي يعد الدستور المالي للدولة الفرنسية "حيث تم إقراره في أول أوت 2001 و تم دخوله في حيز التطبيق في فرنسا لأول مرة في عام 2006².

أولا : كيفية متابعة الميزانية من خلال LA LOLF

هناك ثلاث (03) مستويات للميزانية العامة حسب هذا القانون وهي المهام، البرامج والنشاطات. - تتعلق المهام بالسياسات الكبرى للدولة حيث يقوم البرلمان بالمصادقة على الميزانية من خلال التصويت على كل مهمة بشكل منفرد ويتم خلق كل مهمة بمبادرة من الحكومة و المهمة يمكن

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 171.

2 نفس المرجع ، ص 173.

أن تكون تابعة لوزارة ما كما يمكن أن تخصص عدة وزارات تضم هذه المهمة مجموعة من البرامج و يمكن للبرلمان أن يقوم بتعديل طريقة توزيع النفقات بين برامج مهمة معينة.

- تحدد البرامج العمومية إطار تنفيذ السياسات أو المخصصات (les dotations) والبرنامج هو وحدة الترخيص البرلماني ويمثل غلafa إجماليا محدودا من الإعتمادات، يصدر عن وزارة واحدة و يضم مجموعة متجانسة من من النشاطات و يتم توكيله لأحد المسؤولين تعينه الوزارة المعنية.

يمكن للمسؤول عن البرنامج أن يقوم بتعديل كيفية توزيع الإعتمادات حسب نوع النشاط وحسب طبيعة هذه الإعتمادات، وهذا ما يسمى بمبدأ " الإستبدالية" و يتم ربط كل برنامج بأهداف معينة و بنتائج منتظرة.

تحدد النشاطات وجهة الإعتمادات حيث يتمثل النشاط في تفصيل توضيحي للبرنامج فهو يوضح بشكل دقيق الوجهة المتوقعة للإعتمادات ¹.

ثانيا :الجديد الذي جاءت به طريقة La LOLF في تسيير المالية العامة و الرقابة عليها

يمكن القول أنه من خلال القانون العضوي الفرنسي الجديد المتعلق بقوانين المالية "La LOLF" تحقق مايلي :

1- ديمقراطية التسيير العمومي:

حيث تتميز الميزانية في إطار La LOLF بسهولة القراءة بعد أن أصبحت تقدم على شكل مجموعة من السياسات العمومية ولم تعد الميزانية العمومية في إطار La LOLF تقدم حسب طبيعة النفقات بل من خلال سياسات عمومية (الأمن، الثقافة، الصحة، العدالة) و التي تسمى منذ الآن بالمهام و هذا ما يسمح لأعوان الدولة بأن تكون لديهم رؤية أوضح لمساهماتهم في هذه المهام و للمكلفين بمعرفة أين تذهب أموال ضرائبهم.

كما تمكن هذه الطريقة من تزويد البرلمان بمعلومات وصلاحيات أوسع (رقابة، تحقيق... الخ) إذ يحق للبرلمان مراقبة النفقات العامة بشكل فعال، من خلال قيام الإدارات في كل سنة بشرح استراتيجياتها والأهداف التي تسعى لتحقيقها و كذلك التصريح بنشاطها حتى يتم تقييمه بالمؤشرات المناسبة².

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 174

2- نفس المرجع ، ص 175.

2- التسيير العمومي الجديد يتميز بأداء أفضل:

يتحقق هذا من خلال:

- إشعار المسيرين العموميين بمسؤولية أكبر على رأس كل برنامج يعين الوزير المختص مسؤولاً يتمتع بحرية أكبر في تسيير الإمكانيات التي هي تحت تصرفه حتى يتمكن من الوصول الى الأهداف التي تم التصويت عليها من طرف البرلمان.
- ظهور معايير جديدة للفعالية حيث أن حرية التسيير التي يتمتع بها المسؤولون يأتي مقابلها ضرورة الالتزام بالأهداف التي تتعلق بالأداء؛ حيث يقابل كل هدف مؤشرات ملموسة تقيس نتائج النشاطات الموجهة .
- أصبحت المحاسبة العمومية أكثر تكاملاً فمن خلال الإصلاح الميزاني أصبحت المحاسبة العمومية وسيلة حقيقية لقيادة النشاط العمومي فهي مستوحاة من محاسبة الشركات هذا مع الأخذ في عين الاعتبار الخصوصيات العمومية و هكذا فهي لا تعرض فقط النفقات و الإيرادات بل تأخذ في عين الاعتبار أملاك الدولة وما هو تحت حيازتها و ما هو دين عليها فعلى الدولة أن تنشر في كل سنة بيانا ماليا و حساب نتائج، يقوم مجلس المحاسبة بالمصادقة عليه، كما تسمح المحاسبة العمومية الجديدة بتحليل تكلفة مختلف نشاطات الإدارة¹.

المبحث الثاني

الرهانات الجديدة لتطور الرقابة على المال العام عبر العالم

أدرك المجتمع الليبرالي بمفهومه السائد في القرن التاسع عشر، الأهمية التقنية و السياسية للرقابة على الأموال العمومية ، وعليه فقد أنشأ لهذه الغاية نظاما للرقابة يتوخى من خلاله ضمان إدارة شفافة كما أن مضاعفة المسؤوليات التي أُلقيت على عاتق السلطة العامة وزيادة حجم النفقات العمومية في اقتصاديات الدول عدلت في المعطيات التي تقوم عليها الرقابة فما لبثت أن رأت قطاعها يتسع و يتنوع بصورة كبيرة، مما أُملى عليها تدعيم جودة الرقابة وعصرنتها بآليات إبداعية².

1- نفس المرجع ، ص 176.

2- عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 ص345.

المطلب الأول

الجهود الدولية في مجال تطوير الرقابة على المال العام

ظهرت على الساحة الدولية العديد من الجهود التي تسعى إلى خلق جو من التناسق في ميدان الرقابة على المال العام وقد ساهمت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية "الانتوساي" L'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle بدورها بشكل كبير من خلال العديد من حلقاتها الدراسية، في خلق نوع من التناسق الدولي لمفهوم الرقابة¹.

ان مفهوم تناسق الرقابة يدور حول هدفين أساسيين : يسعى الأول إلى جعل الرقابة أكثر ديمقراطية (الفرع الأول) و الثاني الى جعلها تتمتع بفعالية أكبر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ديمقراطية الرقابة

يرتكز هذا البعد الرئيسي للرقابة على عنصرين أساسيين هما:

أولاً: استقلالية الهيئات العليا للرقابة

إن استقلالية الهيئات العليا للرقابة نجده في نظامها الدستوري، فمن الضروري أن يضمن دستور الدول الإشارة إلى هذا المفهوم ، فالنمسا مثلاً تخصص لدستورية مجلس محاسبتها عنواناً كاملاً، وهناك أنواعاً أخرى من الدساتير تعرض فقط صلاحيات هذه الهيئة و هذا نجده في كل من إيطاليا ، اسبانيا، بلجيكا و ألمانيا، أما فرنسا فتذكرها بشكل محدود حيث تبين أن مجلس المحاسبة يساعد البرلمان و الحكومة على مراقبة تنفيذ قوانين المالية و قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، و كذلك الجزائر حيث تخصص فقط مادة واحدة من دستور 1996 و هي المادة 170 منه لمجلس المحاسبة و فيما يخص تعيين رئيس الهيئة العليا للرقابة فيختلف بدوره من بلد لآخر، ففي فرنسا مثلاً يعينه رئيس الدولة و يختاره من بين الشخصيات السياسية الرفيعة المستوى في البلاد، و في البرتغال يعين من طرف رئيس الجمهورية و هذا باقتراح من الحكومة أما في اليونان فيجري تعيينه بمرسوم من مجلس الوزراء . و لكن تعيين رئيس الهيئة العليا للرقابة عادة ما يتم من طرف البرلمان و هذا هو الأكثر انتشاراً في أوروبا مثل النمسا وبريطانيا

1- نفس المرجع ، ص 180.

و هذا ما لا نجده في الجزائر حيث يتم تعيين رئيس مجلس المحاسبة من طرف رئيس الجمهورية و الذي يمثل السلطة التنفيذية¹.

ثانيا: تعزيز دور البرلمان

إن الرقابة البعدية في معظم الدول تترجم بتحرير تقارير تقوم من خلالها بإعلام البرلمان بشروط تنفيذ العمليات المالية و المعروف في الجزائر أن البرلمان يتجاهل انعكاسات تنفيذ الميزانية حيث أنه لا يعير الاهتمام مطلقا لقانون ضبط الميزانية.

إن إصلاح طرق إعلام و رقابة البرلمان له هدف مضاعف حيث أنه يتعلق في نفس الوقت بتسيير الاعتمادات المرخصة من طرف السلطة التشريعية في إطار قانون المالية ومعرفة وضع المالية العامة بصفة عامة².

الفرع الثاني: البحث عن فعالية أكبر للرقابة

يركز العنصر الثاني في مفهوم تناسق الرقابة على البحث عن فعالية أكبر للرقابة ولا بد من توفر ثلاث شروط أساسية لتحقيق هذا المعنى.

أولا: مصداقية العرض الميزاني و الشفافية المطلقة للحسابات

ان الحاجة الى الشفافية أصبح ضرورة ملحة و هذا لا يتعلق فقط بالمالية العامة بل يشمل أيضا المالية الخاصة، و سيتكفل كل من المحاسبين العموميين، الجهات القضائية و المراقبين بإثبات مصداقية عمليات التنفيذ، و من التجارب الدولية في هذا الميدان تجربة كل من الاتحاد الأوروبي و فرنسا ، ففي اطار الاتحاد الأوروبي ظهر ما يسمى بـ " تصريح التأمين " الذي يبين مدى مصداقية الحسابات و أيضا مدى مشروعية ونظامية العمليات و في فرنسا نجد أن مبدأ مصداقية الميزانية تم التطرق اليه في المادة 32 من القانون العضوي لقوانين المالية لسنة 2001 و من جهة أخرى شرع مجلس المحاسبة الفرنسي بإثبات حسابات الدولة و حسب ما ذكرته المادة 58 فقرة 5 من القانون العضوي الفرنسي " LOLF " فان هذا القانون يثبت مشروعية و مصداقية و موثوقية حسابات الدولة و يبين كل النشاطات الجارية و هذا يهدف إلى توحيد أشكال الرقابة و يقربها أكثر نحو الممارسات المطبقة في محاسبة الشركات³.

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 180.

2 - نفس المرجع ، ص ص 181-182.

3- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 182.

ثانيا: رقابة نجاعة التسيير العمومي

إن فعالية الرقابة لا تقف فقط عند رقابة بسيطة للمشروعية بل يجب أن تركز على رقابة نجاعة التسيير العمومي بحيث تسبق رقابة المشروعية رقابة الفعالية، فتقارير الهيئات العليا للرقابة لها أن تلفت انتباه السلطات خاصة البرلمان حول نقاط العجز التي يتم ملاحظتها و تحرير توصيات تتعلق بذلك. ان التقييم يعتبر من صلاحيات البرلمان الذي يجب أن يكون على اطلاع بكل شيء وخاصة أن تكون له إرادة حقيقية لممارسة رقابته على فعالية التسيير العمومي. و في هذا الصدد فانه من المثير للاهتمام أن يتم تعيين شخصية من المعارضة في منصب رئيس للجنة المالية و الميزانية البرلمانية بحيث يصبح بشكل غير مباشر مراقبا لتنفيذ المالية العامة و ليس معارضا بسيطا لمشروع قانون المالية¹.

ثالثا- تحميل المسؤولية لأصحاب القرار

ان فعالية التسيير العمومي تكشف أخيرا عن زاوية جديدة تتمثل في تحميل المسؤولية لأصحاب القرار وهذا لا يقتصر فقط على معاقبتهم في حالة وقوعهم في المخالفات و لكن الأهم هو تقييم جودة تسييرهم و هذا تبعا للنتائج المتحصل عليها مقارنة بالأهداف التي تم وضعها مسبقا. والملاحظ من التجربة الفرنسية في إصلاحها الميزاني لعام 2001 من خلال القانون العضوي لقوانين المالية أن مسؤولية مسيري الاعتمادات أصبحت تفسر من ثلاثة جوانب هي:

- 1- حرية أكبر في التصرف.
- 2- تقديم مكافآت في حالة الحصول على نتائج مرضية.
- 3- تطبيق جزاءات تكون في شكل تخفيض الاعتمادات المخصصة للمهام التي تكون نتائجها غير مرضية وهذا كله يأتي طبعا بعد تقييم البرلمان للموضوع².

1- شويخي سامية، مرجع سابق ، ص 183.

2- نفس المرجع ، ص 183.

المطلب الثاني

المساعي الجزائرية في مجال عصرنه أنظمة الميزانية وتفعيل آليات الرقابة

إن سعي الحكومة الجزائرية في القيام بإصلاح المالية العامة للدولة بصفة عامة والميزانية العامة بصفة خاصة يندرج ضمن إطار يتعلق بالاستمرار في مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية التي بدأتها بالتعاون مع الهيئات المالية الدولية، والتي يروج لها كل من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي كمرحلة ثالثة للبرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي، بعد كل من مرحلتَي الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي، حيث اقترح صندوق النقد الدولي على الدول المعنية ببرامجه التصحيحية في إطار انتقالها إلى اقتصاد السوق القيام بإصلاحات على المستوى السياسي وعلى المستوى المؤسسي، من خلال انجاز مجموعة من الإصلاحات القانونية، التقنية، المؤسسية والبشرية التي تضمن تسيير سليم وفعال للميزانية وضمان رقابة قبلية وبعديّة فعالة من حيث الأداء ومن حيث الأهداف¹.

إن انخراط الجزائر في القيام بعصرنه ميزانية الدولة على غرار بعض الدول المتقدمة، مثل أمريكا، كندا وفرنسا، سيسمح بتحقيق فعالية كبيرة في استعمال الموارد العمومية للدولة والهدف الأساسي من هذه الإصلاحات هو تطوير وتبسيط دور الميزانية وجعلها أكثر شفافية في كل مراحلها، حتى من حيث الرقابة الداخلية والخارجية².

الفرع الأول: المفاهيم التي تقوم عليها ميزانية الأداء والبرامج

إن الجديد الذي جاء به مشروع عصرنه الميزانية فيما يخص تنظيم الميزانية، يتمثل في مجموعة من المفاهيم، ستسمح إذا ما تم تطبيقها بإحداث تغييرات جوهرية لنظام الميزانية الحالي، عن طريق الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأداء والبرامج، الأمر الذي سيسمح بترشيد الإنفاق العمومي³.

1- تومي سلامي، مشروع عصرنه أنظمة الميزانية نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مقال بمجلة دراسات (العدد الاقتصادي)،

العدد 17 أ، جامعة الأغواط، جوان 2012، ص 153.

2- نفس المرجع، ص 154.

3- نفس المرجع، ص 158.

أولاً : من حيث التنظيم الموازي

بدلاً من التنظيم الموازي الحالي أين يتم تخصيص الاعتمادات حسب القطاعات، أو حسب الأبواب والفصول، فإن التنظيم الجديد يعمل على توزيع الاعتمادات حسب البرامج، حيث يتضمن كل برنامج مجموع الاعتمادات التي تشارك في إنجاز مهمة محددة ومعينة، تابعة لمصلحة واحدة أو لعدة مصالح وتقسم هذه البرامج إلى برامج فرعية وإلى أنشطة وأنشطة فرعية، بحيث تشكل مجموع البرامج حافظة، وكل برنامج يتضمن مجموع الأنشطة التي تساعد على إنتاج خدمة عمومية، أما النشاط فإنه يتضمن جملة الأنشطة الفرعية التي تساعد على إنجاز جزء من البرامج¹.

ثانياً: من حيث المسؤوليات

طبقاً لهذا المفهوم الجديد فإن لكل برنامج إستراتيجية وأهداف ومؤشرات فعالية، كلها يتم التفاوض عليها أثناء تحضير وإعداد الميزانية وبكل شفافية، على أن يتم إلحاقها بمشروع قانون المالية لاطلاع البرلمان عليها، حتى يتمكن من خلالها مناقشة الاعتمادات المخصصة للبرامج والموافقة عليها أو تعديلها، وحتى يتمكن من مراقبة مدى التزام الحكومة بتطبيق الميزانية، ومدى تجسيدها للأهداف المتوخاة أثناء عرض قانون ضبط الميزانية.

كل برنامج يتم تحديد إستراتيجيته عن طريق تفاوض المسؤول عن البرامج مع الوزير المعني، أين يتم اختيار الأهداف المتوخاة من البرامج، على أن تكون هذه الأهداف محدودة العدد وقابلة للقياس بواسطة مؤشرات الفعالية وممكنة التحقيق، مع تحديد الفترة اللازمة لتحقيق الهدف².

ثالثاً : من حيث الرقابة على المال العام

إن عصنة أنظمة الميزانية على هذا النحو يسمح للجميع بمعرفة الأولويات الاقتصادية والاجتماعية للدولة من خلال سياستها المالية، كما يسمح بتوفير أدوات عملية يستطيع من خلالها مختلف الفاعلين مراقبة مدى تجسيد أهداف السياسة المالية، من خلال مراقبة إنجاز البرامج المتفق عليها، ومدى تحقيقها لأهدافها، أين يستطيع الكل ممارسة صلاحياته الرقابية على النحو التالي:

1- تومي سلامي، مرجع سابق، ص 158.

2- نفس المرجع، ص 159.

أ- بالنسبة للرقابة الداخلية:

إن الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأداء والبرامج سيسمح للمسؤول المباشر أيا كان مركزه، رئيس وزراء كان، أو وزير، أو مدير مركزي أو حتى مسؤول محلي بمراقبة مدى التزام مرؤوسيه بتنفيذ البرنامج الموكلة لهم لانجازها، ومدى نجاحه في تحقيق الأهداف التي يسعى البرنامج إلي تحقيقها في كل مرحلة من مراحل الانجاز كما سيتمكن تطبيق هذا النظام الموازي الجديد من إجراء رقابة داخلية فعالة داخل السلطة التنفيذية نفسها من خلال التحكم في توجيه الموارد المالية نحو أهدافها، من حيث انه يعطي رؤية واضحة مسبقة للمسؤولين عن سير البرامج، قصد التحكم أكثر في آليات انجاز البرامج وتصحيح الأخطاء التي يمكن أن يقع فيها المسيرين، والبحث عن البدائل الممكنة، مما يضمن تحقيق الأهداف المتوخاة، ومن ثم يؤدي إلى ترشيد الإنفاق العمومي وتوجيهه نحو أولويات الخطة الاقتصادية¹.

ب- الرقابة الخارجية

تعتبر المؤشرات المنطق عليها مع المسيرين والمحددة مسبقا من أهم الوسائل التقنية التي تسمح لهيئات المراقبة الخارجية مثل مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية من القيام بدورها الرقابي بأكثر فعالية وبكل وضوح ومصداقية، حتى تتمكن من معرفة مدى التزام المسيرين بصرف ميزانيات المشاريع على النحو الذي يسمح بتحقيق الأهداف المسطرة، حيث أن الإنفاق على أهداف معينة ممكنة القياس بمؤشرات محددة يسمح لهيئات المراقبة بالإضافة إلى مراقبة مدى صحة ومصداقية الحسابات والمعلومات التي يعرضها المسيرون بمراقبة مدى التزامهم بالوضوح والشفافية في تنفيذ البرامج، الأمر الذي يعني بان تنفيذ مشروع عصرنة أنظمة الميزانية يعتبر أمر ضروري ومفيد من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي، خاصة أن مؤشرات الأداء تسمح بقياس الفوارق بين النتائج المحققة والنتائج المنتظرة مع تقدير نوعية النتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة والمبالغ المصروفة عليها، مما يسمح بتقدير نوعية التعديلات والتصحيحات اللازمة لتحسين أداء الميزانية وفعالية البرامج².

1- تومي سلامي، مرجع سابق، ص ص 159، 160.

2- نفس المرجع، ص 160.

ج- الرقابة البرلمانية

ان تبني مشروع عصرنه أنظمة الميزانية سيسمح من جهة للبرلمان بأجراء نقاشات مفيدة ومجدية على الأولويات الإستراتيجية للسياسة المالية للحكومة، مما يسهل عليه تحليل السياسات الاقتصادية للحكومة واخذ القرارات بطريقة ميسرة، ومن جهة أخرى يسمح له بإجراء رقابة قبلية على اختيارات الحكومة والأهداف التي تسعى إلى تجسيدها، من خلال البرامج المقترحة قبل المصادقة على قانون المالية، سواء على المدى القريب أو على المدى المتوسط، كما سيسمح من خلال قانون ضبط الميزانية بإجراء رقابة بعيدة على أعمال الحكومة، من خلال مراقبة مدى التزام الحكومة على الإيفاء بتعهداتها، من خلال تقييم الأهداف المحققة بواسطة المؤشرات الموضوعية مسبقا، الأمر الذي يعزز سلطة البرلمان في المساهمة في ترشيد الإنفاق العمومي¹.

الفرع الثاني: أهداف مشروع عصرنه أنظمة الميزانية

إن سعي الحكومة الجزائرية إلى إحداث تغييرات شاملة في النظام الميزاني الحالي، والانتقال من مفهوم ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأداء والبرامج إنما هو من أجل تحقيق جملة من الأهداف منها²:

- إضفاء المزيد من الشفافية على الميزانية العامة للدولة من خلال إحداث تحسين نوعي في كيفية تقديمها ونشرها، مما يجعل منها انعكاسا للسياسة المالية، ويسمح بتوضيح ومعرفة السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة.
- تحسين أداء الخدمة العمومية، عن طريق تحديد الأهداف وتقييم النتائج.
- تحسين نوعية التنبؤات في ميدان السياسة المالية بصفة عامة والنفقات العامة بصفة خاصة، عن طريق وضع ميزانية متعددة السنوات قائمة على إطار إنفاقي للمدى المتوسط
- تقوية متابعة تنفيذ الميزانية وفعالية تطبيق السياسة المالية والاقتصادية من خلال استعمال نظام المعلومات.
- إن تبسيط الإجراءات وإضفاء الشفافية على الميزانية يسهل عملية المراقبة قبلية والبعيدة للنفقات.
- إن عملية تقييم التسيير القائمة على النتائج تدفع المسؤولين والمسيرين إلى تحمل مسؤولياتهم،

1- - تومي سلامي، مرجع سابق ، ص 161.

2- نفس المرجع ، ص ص 161،162.

- إن تحديد البرامج وفق الأولويات والاستراتيجيات يسمح بالاستعمال العقلاني للموارد المالية وبطريقة أكثر فعالية، ويجعل من الميزانية أداة في خدمة المواطنين وترد على انشغالاتهم.
- إن عصنة الميزانية العامة على هذا النحو يسمح للسلطة التشريعية بممارسة صلاحياتها على النحو الذي يمكنها من مناقشة الاختيارات والأولويات الإستراتيجية للدولة، ومراقبة مدى التزام الحكومة بتنفيذ برامجها، وتحقيق الأهداف المنتظرة منها، ومن ثم يكون دور البرلمان أكثر فعالية من حيث الترخيص للاعتمادات، ومن حيث مراقبة تنفيذها.
- إن جعل الميزانية العامة مرآة عاكسة للإستراتيجية العامة للدولة يسمح للبرلمان بالتصويت على البرامج وعلى الأهداف، بدلا من التصويت على الاعتمادات فقط.

خاتمة

إن الجزائر ككل بلد سائر في طريق النمو يجب أن يستغل كل الإمكانيات لتفعيل وسائل الرقابة بما يؤدي إلى نجاعتها حيث تبقى مهمة الرقابة الأساس في الحفاظ على المال العام وهذه الضرورة يجب أن تتأقلم مع الآليات والأنظمة الحديثة في هذا المجال، فالإشكالية المطروحة ليست في تعزيز النصوص التشريعية بل هي مشكلة فعالية التسيير العمومي ، وهنا يظهر قصور الرقابة على إنفاق الأموال العمومية في الجزائر من تحقيق أهدافه فالواقع أن الفساد لا يزال مصرا على البقاء ولعل السبب في ذلك هو عدم البحث في النقائص من أجل معالجتها وتفادي تكرارها في المستقبل .

حيث يعد المفهوم المتراخي للرقابة المالية أحد أهم الأسباب وراء انتشار الفساد في معظم قطاعات الدولة كما أن ما تكشف عنه الهيآت المكلفة بالرقابة من مخالفات لا يمثل الواقع الحقيقي لحجم المخالفات والتعديات والاختلاسات الموجودة بالدولة هذا وان الحصانة التي يتمتع بها الوزراء والتي تجعلهم في منأى عن المسائلة والمحاسبة في ظل عدم وجود قانون لمحاكمتهم يجعل من سلطاتهم مطلقة.

إن الفساد يستوطن حيث توجد الأزمات ومقاومة الفساد وإصلاح النظم الرقابية وفعاليتها من شأنه النهوض باقتصاد الدولة الجزائرية ورفع المستوى المعيشي للأفراد كما أن كثرة الرقابة تؤدي إلى عدم الرقابة فتعدد أجهزة الرقابة وعدم وجود تنسيق بينها يؤدي إلى إهدار نتائج الرقابة¹.

إن تكيف الرقابة الحالية مع التوجهات الجديدة للإدارة تتطلب من هذه الأخيرة أن تحضر الأرضية وتبنى القواعد الجديدة للتسيير مرتكزة على المسؤولية الكبيرة للمسيرين العموميين أين يتوجب إعطاء حرية أكبر ولا مركزية في اتخاذ القرارات و التخفيف من الإجراءات ومهلة التنفيذ ولا يحصل ذلك إلا إذا كانت الإدارة تعمل بصفقتها أداة تنمية ووظيفة الرقابة تصبح داخلية في التسيير الإداري، وتصبح مفاهيم مثل تقييم البرامج و مراقبة الجودة و المراقبات من الهيئات العليا حول التسيير العمومي تقبل على أنها وسائل عقلنة لاستعمال

¹ - علي أنور العسكري ، مرجع سابق ، ص 452 .

الموارد المحدودة للدولة، و توجيهها لتحقيق أفضل النتائج ويجب اتخاذ عدة إجراءات لتمكين المسيرين العموميين من اتخاذ القرارات و العمل بكل حرية، وهذه الإجراءات تتمثل في:

1 - طرح المسؤولية على عاتق المسيرين العموميين و التوسيع من صلاحياتهم

2 - التخفيف من الإجراءات الإدارية

3 - تدعيم وسائل الرقابة البعدية و التسيير و تقييم العمل الإداري

ومن خلال النتائج المتوصل لها يمكن اقتراح التوصيات التالية¹:

- أن الرقابة المالية بمختلف آلياتها وعدم التنسيق فيما بين الأجهزة القائمة على مباشرتها في ظل المساحة المتاحة من الديمقراطية لا يمكنها تحقيق الدور الرئيسي لها المتمثل في مواجهة الفساد

- يجب تطوير مفهوم الرقابة إلى المفهوم الذي يحقق المسائلة المالية بكل ما يتضمنه هذا المفهوم من عناصر وأركان

- يجب أن تقوم السلطة التنفيذية باختيار قيادات وكفاءات مشهود لهم بالنزاهة والكفاءة ووضعمهم على رأس الأجهزة الرقابية وعدم اعتبار التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية مجرد تقارير استشارية ، بل آراء ملزمة

- ضمان الاستقلال التام لهيآت الرقابة (مجلس المحاسبة) بعيدا عن تأثير السلطة التنفيذية

- العمل على استصدار قانون خاص بمحاكمة الوزراء ومن في حكمهم مع إلغاء كافة القيود التي تمنعهم من مراجعة أعمالهم في إطار احترام مبدأ الشرعية

في الأخير يمكن القول أن مواجهة الفساد وحماية المال العام من الهدر والنهب والتبديد لا يقتصر على الأجهزة الرقابية وحدها بل من خلال تحالف كل الأجهزة والمؤسسات والسلطات في الدولة من قطاع عام وخاص ومجتمع مدني فعال .

¹- علي أنور العسكري ، مرجع سابق ص-ص453، 458.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: الكتب.

- 1) أكرم إبراهيم حماد ، " الرقابة المالية في القطاع الحكومي " دار جهينة للنشر و التوزيع، عمان 2004 .
- 2) اسماعيل حسين ، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة ، عمان، الطبعة الأولى 2003 .
- 3) بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث: القاهرة 2010.
- 4) علي أنور العسكري " الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة"، مكتبة بستان المعرفة، القاهرة 2008.
- 5) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 6) عوف محمود الكفراوي ، " الرقابة المالية :الرقابة والتطبيق" الطبعة الثانية ، مطبعة الانتصار الإسكندرية 2002 .
- 7) عوف محمود الكفراوي، " الرقابة المالية في الإسلام" دراسات في الاقتصاد الإسلامي"، الطبعة الثالثة ، مركز الإسكندرية للكتاب، القاهرة ، 2006 .

ثانياً : الرسائل والمذكرات.

- 1) خضري حمزة ، " آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية " مذكرة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق ،تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1 - 2015/2014.
- 2) زطيطو حورية ،"الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،تخصص قانون إداري ،قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ببسكرة 2013-2014.
- 3) شويخي سامية، " أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام" مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ،جامعة أوبكر بلقايد بتلمسان 2010-2011.

4) موفق عبد القادر، " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر - دراسة تحليلية ونقدية" أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم ، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر بباتنة 2014- 2015.

ثالثا: المقالات .

1) تومي سلامي، مشروع عصرنه أنظمة الميزانية نحو ترشيد الانفاق العمومي ، مقال بمجلة دراسات (العدد الاقتصادي) ، العدد 17 أ ، جامعة الأغواط ، جوان 2012 ص من

2) موفق عبد القادر، " الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة" مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خيضر ببيسكرة ، العدد الخامس جوان 2009، ص من 84 الى 94.

رابعا: المداخلات .

- صرامة عبد الوحيد ، مداخله بعنوان " الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي" ، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات يومي 08 و09 مارس 2005 ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة ورقلة .

خامسا: المواقع الالكترونية.

1) اسماعيل حسين ، "موازنة البرامج والأداء المفهوم ، الفلسفة والأهداف" ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، سوريا أيام 25 إلى 27 يوليو 2004 - اطلع عليه بتاريخ 2018/01/27.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan021027.pdf>

2) دعاس سهام ، مداخله بعنوان " مدى فعالية قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام" جامعة المدية ، اطلع عليه بتاريخ 2018/01/18 .

<http://www.univmedea.dz/%5CFac%5CD%5CManifestations%5Ccolloque6/34.pdf>

سادسا :النصوص القانونية

- (1) أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995.
- (2) أمر 10-02 مؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل ويتم الأمر 95/20 مؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
- (3) قانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.
- (4) قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.
- (4) قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
- (5) قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.
- (6) قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.
- (7) مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل بالقانون 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، والقانون 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016.

- (8) مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر سنة 2015.
- (9) مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.
- (10) مرسوم تنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يتعلق باجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991 .
- (11) المرسوم التنفيذي رقم 92-78 مؤرخ في 22 فبراير 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 26 فبراير 1992
- (12) مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992.
- (13) مرسوم تنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 06 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 10 فبراير 1993.
- (14) مرسوم التنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.
- (15) مرسوم التنفيذي رقم 08-273 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

- 16** مرسوم التنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.
- 17** النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.

الفهرس

فهرس المحتويات

- 1.....مقدمة
- 5.....*مبحث تمهيدي: مفهوم الرقابة على المال العام
- 6.....المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وأهدافها
- 6.....الفرع الأول: تعريف الرقابة على المال العام
- 10.....الفرع الثاني: أهداف الرقابة على المال العام
- 12.....المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية
- 12.....الفرع الأول: صور الرقابة من وجهة النظر المحاسبي
- 13.....الفرع الثاني: صور الرقابة من حيث التوقيت
- 14.....الفرع الثالث: صور الرقابة من حيث السلطة التي تمارسها
- 16.....*الفصل الأول : آليات الرقابة على المال العام في التشريع الجزائري
- 17.....المبحث الأول :الرقابة الداخلية على المال العام
- 18.....المطلب الأول: الرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات
- 18.....الفرع الأول: الإطار القانوني للرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات
- 20.....الفرع الثاني: الأعوان المكلفون بالرقابة المسبقة على النفقات
- 22.....الفرع الثالث : تقييم الرقابة السابقة للالتزام بالنفقات
- 23.....المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي
- 23.....الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي وصلاحياته
- 24.....الفرع الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي

- 25.....المطلب الثالث : رقابة المفتشية العامة للمالية.
- 26.....الفرع الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية.
- 27.....الفرع الثاني: خطوات ومراحل عملية التفتيش .
- 31.....الفرع الثالث: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية.
- 32.....المبحث الثاني :الرقابة الخارجية على المال العام.
- 33.....المطلب الأول: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.
- 33.....الفرع الأول: النظام القانوني لمجلس المحاسبة ومجال اختصاصه.
- 35.....الفرع الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة.
- 36.....الفرع الثالث: الجزاءات الناجمة عن رقابة مجلس المحاسبة.
- 37.....الفرع الرابع: تقييم رقابة مجلس المحاسبة.
- 39.....المطلب الثاني: الرقابة الشعبية من طرف المجالس المنتخبة.
- 40.....الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية (البرلمان).
- 43الفرع الثاني: رقابة المجالس الشعبية المحلية.
- 44.....الفرع الثالث: تقييم الرقابة الشعبية.
- 45.....المطلب الثالث : رقابة لجان الصفقات العمومية .
- 45.....الفرع الأول: لجان الصفقات العمومية لدى المصالح المتعاقدة .
- 48.....الفرع الثاني: اللجان القطاعية للصفقات العمومية.
- 48.....الفرع الثالث: تقييم رقابة لجان الصفقات العمومية.

| | |
|---------|---|
| 49..... | الفصل الثاني: تطور مفهوم الرقابة على المال العام. |
| 50..... | المبحث الأول: المفهوم الشامل للرقابة على المال العام. |
| 50..... | المطلب الأول: تعريف الرقابة على المال العام من المنظور الشامل. |
| 51..... | الفرع الأول: الرقابة المالية ومدى الالتزام بالقوانين. |
| 51..... | الفرع الثاني: رقابة الأداء. |
| 53..... | المطلب الثاني: موازنة البرامج والأداء كنظام رقابي فريد وحديث. |
| 54..... | الفرع الأول: تعريف أسلوب موازنة البرامج والأداء ومتطلباته. |
| 56..... | الفرع الثاني: الرقابة المتبعة في ظل تطبيق موازنة البرامج والأداء. |
| 57..... | الفرع الثالث : الآلية الفرنسية الرائدة القائمة على فكرة موازنة البرامج والأداء.... |
| 59..... | المبحث الثاني: الرهانات الجديدة لتطور الرقابة على المال العام عبر العالم. |
| 60..... | المطلب الأول: الجهود الدولية في مجال تطوير الرقابة على المال العام. |
| 60..... | الفرع الأول: ديمقراطية الرقابة. |
| 61..... | الفرع الثاني: البحث عن فعالية أكبر للرقابة. |
| 63..... | المطلب الثاني: المساعي الجزائرية في مجال عصنة أنظمة الميزانية وتفعيل آليات الرقابة. |
| 63..... | الفرع الأول: المفاهيم التي تقوم عليها ميزانية الأداء والبرامج. |
| 66..... | الفرع الثاني: أهداف مشروع عصنة أنظمة الميزانية. |
| 68..... | خاتمة : |
| 70..... | قائمة المراجع. |

75..... فهرس المحتويات