

مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص: تدقيق و مراقبة التسيير

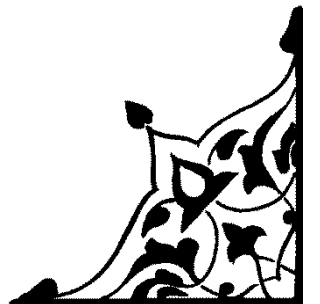
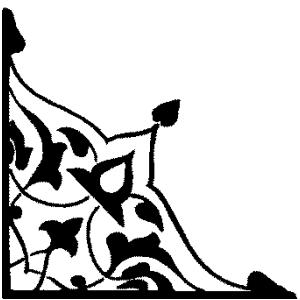
إجراءات الرقابة المالية على المؤسسات العمومية

الأستاذ المشرف: د. غربي حمزة

إعداد الطالب: حمودي عماد

السنة الجامعية 2020 – 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



كلمة شكر وتقدير

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَ عَلَى وَالِدَيَّ وَ أَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ
وَ أَخْذِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾

الآية 19 من سورة النمل

أما بعد:

للّٰه الحمد و المنة على نعمة الإسلام و السنة ، نحمد الله ونشكره على أن وفقنا بمنه وفضله
وكرمه، الحمد لله الذي أمانني على إتمام هذا البحث، عسى أن يمثل فائدة لغيرنا، ولا
يسعني إلا أن أسجد لله شكراً وحمداً على توفيقه لي، وأذكر لأهل الفضل عليّ بعد الله
سبحانه كل جميل وحسن صنيع.

ليس ثمة تعبير أقوى تأثيراً من كلمة شكر أقولها احترافاً بالجميل، حيث أتوجه بخالص
الشكر إلى:

* من قال فيهم ذو العزة " و اخلص لهم جناح الذل من الرحمة و قل ربي ارحمهما كما
ربياني صغيراً"...والذي رحمه الله وامي اطل الله في عمرها.

* أستاذي المشرف الدكتور عربي حمزة، الذي أمد لي يد العون والنصيحة والمساعدة
وكل أساتذة مشواري الدراسي.

فألفه ألفه شكر لكل هؤلاء...

عماد

إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله الذي علم العلم ورفح أهل العلماء فقال: "يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا وَالَّذِينَ أُوتُوا
الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ".

إلى:

* خالد الذكر الذي واقتته المنية وكان خير مثال لرجل الأسرة، والذي لم يتهاون يوم في
توفير سبيل الخير والسعادة لي... "أبي رحمه الله".
* من وضع المولى سبحانه وتعالى الجنة تحت قدميها ووقرها في كتابه العزيز... "أمي
الحريرة".

* من أعتد عليهم في كل كبيرة وصغيرة... "أخوتي".

* أصدقائي وزملائي في العمل والدراسة.

* أساتذتي في الكلية وأستاذي المشرف.

* كل من ساندني من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع.

* إلى من في قلبي ولم أذكره

أهديكم هذا العمل

عماد

الفهرس

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس
	شكر و تقدير
	إهداء
	فهرس محتويات
	تمهيد
أ	مقدمة
02	الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة المالية
02	المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية
02	المطلب الأول: التطور التاريخي و الوظيفي للرقابة المالية
04	المطلب الثاني: تعريف الرقابة المالية و أهميتها
06	المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية و أنواعها
15	المبحث الثاني: مراحل و أساليب ومستلزمات تنفيذ الرقابة المالية
15	المطلب الأول: مراحل الرقابة المالية
16	المطلب الثاني: أساليب تنفيذ الرقابة المالية
17	المطلب الثالث: مستلزمات الرقابة المالية و وسائلها
20	خلاصة الفصل الأول
21	الفصل الثاني: الهيئات المكلفة بالرقابة المالية
22	تمهيد

23	المبحث الأول: الرقابة المالية القبلية (السابقة)
23	المطلب الأول: رقابة المراقب المالي
30	المطلب الثاني: رقابة لجنة الصفقات العمومية
35	المطلب الثالث: رقابة المحاسب العمومي
36	المبحث الثاني: الرقابة المالية البعدية (اللاحقة)
36	المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية
40	المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة
42	المطلب الثالث : الرقابة البرلمانية
52	خلاصة الفصل الثاني
53	خاتمة
56	قائمة المراجع

تمهيد

اهتمت العديد من دول العالم بتطوير الدور الرقابي لديها لما له من فوائد عديدة تعود بالنفع عليها، من أهمها المحافظة على المال العام وضمان سلامة النشاط المالي والإداري والتأكد من التزامات الجهات الخاضعة لرقابتها بالأنظمة والقوانين واللوائح التعليمية السائدة. ولقد أنشأت منظمات دولية متخصصة في هذا المجال مثل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، المنظمة المهنية للأجهزة العليا للرقابة، والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. ولقد لعبت الأجهزة العليا للرقابة دورا مركزيا في تطوير الأداء المالي والإداري للمؤسسات الحكومية باعتبارها أجهزة دستورية ومتخصصة مهمتها الحفاظ على المال العام، ونجاح أي عملية يرتبط بالقضاء على مظاهر الغش والفساد وتحقيق الإصلاح المالي والإداري وحسن استخدام الموارد المتاحة، وتطوير سياسة الإدارة ورفع كفاءة الأفراد وسنتطرق في هذا الفصل إلى المبحثين الآتيين:

- ماهية الرقابة المالية

- مراحل وأساليب ومستلزمات تنفيذ الرقابة المالية.

مقدمة

تعتبر الرقابة أداة مطبقة منذ نشأة الدولة لكن بصورة بدائية فبمجرد تطور مهام الدولة من دولة حارسية إلى دولة متدخلة في مختلف الجوانب، أصبحت الحاجة إلى جهاز رقابي أمر ضروري ، و للمحافظة على الاستعمال الحسن للمال العام وجب أن يحاط بأدوات رقابية تلتزم الحكومة بتنفيذ الميزانية، كما وجب الحفاظ على المال العام بشتى الطرق و الوسائل لذا وجب على المشرع مراقبتها رقابة صارمة، والرقابة المالية في المفهوم الحديث هي مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال، كما أن أهمية الرقابة المالية لا تقل عن أهمية الرقابة في الجوانب الوظيفية الأخرى داخل أي منظمة أو منشأة ولا يكفي بالرقابة على كمية وجودة الإنتاج والشراء والتخزين وعلى الأفراد والتسويق ما لم يكن هناك أيضاً نشاط رقابي فاعل يحكم التصرفات المالية؛ لضمان سير الأمور كما يجب ولغاية الوصول إلى أهداف المنظمة. كذلك فإن أهمية الرقابة المالية تتبع من كونها رقابة قانونية ومالية تحكم التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية ذات الطابع المالي، والميزانيات بأنواعها في المنظمة، وقوائم الإيرادات والنفقات والسجلات المحاسبية، وذلك لغرض التأكد من مطابقتها للقواعد والقيود والمعايير والصلاحيات المالية. وميزانية تدفق الأموال، بالإضافة إلى رقابة وتقييم ربحية المنظمة ومديونيتها، هذا بالإضافة إلى القيام بعملية الرقابة على التصرفات الإدارية ذات الطابع المالي، والتي تؤثر بشكل مباشر على تكلفة وربحية المنظمة خلال فترة زمنية محددة، أي أن الرقابة المالية تستمد أهميتها من كونها نظام شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية كالأنظمة والتعليمات والمفاهيم والمبادئ الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، والتي تهدف في النهاية إلى المحافظة على أموال المنظمة، وضمان استغلالها بالطريقة التي تؤدي إلى رفع كفاءة المنظمة، والنهوض بفاعلية نشاطاتها وتحقيق الأهداف المرجوة.

وتعتبر الجزائر من بين الدول التي عرفت تعاقب عدة نصوص تشريعية في هذا المعنى كقانون المحاسبة العمومية بالإضافة إلى النصوص المتعلقة بمجلس المحاسبة والمتفشية العامة للمالية، و قانون الصفقات العمومية ، و قد هدف المشرع الجزائري من خلال وضع هذه التشريعات الى تدعيم نجاعة و فعالية تنفيذ العمليات المالية و رقابتها و هذا هو الهدف الحقيقي لإنشاء الهيئات الرقابية كالرقابة التي يقوم بها البرلمان

المحاسب العمومي، المراقب المالي، المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة و لجنة الصفقات العمومية و هذا ما يطلق عليه نظام الرقابة على الأموال العامة في الجزائر، مما جعل عملية الرقابة المالية انتقلت من قسم في ديوان المحاسبة إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية .

و ميزانية الدولة قبل تنفيذها لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة تسمى الرقابة السابقة وبالأخص الرقابة المالية والتي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها وتفايدها ومعالجتها قبل حدوثها، والموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وبالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات، مما يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه، والمتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية للالتزامات للنفقات العمومية.

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

أولاً: إشكالية الدراسة

لقد عرفت المؤسسة العمومية الجزائرية تطور كبير في شتى المجالات من حيث تقديم الخدمة بمختلف أشكالها، خاصة في ظل المنافسة الشرسة من طرف القطاع الخاص وأصبح البقاء مرهون بمدى مسايرة التطورات سواء على المستوى المحلي أو الأجنبي، ومن بين المؤسسات العمومية نجد تلك التي تنشط في مجال القطاع الصحي، هذا الأخير يعتبر من أهم القطاعات نظرا لأهميته بالنسبة للفرد والمجتمع، إلا أن هناك بعض المشاكل الإدارية أهمها الفساد الإداري والمالي، مما استوجب على الدولة الجزائرية سن مجموعة من القوانين والمراسيم التي تنظم سير شؤون الإدارة العامة، خاصة في مجال الرقابة المالية بمختلف فروعها هذا الطرح يقودنا إلى التساؤل الرئيسي التالي :

- ما هي إجراءات الرقابة المالية في المؤسسات العمومية؟

والإشكالية الرئيسية تنفرع عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية، يمكن صياغتها على النحو التالي:

- ما المقصود بالرقابة المالية ؟

- من هي الجهة المسؤولة على الرقابة في المؤسسة العمومية ؟

- ما هي إجراءات الرقابة القبلية على العمليات المالية ؟

- ما هي إجراءات الرقابة البعدية ؟

ثانياً: فرضيات الدراسة

- الرقابة المالية تهتم بتفادي الأخطاء وفحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.

- للأجهزة الرقابية دور في الحد من هدر وتبديد المال العام وحمايته، ووقوفها سداً منيعاً في وجه الفساد ومكافحته وحسن على تسيير النفقات العمومية.

- يعتبر كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجنة الصفقات العمومية من بين الهيئات المخول لها بالرقابة القبلية (السابقة) على العمليات المالية المتعلقة بنفقات المؤسسات العمومية .

- يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة المخول لها بالرقابة البعدية (اللاحقة) على نفقات المؤسسات العمومية .

ثالثاً: أهمية الدراسة

تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة من خلال الدور الفعال الذي تلعبه الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد واللاعقلانية وترشيد القرار في استهلاك الاعتمادات المالية عند القيام بعمليات التنفيذ للإفناق العمومي، وكذلك بروز هذا الموضوع إلى الواجهة عند الحديث عن أسباب العجز المالي للمؤسسات العمومية، وكذا معرفة طرق الرقابة وأهميتها في اكتشاف الأخطاء والحد من التلاعبات والاختلاسات في المجال المالي.

رابعاً: أسباب اختيار الدراسة

1- أهمية الموضوع خاصة مع توجه معظم دول العالم نحو الرقابة على العمليات المالية في ظل الأزمات المالية والاقتصادية التي أضحت تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر بما في ذلك الاقتصاديات المتقدمة؛

2- محاولة إفادة المسؤولين في القطاع العام بالدور الفعال للرقابة المالية.

3- الرغبة الشخصية في الاطلاع أكثر على إجراءات تنفيذ النفقات في المؤسسات العمومية وكيفية الرقابة عليها.

4- الموضوع يتماشى وتخصص الدراسة في الماستر (تدقيق ومراقبة التسيير)

خامساً: أهداف الدراسة

1- إبراز الدور الذي تلعبه الرقابة على العمليات المالية في ترشيد صرف النفقات العمومية.

2- توضيح كيفية مراقبة العمليات المالية من أجل تفادي الانحرافات، والأخطاء الجسيمة التي قد تؤدي إلى تعريض المؤسسة العمومية إلى متاهات وعواقب جد وخيمة.

3- محاولة تنبيه المسؤولين بالجهاز الإداري إلى أهمية الرقابة على المالية العامة، وإعطاء صلاحيات أوسع للأجهزة والهيئات الرقابية لتحسين فعالية وأداء الإدارة.

سادساً: المنهج المستخدم والأدوات المستخدمة

وفقاً للإشكالية المطروحة سلفاً والفرضيات الموضوعية من خلالها، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لأنه الأنسب لمثل هذه الدراسات، وذلك من خلال وصف وتحليل متغيرات الدراسة.

سادساً: هيكل الدراسة

للإمام بهذا الموضوع قمنا بتقسيم بحثنا إلى فصلين تصدرها المقدمة المتضمنة لأبعاد البحث الأساسية و اشكاليته وتنتهي بالخاتمة متضمنة النتائج والتوصيات.

ففي **الفصل الأول** تناولنا الإطار النظري للرقابة المالية وقمنا بتقسيمه إلى مبحثين وتضمن المبحث الأول ماهية الرقابة المالية أما المبحث الثاني فتطرقتنا فيه إلى مراحل وأساليب ومستلزمات الرقابة المالية.

أما **الفصل الثاني** تناولنا فيه الهيئات المكلفة بالرقابة المالية وقمنا بتقسيمه إلى مبحثين، مبحث أول يتضمن الرقابة المالية القبلية (السابقة)، ومبحث ثاني الرقابة المالية البعدية (اللاحقة).

الفصل الأول

الإطار النظري للرقابة

المالية

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة المالية

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية

سيتناول هذا المبحث التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية في مختلف العصور وكذلك تعريف الرقابة المالية وأهميته، ولقد تطرقنا في المطلب الثالث إلى أهداف الرقابة المالية وأنواعها.

المطلب الأول: التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية

أولاً : التطور التاريخي للرقابة المالية

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

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

ولقد نصت بعض الشرائع والقوانين في تلك الفترة على عقوبات صارمة بحق من يتعدى على المال العام تصل إلى عقوبة الإعدام، حيث نصت المادة السادسة من شريعة حامورابي، والتي وجدت في مدينتي أور وبابل

على ما يلي " إذا سرق رجل حاجة تعود للآلهة أو للقصر، فإن ذلك الرجل يعدم، ويعدم كذلك من توجد بيده الحاجة المسروقة."

أما في الشرق ظهرت في العراق فكرة المحاسبة يقطنه السومريون قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد حيث وجدت وظائف الكاتب الذي الرسائل والوثائق القانونية وعقود البيع والشراء والافتراض إضافة إلى كونه يعمل محاسباً لتدوين الغنائم، لاشك أن فكرة وجود محاسبة تعني رقابة بحد ذاتها، وقد شرعت القوانين المنظمة للشؤون الإدارية والمال، وكان من اختصاصات هذه الإدارة التحقيقات في الشكاوى والسهر على الأشغال الهامة ومراعاة الدقة في تحصيل الضرائب وكان مدير الإدارة المركزية في ذلك الوقت يقوم بتقديم

كشفت¹ حساب دقيق عن قيمة محاصيل الزراعة لديه، وبذلك تتضح معالم نظرية المساءلة التي كان معمولاً بها في تلك العهود .

في مصر الفرعونية ظهرت فكرة الرقابة الإدارية التي تتولاها الإدارة قيل حوالي ألف عام قبل الميلاد، فكان هناك تشريع حور محب الذي تضمن في مادته الأولى إجراءات لمنع اغتصاب السفن التي تستعمل في تسليم الضرائب والقرايين الآلهة كما تضمن إجراءات ضد الرشوة في تحصيل الضريبة العامة. أما في العصر الروماني في مصر فقد ظهرت وظيفة مراقب الحساب الخاص (يراد بذلك المسائل المالية الغير عادية ومثال ذلك الغرامات التي تحصلها الحكومة والأراضي والأموال التي ليس لها صاحب يصدر أحكام بمصادرتها) حيث كانت هذه الوظيفة من أخطر الوظائف في ذلك العصر.²

ثانياً: التطور الوظيفي للرقابة المالية

تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات، حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية.

إن الرقابة المالية وفق المنهج الحديث لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع لمراجع الحسابات والتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة ، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها.

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

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

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

3 عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر، 1997 ، الطبعة الأولى، ص 19.

المطلب الثاني: تعريف الرقابة المالية وأهميتها

أولاً : تعريف الرقابة

تعريف أول: الرقابة لغة هي المحافظة و الانتظار)، فالرقيب يعني (الحافظ أو المنتظر).

أما اصطلاحاً فقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام، ومنها الرقابة المالية ويرجع السبب في ذلك إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها، والأهداف التي يجب تحقيقها والأجهزة التي تقوم بها. ويقصد بالرقابة على تنفيذ الموازنة التأكد من أن الموازنة قد يتم تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي منحها السلطة التشريعية ، وبواسطة الرقابة يتم التحقق من أن صرف النفقات العامة وجباية الإيرادات العامة قد أتى وفق الأهداف المحددة في الموازنة العامة .

تعريف ثاني: الرقابة هي مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط

الموضوعة، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف ومنع تكرار الخطأ.

ويمكن استخلاص أركانها من هذا التعريف:

كشف الانحراف في التنفيذ عن الهدف الموضوع؛

دراسة أسباب الانحراف.

علاج نواحي الضعف والخطأ ومنع تكراره¹.

تعريف ثالث: يمكن تعريف الرقابة المالية في ظل التشريع الإسلامي أنها " الرقابة على طرق كسب الموارد

المالية، وطرق التصرف فيها أو إنفاقها ضمن إطار الشريعة الإسلامية. "

أما المفهوم الحديث للرقابة المالية فهو(منهج علمي شامل يتطلب التكامل، والاندماج بين المفاهيم

القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية)².

تعريف الرابع: مفهوم الرقابة على الأموال العمومية هي ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم

بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس

الموضوعة لتنظيمها، كأن يتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه، أو

الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة العمومية .فالمراقب يقيم المسؤولية الملقاة على عاتق

¹ خالد خضر الخير، المبادئ العامة في علم المالية العامة والموازنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014 ، ص :129

² عيسى أيوب الباروني، الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، جمعية الدعوة الإسلامية العالمية، ليبيا، 1986 ،

مرتكبي الأخطاء فيطلب من الجهات المختصة بإيقاع العقوبات اللازمة، أو يقوم هو بذلك إن كان في سلطته، ويسهر على عدم تكرار مثل هذه الأخطاء. كما أن الرقابة على الأموال العمومية هي في آن واحد رقابة على صرف النفقات وتحصيل الإيرادات¹.

ومن التعاريف السابقة يمكن استخلاص مفهوم للرقابة المالية على أنها مجموعة الإجراءات التي تقوم بها مختلف الأجهزة بهدف الحفاظ على المال العام، وتحديد الانحرافات وتصحيحها وكذا القيام بعملية التفتيش والملاحظة والمتابعة، كما تعد جزءاً من الإدارة المالية للدولة والتي تهدف لرفع مستوى الأداء المالي.

ثانياً: أهمية الرقابة المالية

لا يكتمل البناء النظري لمفهوم الرقابة المالية، ما لم نبين أهميته في عمل المنظمات لإدارية العامة بصورة خاصة وفي صيانة الأموال العمومية بصورة عامة، ومنه فالرقابة بصورة عامة والرقابة المالية بصورة خاصة ليست فقط ضرورية في كل المنظمات الإدارية العامة، بل يجب أن تشمل أيضاً كل الأنشطة الأساسية التي تقوم بها، وأن تمارس على الأشخاص والأموال على حد سواء. بناء على ذلك فإن هذه الرقابة تكتسي أهمية بالغة خاصة إذا علمنا أن محلها أموالاً عمومية المستفيد منها هو عموم المواطنين في حال حسن استخدامها، وهم المتضررون في حال سوء استخدامها، بخلاف الأموال الخاصة التي تعود بالمنفعة أو بالضرر حسب استخدامها على فئة محددة من الأفراد هم الملاك.

وتستمد الرقابة المالية أهميتها من عاملين أساسيين، الأول خارجي يتعلق بالبيئة التي تعمل فيها المنظمات الإدارية (أ)، والثاني داخلي يرتبط بمهام ووظائف هذه المنظمات (ب).

أ الرقابة المالية ومسايرة المتغيرات الحاصلة في الوسط التي تنشط فيها المنظمات. الإدارية العامة (البيئة الخارجية)، لا تعمل المنظمات الإدارية العامة في مجال معزول، بل تنشط في بيئة تتميز بسرعة التغير وكثرة التحول، لذا فإن الرقابة الفعالة هي تلك التي تواجه هذه التغيرات (مواجهة الفساد وآلياته)، وتتكيف معها (تقوم أجهزة الرقابة المالية بتطوير برامجها الرقابية وتكوين رأسمالها البشري، وبالانفتاح على الغير ولاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مواجهة هذه التحولات).

ب الرقابة المالية وارتباطها بوظائف المنظمات الإدارية العامة (البيئة الداخلية) :-

تخضع وظائف المنظمات الإدارية العامة لمنطق التكامل، فكل منها يؤثر في الآخر كما أن نجاح أي وظيفة مرهون بنجاح باقي الوظائف الأخرى. فعلى سبيل المثال، فإن وجود التخطيط الفعال² والجيد لا يحقق أهدافه ما لم يتم تنفيذ الوظائف الأخرى بالقدر المطلوب من الجدية، وتحت مظلة رقابية ذات كفاءة، فالرقابة المالية تصبح ضرورة للتأكد من أن الخطة الموضوعية تسير وفقاً لما هو مخطط له، وأن العمليات المالية المرتبطة بتنفيذ هذه الخطة تتخذ بطريقة تحترم فيها الضوابط القانونية والتنظيمية كون أن الدفاتر والوثائق

¹صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، الجزائر، 8-9 مارس 2005، ص: 135.
²الأستاذ عفان يونس، محاضرات في مقياس الرقابة المالية، ص 9-10.

المحاسبية تستوفي قواعد المشروعية ، كما أنها تراعي الرشادة في الإنفاق (تحقيق كل الأهداف في زمن قليل وبأقل تكلفة مالية ممكنة¹).

المطلب الثالث : أهداف الرقابة المالية وأنواعها

أولاً: أهداف الرقابة المالية

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط وأدائه طبقاً للخطط الموضوعة وفي إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والاعتداء على الحريات العامة، كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، حيث أن هناك أهداف تقليدية وأخرى حديثة ومتطورة.1

نتعرض إليها في الفرعين التاليين:

*الأهداف التقليدية:

تدور هذه الأهداف حول الانتظام، وهي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة ويمكن ذكر أهمها: التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.

التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد. عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية .

*الأهداف الحديثة:

التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة .
مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقاً للسياسة المعتمدة .
بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته.
الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ² .

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ، ص 10.

²محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005 ص: 55-56.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية

تتعدد أنواع وصور الرقابة المالية، على أن هذا التعدد لا يعني استقلالية كل نوع منها عن النوع الآخر بل أن كل نوع يكمل النوع الآخر بغية الوصول للحماية الأمثل للأموال العمومية.

وسبب هذا التنوع اختلاف المعيار المعتمد في الرقابة المالية، فهناك الرقابة القائمة على المعيار الزمني (الفرع الأول)، والرقابة القائمة على المعيار الموضوعي (الفرع الثاني)، ثم الرقابة القائمة على المعيار العضوي (الفرع الثالث)، وفي الأخير الرقابة القائمة على المعيار الصلاحيات (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الرقابة المالية من حيث المعيار الزمني

يقوم هذا التقسيم على أساس توقيت وزمن حدوث الرقابة المالية، فهي إما أن تتم قبل قيام المنظمة الإدارية باتخاذ التصرف المالي وتسمى عندئذ بالرقابة السابقة (أولاً)، أو تتزامن مع التصرف المالي الذي تتخذه المنظمة الإدارية وتسمى بالرقابة المرافقة (ثانياً)، أو تقع بعد صدور التصرف المالي من المنظمة الإدارية وتسمى في هذه الحالة بالرقابة اللاحقة (ثالثاً).

أولاً: الرقابة المالية السابقة (المانعة أو الوقائية)

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

ويمارس هذا النوع من الرقابة موظفون تابعون لوزارة المالية (المراقبون الماليون في الجزائر)، للتأكد من قانونية صرف المال العمومي ومطابقته للإجراءات التي حددها القانون والتنظيم.

لهذا النوع من الرقابة وظيفة وقائية، تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات، لذا يسمى بالرقابة المانعة الذي يستهدف الوقوف على مشروعية التصرف المالي، وما يجب الإشارة إليه أن هذا النوع من الرقابة يمارس على النفقات العمومية دون الإيرادات العمومية، إذ لا يمكن تصور وجود رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العمومية.

وعلى غرار كل نوع أو صورة من صور الرقابة المالية، فإن الرقابة السابقة لها جملة من المزايا، والعديد من العيوب التي يمكن عرضها وتلخيصها في الجدول الموالي¹:

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ص 04.

-مزايا الرقابة المالية السابقة، وتتمثل في العناصر التالية:

- تفرض على المنظمات الإدارية العامة الخاضعة للرقابة أداء التزاماتها بدقة وعناية وحرص، لذا فإنها تساعد على توقي الوقوع في الأخطاء المادية والمخالفات القانونية، مما يسمح بمنع الانحراف في تطبيق الخطط والميزانيات.

- التخفيف من درجة مسؤولية المنظمات الإدارية العامة (المركزية واللامركزية، الإدارية أو الاقتصادية)، التي تتحملها عند قيامها بالتصرف في المال العمومي.

- تسمح بترشيد إنفاق المال العمومي، كونها تقلل الخسائر والأعباء المالية التي لا تدعو إليها الحاجة، خاصة في المشروعات العامة التي تمر بمراحل عديدة (مرحلة الدراسة الأولية، مرحلة التعاقد، مرحلة التنفيذ) وما يعاصرها من عمليات لصرف الأموال.

تعتبر مدرسة لتدريب الأجهزة المالية على مستوى المنظمات الإدارية العامة الخاضعة للرقابة، لأنها تكسبها طرق عمل تتسم بالانضباط والدقة والحرص على سلامة المال العمومي، وهو ما يسمح في النهاية بخلق عناصر بشرية ذات خبرة وكفاءة واسعة في التسيير المالي على مستوى هذه الأخيرة.

- تسمح بخلق نوع من الاتصال والتفاهم بين الأجهزة الرقابية والمنظمات الإدارية العامة الخاضعة للرقابة حيث تفتح قنوات اتصالية لنقل المعلومات المالية بشفافية، وهو ما يؤدي في النهاية إلى التقليل من هدر المال العمومي.

-عيوب الرقابة المالية السابقة، وتتمثل في العناصر التالية¹:

-تؤدي إلى المساس بمبدأ المسؤولية، لأن تنفيذ القرار المالي الذي تصدره المنظمة الإدارية العامة مشروط بالموافقة المسبقة لجهة الرقابة.

- تؤدي في بعض الأحيان إلى الحد من استقلالية المنظمات الإدارية العامة الخاضعة للرقابة، خاصة تلك التي تنشط في المجال الاقتصادي الذي يتطلب سرعة وحرية التصرف، بعيداً عن الروتين الحكومي.

-لا تعطي فكرة كاملة عن طبيعة التصرف المالي وأهميته، لأنه يصعب على الهيئة الرقابية مراجعة العملية بأجزائها المختلفة في وقت واحد، حيث تتم المراجعة بشكل مجزأ كلما تم الانتهاء من تنفيذ ذلك الجزء، وبالتالي لا تتاح الفرصة لدراسة جميع أجزاء العملية الواحدة والكشف عما يكون قد شابها من قصور مالية أو انحراف.

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ص 04.

- تؤدي الرقابة السابقة من جهة أولى، إلى خلق عقد الخوف لدى الأجهزة المالية من الخطأ والتحقق والمساءلة من طرف مسؤولي المنظمة الإدارية العامة، ومن جهة ثانية إلى قتل روح المبادرة لدى المنظمة الإدارية التي تركز إلى جهاز الرقابة وتعتمد عليه في توجيه الإجراء أو التصرف أو كيفية اتخاذ القرار. للتوقف فائدة هذا النوع من الرقابة على درجة التفاهم والتعاون بين الأجهزة الرقابية والمنظمات الإدارية العامة الخاضعة للرقابة، التي عليها أن تتفهم طبيعة الدور الذي تقوم به الأجهزة الرقابية.

ثانياً: الرقابة المالية المرافقة (الآنية)

على نقيض الرقابة المالية السابقة، فإن الرقابة المالية المرافقة تشمل مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية داخل الدولة على الأعمال التي تقوم بها المنظمات الإدارية العامة (ذات الطبيعة الإدارية أو الاقتصادية)، من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العمومية أو الإيرادات الواردة في الميزانية العامة للدولة (فهي تشمل رقابة الإيرادات والنفقات على حد سواء).

و تمارس هذه الرقابة عادة من طرف السلطة التشريعية وفقاً للإجراءات التي حددها الدستور، إضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية على أداء الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني.

يتميز هذا النوع من الرقابة بخاصيتي الاستمرارية (تستمر في مختلف مراحل إنجاز الأعمال) والشمولية (تشمل البعد القانوني واقتصادي وفني والإداري)، غير أن فعاليتها مرتبطة بوفرة البيانات المالية وسهولة الحصول عليها وكذا زمن وتوقيت ذلك. من هنا جاءت أهمية إصدار التقارير المالية الدورية (كل شهرين أو ثلاثة) وهذا لإعطاء المنظمات الإدارية العامة فرصة لاكتشاف صعوبات العمل وكذا عدم مشروعية القرارات المالية التي كانت ستتخذها، أو أن هذه القرارات مشروعة ولكن تتميز بغياب العقلانية المالية لعدم نجاعتها وفعاليتها من جهة أولى، وللسماع للأجهزة الرقابية أن تباشر مهامها على أسس محاسبية ومالية صحيحة، تمكنها من الوقوف على العجز والقصور في الإنفاق المالي من جهة ثانية.

ومن أهم مميزات الرقابة المالية الآنية القدرة على اكتشاف الخطأ والإهمال وقت وقوعه، مما يساعد على اتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتصحيحه ومحو أثاره ونتائجه في الوقت المناسب. غير أن نجاح هذه الرقابة يتوقف على حياد الأجهزة الرقابية (البعد عن الصراع السياسي والحزبي، والتخلي عن الصراعات الجهوية) وعدم فسادهما (عدم وجود شبهات تلحق الإطار البشري التابع لهذه الأجهزة، وعدم سعيهم للترشح من ممارسة الرقابة)، وكذلك قدرتها على القيام بالرقابة من الناحية الفنية في مختلف مراحل إنجاز العمل (الحصول على المؤهل العلمي للزم، والالتزام بقواعد وآداب المهنة والسلوك الوظيفي السليم القويم¹)

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ص 05.

ثالثاً: الرقابة المالية اللاحقة (الكاشفة)

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

تعد الرقابة اللاحقة من أقدم أنواع الرقابة المالية، التي مارسها السلطة التشريعية والرأي العام عن طريق منظمات المجتمع المدني على أعمال السلطة التنفيذية، والهدف منها كشف الأخطاء والمخالفات المالية بعد أن تكون التصرفات المالية كافة قد انتهت. وتتولى هذه الرقابة إما الجهات والمنظمات الإدارية نفسها التي قامت بالتصرف المالي، أو الهيئات المستقلة عن السلطة التنفيذية، وتغطي هذه الرقابة جانب الإيرادات والنفقات العامة على السواء، بعكس الرقابة المالية السابقة التي تقف عند حد الرقابة على النفقات. وتتميز الرقابة المالية اللاحقة على غرار مثيلتها بجملة من المزايا وعدد من النقصان نحصرها في النقاط التالية:

- مزايا الرقابة المالية اللاحقة ، وتتمثل في العناصر التالية:

- * تعطي للجهة الرقابية مجالاً واسعاً للنظر في جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة.
- * تمكن من اكتشاف الأخطاء والانحرافات بدقة، وتسمح للأجهزة الرقابية بالقيام بعملها دون أن تتدخل في عمل المنظمات الإدارية محل الرقابة.
- * تحقق الأهداف الأساسية للرقابة، من حيث محاسبة المقصرين وتحصيل الخسائر المالية التي لحقت بالمنظمة الإدارية، وتضع الجهات الإدارية في صورة الأخطاء والمخالفات لمنع تكرارها مستقبلاً.

- عيوب الرقابة المالية اللاحقة ، وتتمثل في العناصر التالية:

- * لا تساعد على منع وقوع الأخطاء والمخالفات، أو التلاعب بالأموال العامة قبل وقوعها.
- * لا تعدو هذه الرقابة أن تكون مجرد تسجيل تاريخي للمخالفات المالية.
- * تأتي هذه الرقابة بعد إتمام كل العمليات المالية، وبعد فترة زمنية يكون فيها مرتكبو المخالفات المالية قد تغيروا، فضلاً عن صعوبة تحديد المسؤولية عند تعاقب المسؤولين وتغيرهم أو إنهاء مهام البعض منهم¹.

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ص 06-07.

الفرع الثاني: الرقابة المالية من حيث المعيار الموضوعي

يقوم هذا التقسيم على أساس موضوع ومحل الرقابة المالية، فقد تنصب الرقابة على جانب المشروع (أولاً)، أو تتخذ من المادة المحاسبية موضوعاً لها (ثانياً)، وقد يكون محلها البرامج (ثالثاً).
أولاً: رقابة المشروعية (الرقابة القانونية) هي الرقابة التي تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف ما، وبين قاعدة قانونية موضوعة مسبقاً، حيث تقوم الأجهزة الرقابية بمقتضى هذا النوع من الرقابة بمطابقة التصرف ذي الآثار المالية والصادر عن المنظمات الإدارية العامة مع نصوص القانون بمفهومه الواسع، أي مطابقتها مع أي قاعدة قانونية مهما كان نوعها وترتيبها، سواء كانت قاعدة قانونية من طبيعة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية.

وما يجب ملاحظته أن الرقابة مشروعية التصرف ذو الأثر المالي، يأخذ مستويين، الأول المشروعية الشكلية أو الخارجية وتتأكد من خلالها الأجهزة الرقابية أن التصرف صدر من المنظمة الإدارية العامة المختصة وأنه استوفى الشروط والجوانب القانونية التي حددها القانون.

أما المستوى الثاني فهو المشروعية الموضوعية أو الداخلية حيث تقوم الأجهزة الرقابية بالبحث في مشروعية السبب الدافع للتصرف وتتنظر في مدى تحقيقه للمصلحة العامة.

ثانياً: رقابة محاسبية

يقصد بالرقابة قيام الأجهزة الرقابية بمراجعة الدفاتر المحاسبية والمستندات المالية والتدقيق فيها، والتعرف على مدى مطابقتها للاعتمادات المرصودة في الميزانية العمومية، والتأكد من سلامة الإجراءات المتبعة في إنجازها، وكذا التحقق من صحة تطبيق القوانين والتنظيمات وتعليمات وزارة المالية، والتأكد من كونها صرفت بموجب مستندات سليمة من أجل كشف الأخطاء الفنية أو الغش أو التزوير.

وما يلاحظ أن هذا النوع من الرقابة يقع على المستندات والسجلات والدفاتر اليومية، للتأكد من أن الإيرادات والنفقات تم تنفيذها من قبل المنظمة الإدارية العامة وفقاً للأصول التي حددها القانون والتشريع المعمول به، لذا يسميها بعض الباحثين بالرقابة المستندية.

ثالثاً: رقابة على البرامج

بدأ هذا النوع من الرقابة في الظهور بعد الحرب العالمية الثانية بسبب نطاق الحاجات العامة التي يقع على الدولة واجب إشباعها، وكان من أثر هذه الزيادة زيادة مقابلة في مجال النفقات العمومية، مما أدى إلى تحول الميزانية العمومية من ميزانية بنود إلى ميزانية برامج¹.

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ص 07.

وأمام محدودية الموارد المالية للدولة فإن الأجهزة الرقابية تهدف إلى مراجعة نشاط المنظمات الإدارية العامة، من حيث المشاريع التي تقوم بإنجازها، للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال، وتحديد تكلفة إنجازها، وبيان مواطن الضعف في التنفيذ، وما قد يرافقه من هدر وإسراف وتبذير للأموال العمومية؛ إضافة إلى التأكد من كفاءة الجهة المشرفة على التنفيذ المنظمة الإدارية العامة وحسن سير العمل في المواعيد الزمنية المقررة له، ومدى تحقيق النتائج المرجوة منه.

الفرع الثالث: الرقابة المالية من حيث المعيار العضوي

قسم علماء الإدارة العامة والمالية العمومية هذا النوع من الرقابة إلى رقابة ذاتية تمارسها المنظمة الإدارية العامة التي باشرت التصرف المالي (أولاً)، ورقابة رئاسية تقوم بها السلطة الرئاسية (ثانياً)، ورقابة خارجية تمارسها جهات لا تتبع السلطة التنفيذية (ثالثاً).

أولاً: الرقابة الذاتية

هي جزء من الرقابة الداخلية التي تقوم بها المنظمة الإدارية العامة التي أصدرت التصرف المالي (مثل رقابة المجلس الشعبي البلدي على مصلحة المالية بالبلدية)، وذلك بغرض التأكد من أن العمل داخل أجهزتها يسير وفقاً لما تم التخطيط له، وهذا بغرض الكشف عن أسباب الفشل وتثمين عوامل النجاح.

فالرقابة الذاتية تتمثل في مجموعة الضوابط والإجراءات التي تنظم سير العمل داخل المنظمة الإدارية العامة، والتي تبين طريقة اتخاذ القرار وتحدد الجهة المختصة بإصداره، وكيفية مسك السجلات المحاسبية وآليات وضع نظم المعلومات، والتي تكون تحت مسؤولية الرئيس الإداري لهذه المنظمة. ويستلزم نجاح الرقابة الذاتية إجتماع جملة من الشروط الأساسية، يمكن إيجازها في النقاط التالية:

(أ) حسن توزيع العمل بين الموظفين، مع تحديد التزامات ومسؤوليات كل واحد منهم و(خاصة فصل الوظائف المحاسبية عن باقي الوظائف التسييرية)، بشكل يسمح بمعرفة موقع الخلل في إنجاز العمل وما يترتب عليه من هدر للمال العمومي.

(ب) تحريك الموظفين ونقلهم من مصلحة إلى أخرى، من أجل منع التواطؤ الذي قد يحصل بينهم داخل المنظمة الإدارية العامة.

(ت) القيام بجولات تفتيشية مفاجئة، لمصلحة المحاسبة والمخازن العامة، ولأمين الخزينة¹.

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ص 08

ثانياً: الرقابة الرئاسية

تعرف هذه الرقابة بأنها مجموعة الخطط والإجراءات المختلفة لحماية الأموال العمومية، عن طريق التحقق من دقة البيانات المحاسبية وسلامتها من الناحية القانونية. وتمارس هذه الرقابة من طرف السلطة المركزية على كل المنظمات الإدارية العامة (مثل رقابة وزارة الداخلية على المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي حين إعدادهما للميزانية وأثناء التصرف في الاعتمادات المالية)، وذلك بغرض التأكد من أن جميع الأعمال والتصرفات الصادرة عن هذه الأخيرة تسيير وفقاً للمنهج المحاسبي السليم من جهة، ولما هو مخطط له من طرف السلطة التنفيذية والمصادق عليه من طرف السلطة التشريعية من جهة أخرى.

ثالثاً: الرقابة الخارجية

هي الرقابة التي تتولاها أجهزة رقابية غير تابعة للسلطة التنفيذية، ويأتي على قمتها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية نيابة عن الشعب الذي تمثله لما لها من اختصاص دستوري أصيل في المجال المالي، إضافة للمساهمة الفعالة لمنظمات المجتمع المدني المستقلة (الاستقلالية المالية والعضوية) في تثقيف المواطنين بأهمية المشاركة في تسيير القضايا التي لها صلة بالشأن العام، على غرار رقابة طرق إنفاق الأموال العمومية وكيفية تحصيلها إلا أن الديمقراطيات الحديثة، وبغية تحقيق فعالية في مجال الرقابة خارج التجاذب السياسي ومنطق الأغلبية في المجالس النيابية، توجهت إلى إنشاء أجهزة ومؤسسات متخصصة (اختصاصها النوعي يقف عند الرقابة المالية) تتولى مهام الرقابة، وهذا لكفاءة أعضائها ولتخصصهم في المجال المالي والميزانياتي.

الفرع الرابع: الرقابة المالية من حيث معيار الصلاحيات

تنقسم الرقابة المالية حسب هذا المعيار إلى رقابة مالية ذات إدارية (أولاً)، ورقابة مالية ذات قضائية (ثانياً)، ورقابة مالية ذات صلاحيات سياسية (ثالثاً).

أولاً: رقابة ذات صلاحيات إدارية

وهي تلك الرقابة التي تأخذ طابعاً إدارياً وتمارسها جهة تابعة للسلطة التنفيذية، وقد تكون رقابة سابقة أو لاحقة، وقد تقتصر على رقابة مشروعية قرار صرف المال العمومي أو تتعدى ذلك إلى الرقابة المحاسبية أو تمتد لمراجعة البرامج والتدقيق فيها، دون أن يكون لها صلاحية واختصاصات قضائية في إصدار الحكم على الحسابات أو الموظفين¹.

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ص 08

ثانياً: رقابة ذات صلاحيات قضائية

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

ثالثاً: رقابة ذات صلاحيات سياسية

وهي تلك الرقابة التي تأخذ طابعاً سياسياً، تمارسها أحزاب سياسية أو منظمات المجتمع المدني، والمؤسسة البرلمانية، والغرض منها حماية الأموال العمومية ومعاقبة السياسيين الذين يبددونها على غير المقتضى الذي حدده القانون¹

¹الأستاذ عفان يونس، نفس المرجع، ، ص 09

المبحث الثاني : مراحل و أساليب ومستلزمات تنفيذ الرقابة المالية

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

المطلب الأول: مراحل الرقابة المالية

أن القيام بعملية الرقابة المالية تمر بأربع مراحل أساسية هي:

أولاً:مرحلة الأعداد

قبل القيام بعملية الرقابة يجب تحضير فريق العمل الذي سوف يقوم بعملية الرقابة وتعدّ هذه المرحلة من المراحل الهامة لأن اختيار أفراد العمل الأكفاء سوف ينعكس بصورة جيدة على باقي المراحل.

لذلك على المراقب المالي أن يتمتع بعدد من الخصائص منها:

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

2 الإلمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة.

3 قدرة المراقب المالي الاتصال مع جميع إدارات المنشأة.

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

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

6 أن يتسم بالموضوعية والمرونة ويبتعد عن التحيز.

بعد الانتهاء من عملية الأعداد تأتي للمرحلة التالية وهي:

ثانياً:مرحلة جمع البيانات

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

ثالثاً:مرحلة الفحص

في هذه المرحلة يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي حصل عليه مع ما هو مخطط وهنا يستعين المراقب المالي بأدوات الرقابة المالية وهي¹:

¹سيروان عدنان مبزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في المجالات النواب، بغداد، 2008، ص92

1. **الموازنة التخطيطية** : وتعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة وهي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات المنشأة خلال مدة معينة فهي تح وي على معايير من أجل مقارنة الانجاز الفعلي وقياس الأداء.

2. **التحليل المالي** : يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعة ومستوى تنفيذها، ا ولمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين المنشآت المتماثلة. وتتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال:

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

رابعا: التقارير المالية

بعد الانتهاء من العمليات السابقة يأتي دور رئيس فريق عمل الرقابة لإعداد التقرير المالي للمدير ليصبح على علم بكل العمليات المالية أثناء تنفيذ الخطة المالية وعند الانتهاء منها.

وهذه التقارير يجب أن تكون مختصرة وذلك من خلال أما عرضها على شكل رسوم بيانية أو بأشكال أخرى تظهر مدى التغيرات المالية التي تحدث في المنشأة وتعرض أسباب المشاكل المالية.

المطلب الثاني : أساليب تنفيذ الرقابة المالية

لقد ذهب قوانين نظمة اغلب الدول بتحديد أساليب معينة لتنفيذ الرقابة المالية كآلاتي:

أولا: الرقابة الشاملة

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

ثانيا : الرقابة الانتقائية

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

و يمكن استخدام أسلوب الرقابة الانتقالية بطرق متعددة:

أ - العينة العشوائية:

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

ب - العينة الإحصائية:

وفقاً لهذه الطريقة يتم تقسيم المعاملات المالية التي تقوم الجهة الخاضعة للرقابة على طبقات متشابهة ومتجانسة من ناحية الحجم ونوع تم يتم اختيار عينة من كل طبقة على حدة.

ج - العينة العنقودية:

حيث يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة أو ذات صلة بموضوع العينة المختارة وجدير بالذكر إن لكل أسلوب من أساليب تنفيذ الرقابة المالية عيوباً معينة فأسلوب الرقابة الشاملة من الصعب تطبيقه فب الدول الحديثة بسب كثرة المعاملات المالية أو الرقابية الانتقالية فعياب عليه عدم دقة والموضوعية في النتائج لأنها تتم بشكل انتقائي عشوائي غير معبر عن الأرقام الحقيقية¹.

ثالثاً: الرقابة المستمرة

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

رابعاً: الرقابة الدورية

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

المطلب الثالث : مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية

لقد استمدت هذه المستلزمات من الشروط أو المقومات التي يجب إن يتصف بها نظام الرقابة المالية، والشروط التي يجب توفرها في من يمارس مهمة الرقابة والقواعد التي يجب ان يتبعها في عمله الرقابي، وقد اهتمت الجمعيات والهيئات العالمية الإقليمية والدولية المختصة بالرقابة المالية هذه المستلزمات ومن هذه الهيئات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية واتحاد المحاسبين الدولي والمجتمع الأوربي للخبراء المحاسبين والاقتصاديين الماليين وجمعية المحاسبين والمراجعين بإنكلترا وجمعية المحاسبين في أمريكا

¹سيروان عدنان مبزرا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص:94

والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة والمنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة، كل هذه المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية وضعت القواعد العامة والمقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية، فضلا عن المقومات الأساسية التي يجب توفرها في أجهزة الرقابة المالية والقائمين بمهمة الرقابة بصورة عام¹.

لذلك سنتطرق إلى هذه المقومات التالية كالآتي:

أولا : المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في نظام الرقابة المالية أهمها:

1-سهولة ووضوح النظام الرقابي يجب إن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا للقائمين عليه فبساطة النظام الرقابي ووضوحه تعتبر من الشروط اللازمة لنجاحه وفاعليته، لان أي تعقيد في النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك في عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فاعليته.

2-مرونة وملاءمة النظام الرقابي يجب إن يلائم نشاط الرقابة طبيعة عمل الجهة موضوع الرقابة، فمثلا يجب ان تختلف برامج المراجعة والفحص في إدارات الدولة عنها في شركات القطاع العام، فضلا عن ذلك لا بد من إن يتصف نظام الرقابة بالمرونة لضمان فاعليته ونجاحه، وذلك من خلال التوجيه والإرشاد البناء

3-الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكفاء بالعدد المطلوب من الموظفين والذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة واختصاصات هذه الأجهزة.

ثانيا : المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية

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

1-الاستقلالية والحماية لا بد إن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط والمؤثرات الخارجية، فضلا عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي بتراهة وإخلاص².

2-أعمالهم لأداء اللزمتين والكفاءة الخبرة المالية للرقابة بأعمال القائمون يتمتع أن يجب والكفاءة الخبرة

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

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

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

²سيروان عدنان مبزرا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 95

التعيين.

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

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

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

ومن هنا نرى بأنه لا يجوز للمراقب المالي أن يتهم غيره بالفساد المالي واستباحه المال العام من دون وجود أدلة ومستندات دامغة وقرائن قوية تثبت إدانة المتهم هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب أن يكون المراقب المالي على علم تام بالقوانين والأنظمة المالية والحسابات والمستندات واللوائح، لكي يعرف مدى خروج المفسدين عن القانون ومدى سلامة التصرفات المالية¹.

ثالثاً: وسائل الرقابة

للرقابة المالية وسائل عديدة تعتمد عليها أهمها:

1- **القوانين والتعليمات واللوائح:** لا تصح الرقابة إلا بوجود نصوص قانونية صارمة تضبط قواعدها

وهيئاتها وشروطها، كما تصدر تعليمات ولوائح للولاة من طرف الوزارة المكلفة بالمالية تضم قواعد الرقابة المالية وذلك للتأكد من أن القوانين المتعلقة بالرقابة المالية معمول بها بدقة .

2- **المراجعة والتفتيش:** يجب أن يكون ذلك بواسطة أفراد أو أجهزة لم تشترك في العمليات التنفيذية، وقد تتم المراجعة قبل إتمام التصرفات المالية وقد تتم بعد انتهاء التصرفات المالية ويشترط هنا وجود المستندات والبيانات الكافية وبالشكل المطلوب، بحيث يمكن م ا رجعتها وتحليلها وتحديد الانحرافات إن وجدت والتأكد من سلامة النتائج .كما يمكن القيام بالتفتيش المفاجئ للوحدات للتأكد من سلامة التصرفات المالية².

3- **الحوافز والجزاءات:** لا بد أن يكافأ المراقب بأحسن الأداءات في القيام بخدماته، وفي نفس الوقت يجب تسليط الجزاءات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله .كل هذا لتحسيس القائم بالرقابة بوجود رقابة عليه مما يؤدي به إلى الشعور بالمسؤولية لأداء عمله بأحسن وجه³.

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

² عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الثالثة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2006 ، ص: 27.

³سيروان عدنان مبزرا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص: 97.

خلاصة الفصل الاول

تعد الرقابة مجموعة من الإجراءات الموضوعية للتأكد من مطابقة تنفيذ الخطط ومطابقتها للقواعد والقوانين المنظمة لها، حيث يتم التأكد من مدى تطابق التصرفات والأعمال الإدارية للقواعد القانونية السائدة في الدولة، وأن من أهم أنواع الرقابة على تصرفات وأعمال الإدارة العامة، تلك المتعلقة بزمن الرقابة من رقابة سابقة ومرافقة ولاحقة، وحسب سلطتها من رقابة إدارية وتشريعية(برلمانية، وقضائية و وصائية، وحسب موضوعها من محاسبية ومالية واقتصادية، وحسب جهتها من داخلية وخارجية، وحسب طرق معالجتها للأخطاء من وقائية وكاشفة، ويتضح من التقسيمات الرقابية المذكورة تعدد جهات الرقابة المالية وتنوع أساليبها، وبالرغم من ذلك فإن هذه التقسيمات متعددة لكنها تكمل بعضها البعض، من أجل تحقيق الرقابة الدائمة والمستمرة على الأموال العمومية كما تعتبر الرقابة المالية وسيلة لضمان إحترام القوانين والأنظمة التي تتحكم في حركة الأموال العمومية، الأمر الذي يكفل دعم الإدارة وتقويتها ومنع تفككها وانهارها والحفاظ على المال العام، و تستند هذه الأنواع من الرقابة إلى معايير فنية ومهنية، وتتم بالعديد من المراحل لتنفيذها اعتمادا على أساليب مختلفة وباستعمال وسائل ومستلزمات، وتهدف الرقابة المالية إلى سير العمليات المالية بصورة منتظمة ومستمرة من خلال تقييم الأداء وتقويم الانحرافات وتصحيح الأخطاء ومعالجة النقائص وتعمل على ترشيد النفقات ورفع كفاءة العاملين في الأداء المالي والإداري وحسن التصرف والاستخدام من خلال ضبط الإجراءات المتعلقة بها.

الفصل الثاني

الهيئات المكلفة بالرقابة

المالية

تمهيد:

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، بل أن نشأة والبرلمانات جاءت في المقام الأول لتحقيق هذه العملية، من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام وإهداره. ونظرا لحساسية المالية العمومية فإن جميع الأحكام القانونية والتنظيمية تجبر أعوان المحاسبة العمومية بالرقابة على تنفيذ العمليات المالية من جهة من أجل الحفاظ على الأموال العمومية وحسن تسييرها ومن جهة أخرى من أجل حماية الأعوان أنفسهم الذين يمكن أن تترتب عليهم مسؤوليات ضخمة و خطيرة إذا أهملوا هذه الرقابة فتسببوا في إهمال إيراد ما أو وقوع عجز في الميزانية.

وتنتهج الجزائر سياسة رقابية متعددة الأوجه ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وبعدية، وسنشير بنوع من الاختصار لهذه الأنواع من الرقابة.

الرقابة المالية القبلية(السابقة)

الرقابة المالية البعدية(اللاحقة)

الفصل الثاني: الهيئات المكلفة بالرقابة المالية

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

المبحث الأول : الرقابة المالية القبلية(السابقة)

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

تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات، و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة¹.

وسنتطرق في هذا المبحث إلى ما يلي:

*رقابة المراقب المالي.

*رقابة لجنة الصفقات العمومية.

*رقابة المحاسب العمومي.

¹المادة 2 من المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ،يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 414-92 في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، ص: 03.

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي

أولاً: تعريف المراقب المالي

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بموجب قرار وزاري ويكون موجود على مستوى الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، كما يعمل بمعية مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري أيضاً، أما عن الرقابة التي يقوم بها فهي رقابة تحدد شرعية النفقة حيث يمنح تأشيرته للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

يدير المراقب المالي مصلحة المراقبة المالية، تحت سلطة المدير العام للميزانية،¹ ويمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى:

- الإدارة المركزية.

- الولاية.

- البلدية².

ثانياً: مهام المراقب المالي

تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة، على الخصوص بما يأتي:

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.

- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.

- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.

- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.

- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.

- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية؛ بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.

- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه و تأطيرهم.

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، والمتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، ص: 20.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-381، مرجع سابق، ص: 20.

-المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية؛

-المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.

-إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.

-مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية .

-تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

-المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير

ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية¹.

-ينكفل الرقيب المالي، زيادة على الاختصاصات التي تسند له في إطار الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم

بها بالمهام الآتية:

*مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض.

*مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

*مسك محاسبة الالتزام بالنفقات.

*تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي².

يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريراً مفصلاً على سبيل العرض

يتضمن:

*ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

*الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم.

*النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية.

*كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

¹المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-381 ، مرجع سابق ،ص:21.

²المادة 23 من المرسوم التنفيذي 09-374 ، مرجع سابق،ص:06.

ثالثاً: صلاحية المراقب المالي:

الصلاحية الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقة الالتزام، وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف، أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء، ومطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية، والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام، ووجود التأشيرات أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة، إذا كانت مفروضة قانونياً¹.

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

أ - حالة الرفض المؤقت:

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

فإنه قد يؤجل منح التأشير إلى حين تصحيح الأخطاء واستكمال البيانات والوثائق اللازمة للملف وذلك بمنح رفض مؤقت².

ب - حالة الرفض النهائي:

يكون ذلك بسبب عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والأنظمة السارية المفعول، أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت ويتلقى إشعار بالرفض النهائي³.

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

¹ المادة 9، من المرسوم التنفيذي 414-92.

² المادة 11، من المرسوم التنفيذي 414-92.

³ المادة 12، من المرسوم التنفيذي 414-92.

المراقبون الماليون مكلفون ببعض المهام الأخرى، التي تهدف إلى مساعدتهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية، مثل مسك محاسبة الالتزامات التي تسمح لهم بتحديد مبالغ الالتزامات المحسومة من اعتمادات الميزانية، كما يقوم المراقبون بدور المستشارين الماليين للآمرين بالصرف، ويتمثل ذلك في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبروه انحرافاً عن قواعد حسن التسيير.

ج - التفاوض:

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

- صفة الأمر بالصرف .

- عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها .

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

- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام .

- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزاً للإعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية في الميزانية¹

رابعاً: مسؤولية المراقب المالي

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

1 وفي حالة التحقيق من وجود مطالعة صريحة لقواعد الميزانية المالية تخصص الغرفة التأديبية بفرض

عقوبات حالية على المراقب المالي المعني بالأمر وفقاً للبند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95/20

¹ المادة 18، من المرسوم التنفيذي 92-414

المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة¹. فرض عقوبات مالية وإدارية على المراقب المالي الذي منح، إضافة إلى ذلك يملك وزير المالية صلاحيات تأشيرات غير قانونية، وذلك عن طريق تحقيق ومراقبة التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي.

خامسا: آثار رقابة المراقب المالي

بعد قيام المراقب المالي بممارسة رقابته يقوم باتخاذ القرارات التالية:

- 1- **منح التأشيرة:** بعد تأكد المراقب المالي من توفر جميع العناصر السابق ذكرها يقوم بمنح التأشيرة.
 - 2- **رفض التأشيرة:** مما سبق تكون الالتزامات غير قانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به، حسب كل حالة، موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي.
 - رفض مؤقت:** يبلغ الرفض المؤقت في الحالات الآتية²:
 - اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح؛
 - انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة؛
 - نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.
 - رفض نهائي:** يعطل الرفض النهائي بما يلي³:
 - عدم مطابقة اقتراح التزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية؛
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- يجب أن يطلع الأمر بالصرف، في الحالات المنصوص عليها في المادتين 11 و 12 على كل أسباب الرفض⁴.
- 3- **التغاضي:** يمكن الأمر بالصرف، في حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقة المنصوص عليها في المادتين 6 و 7 من هذا المرسوم، أن يتغاضي عن ذلك وتحن مسؤوليته، بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.
- يرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة، حسب كل حالة، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني⁵.
- لا يمكن حصول التغاضي، المنصوص عليه في المادة 22، في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر

لما يأتي:

* صفة الأمر بالصرف؛

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

² المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص: 2102

³ المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص: 2102

⁴ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص: 2102

⁵ المادة 14 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص: 05

* عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها.

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

* إنعدام وثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام.

* التخصيص غير القانوني للإلتزام، بهدف إخفاء إما تجاوز للاعتمادات و اما تعديلا لها أو تجاوز

لمساعدات مالية في الميزانية¹.

-يرسل الإلتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة

إلى رقم التغاضي وتاريخه².

-يجب على المراقب المالي، بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان، ارسال نسخة من ملف الإلتزام الذي كان موضوع

التغاضي، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية³.

يرسل الوزير المكلف بالميزانية، نسخة من الملف الذي كان موضوع التغاضي، إلى المؤسسات المتخصصة

في رقابة النفقات العمومية⁴.

¹المادة 19 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص:2103.

²المادة 20 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص:2103.

³المادة 21 من المرسوم التنفيذي 374-09، مرجع سابق، ص:05.

⁴المادة 27 من المرسوم التنفيذي 374-09، مرجع سابق، ص:06.

المطلب الثاني: رقابة لجنة الصفقات العمومية

أولاً: تعريف الصفقات العمومية وشروط إبرامها.

تعريف الصفقات العمومية: الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في المرسوم 15-247، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات¹.

شروط إبرام الصفقات العمومية :

-تبرم الصفقات العمومية قبل أي شروع في تنفيذ الخدمات².

-لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة المذكورة أدناه، حسب الحالة:

✓ مسؤول الهيئة العمومية؛

✓ الوزير؛

✓ الوالي ؛

✓ رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

✓ المدير العام أو مدير المؤسسة العمومية .

و يمكن كل سلطة من هذه السلطات أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين

بأي حال، بإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها³.

-إضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعي في الصفقات العمومية

مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات ضمن احترام

أحكام هذا المرسوم⁴.

-لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات:

✓ الدولة؛

✓ الجماعات الإقليمية؛

✓ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

✓ المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بإنجاز عملية

ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية.

وتدعى في صلب النص " المصلحة المتعاقدة"⁵.

¹المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات

المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، ص:5.

²المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، مرجع نفسه، ص:5.

³المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، مرجع نفسه، ص:5.

⁴المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، مرجع نفسه، ص:5.

⁵المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، مرجع نفسه، ص:5.

ثانيا :رقابة الصفقات العمومية:

أ - أحكام عامة:

-تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها
22، تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية - وبعده 116
ورقابة خارجية ورقابة الوصاية¹.

-تمارس على الصفقات العمومية مختلف أنواع الرقابة المنصوص عليها في هذا المرسوم كيفما كان نوعها
وفي حدود معينة، دون المساس بالأحكام القانونية الأخرى التي تطبق عليها² .
-يجب على المصلحة المتعاقدة أن تعد، في بداية كل سنة مالية:

قائمة بكل الصفقات العمومية المبرمجة خلال السنة المالية السابقة، وكذا أسماء المؤسسات أو تجمعات
المؤسسات الحائزة عليها.

البرنامج التقديري للمشاريع التي يتعين الانطلاق فيها خلال السنة المالية المعنية، الذي يمكن أن يعدل إذا
اقتضى الأمر ذلك، أثناء نفس السنة المالية.

ويجب أن تنشر المعلومات السالفة الذكر إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي و /أو في
الموقع الإلكتروني للمصلحة المتعاقدة، وتعفى من هذا الإجراء الصفقات العمومية التي تكتسي طابعا
خصوصيا لا يمكن نشرها³.

ب - أنواع الرقابة:

الرقابة الداخلية ولجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض .

-تمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح
المتعاقدة وقوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية.
ويجب أن تبين الكيفيات العملية لهذه الممارسة على الخصوص محتوى مهمة كل هيئة رقابة والإجراءات
اللازمة لتناسق عمليات الرقابة وفعاليتها.

وعندما تكون المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطة وصية، فإن هذه الأخيرة تضبط تصميميا نموذجا يتضمن
تنظيم رقابة الصفقات ومهمتها⁴ .

-تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة
وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية عند الاقتضاء تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأظرف
وتقييم العروض" وتتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم.

يمكن المصلحة المتعاقدة، تحت مسؤوليته أن تنشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض لحاجات

¹المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 247- 15 ، مرجع سابق ،ص:38.

²المادة 157 من المرسوم الرئاسي رقم 247- 15 ، مرجع نفسه ،ص:39.

³المادة 158 من المرسوم الرئاسي رقم 247- 15 ، مرجع نفسه ،ص:39.

⁴المادة 159 من المرسوم الرئاسي رقم 247- 15 ، مرجع نفسه ،ص:39.

لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض¹.

-تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا².

-يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.

غير أن اجتماعات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة فتح الأظرفة، تصح مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين، ويجب أن تسهر المصلحة المتعاقدة على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بضمان شفافية الإجراء.

تسجل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى³.

الرقابة الخارجية :

-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 وتخضع الملفات التي تدخل في اختصاص لجان الصفقات للرقابة البعيدة، طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁴.

رقابة الوصاية :

-تتمثل غاية رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية، في مفهوم هذا المرسوم، في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع.

وتعد المصلحة المتعاقدة، عند الاستلام النهائي للمشروع، تقريرا تقييميا عن ظروف إنجازه وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلا.

ويرسل هذا التقرير، حسب طبيعة النفقة الملتمزم بها، إلى مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة.

وترسل نسخة من هذا التقرير إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام المنشأة بموجب أحكام المادة 213 من هذا المرسوم⁵.

¹ المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع سابق ،ص: 39

² المادة 161 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 39

³ المادة 162 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 39

⁴ المادة 163 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 39

⁵ المادة 164 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع سابق ،ص: 40

ت - هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية:

-تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة 6 من هذا المرسوم لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص¹ .

ث - اختصاصات لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة وتشكيلها:

-تختص لجنة الصفقات بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية و إتمام ترتيبها، ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون² .

-يعين أعضاء لجان الصفقات ومستخلفوهم باستثناء من عين بحكم وظيفته، من قبل إدارتهم بأسمائهم بهذه الصفة لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد.

عند غياب رئيس لجنة الصفقات العمومية أو حدوث مانع له يمكن المسؤول الأول للمصلحة المتعاقدة أو سلطة الوصاية حسب الحالة تعيين عضو مستخلف من خارج اللجنة لاستخلافه.

يحضر الأعضاء الذين يمثلون المصلحة المتعاقدة والمصلحة المستفيدة من الخدمات الاجتماعات بانتظام وتبعا لجدول الأعمال بصوت استشاري .ويكلف ممثل المصلحة المتعاقدة بتزويد لجنة الصفقات بجميع المعلومات الضرورية لاستيعاب محتوى الصفقة التي يتولى تقديمها³ .

-يجب أن تعتمد لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة النظام الداخلي النموذجي الموافق عليه وفق الشروط المنصوص عليها⁴ :

تقترح أي تدبير من شأنه تحسين ظروف مراقبة صحة إبرام الصفقات العمومية؛
تقترح النظام الداخلي النموذجي الذي يحكم عمل لجان الصفقات⁵ .

-تتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منح التأشير أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة، ويسير أجل دراسة الطعون بموجب أحكام المادة 82 من هذا المرسوم⁶ .

يجب على المصلحة المتعاقدة أن تطلب إجباريا التأشير، وتفرض التأشير الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية.

في حالة معاينة عدم المطابقة لأحكام تشريعية تتعلق بالصفقات العمومية، فإنه يجب على المراقب المالي والمحاسب المكلف فقط أن يعلما كتابيا، لجنة الصفقات العمومية المختصة ويمكن هذه الأخيرة، بعد

¹ المادة 165 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 40

² المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 40

³ المادة 176 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 42

⁴ المادة 177 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 42

⁵ المادة 183 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 42

⁶ المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 42

إخطارها من المراقب المالي أو المحاسب، سحب تأشيرتها مهما يكن من أمر قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار.

وإذا عدلت المصلحة المتعاقدة عن إبرام إحدى الصفقات التي كانت موضوع تأشيرة، فإنها يجب أن تعلم بذلك لجنة الصفقات العمومية المختصة.

تودع المصلحة المتعاقدة نسخة من مقرر التأشيرة على الصفقة أو على الملحق وجوبا مقابل وصل استلام في غضون الخمسة عشر (15) يوما الموالية لإصدارها لدى المصالح المختصة إقليميا في الإدارة الجبائية والضمان الاجتماعي التي تتبعها المصلحة المتعاقدة.

وترسل المصالح المختصة إقليميا في الإدارة الجبائية والضمان الاجتماعي المذكورة في الفقرة السابقة هذه المقررات كل ثلاثة (3) أشهر على التوالي، إلى الوزارة المكلفة بالمالية (المديرية العامة للضرائب).

والى الوزارة المكلفة بالضمان الاجتماعي (المديرية العامة للضمان الاجتماعي) لجمعها واستغلالها¹.

-يبلغ أعضاء اللجنة بطاقة تحليلية وتقريراً تقديمياً عن كل مشروع صفقة يشملان العناصر الأساسية لممارسة مهامهم، وتتولى المصلحة المتعاقدة إعداد هذه المذكرة التحليلية المرفقة بالتقرير التقديري طبقاً لنموذج يحدده النظام الداخلي وترسلها في أجل لا يقل عن ثمانية (08) أيام قبل انعقاد اجتماع اللجنة².

-إذا لم تصدر التأشيرة في الأجل المحددة، تخطر المصلحة المتعاقدة الرئيس الذي يجمع لجنة الصفقات المختصة في غضون (08) أيام الموالية لهذا الإخطار، ويجب على هذه اللجنة أن تثبت في الأمر حال انعقاد الجلسة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين³.

-تتولى الكتابة الدائمة للجنة الموضوعة تحت سلطة رئيس اللجنة، القيام بمجموع المهام المادية التي يقتضيها عملها، لاسيما منها ما يأتي:

-التأكد من أن الملف المقدم كامل بالاستناد إلى أحكام هذا المرسوم وحسب ما هو مبين في النظام الداخلي؛

-تسجيل ملفات مشاريع الصفقات ومشاريع الملاحق، وكذلك أية وثيقة تكميلية واعطاء إشعار بالتسليم مقابل ذلك؛

-إعداد جدول الأعمال؛

-إعداد استدعاءات أعضاء اللجنة وممثلي المصلحة المتعاقدة والمستشارين المحتملين؛

-إرسال الملفات إلى المقررين؛

-إرسال المذكرة التحليلية لمشروع الصفقة أو الملحق والتقرير التقديمي إلى أعضاء اللجنة؛

-إرسال ملفات مشاريع دفاتر الشروط والاطعون إلى أعضاء اللجنة؛

-تحرير التأشيرات والمذكرات ومحاضر الجلسات؛

¹ المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15، مرجع سابق، ص: 44

² المادة 197 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15، مرجع نفسه، ص: 45

³ المادة 198 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15، مرجع نفسه، ص: 45

-إعداد التقارير الفصلية عن النشاط؛

تمكين أعضاء اللجنة من الاطلاع على المعلومات والوثائق الموجودة لديها¹.

يترتب في حالة رفض لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة منح التأشيرة ما يأتي:

-يمكن الوزير أو مسؤول الهيئة العمومية المعني ببناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معل؛

-يمكن الوالي في حدود صلاحياته وبناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معل ويعلم وزير الداخلية والجماعات المحلية بذلك؛

-يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حدود صلاحياته وبناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة أن يتجاوز ذلك بمقرر معل ويعلم الوالي المختص بذلك.

وفي جميع الحالات ترسل نسخة من مقرر التجاوز المعد حسب الشروط المنصوص عليها في

التشريع والتنظيم المعمول بهما إلى مجلس المحاسبة وإلى الوزير المكلف بالمالية (سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمفتشية العامة للمالية) وإلى لجنة الصفقات المعنية².

-لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز، في حالة رفض التأشيرة المعل لعدم مطابقة الأحكام التشريعية. وفي حالة رفض التأشيرة المعل لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية، فإن مقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف.

ومهما يكن من أمر فإنه لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز بعد أجل تسعين (90) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة³.

المطلب الثالث: رقابة المحاسب العمومي

من خلال ما تعرضنا له في الفصل الأول فيما يتعلق بالمحاسب العمومي واطرافه إلى دوره في تنفيذ النفقات والإيرادات العامة يؤدي المحاسب العمومي دورا مهما، يتمثل هذا الدور في مراقبة جميع الإجراءات التي قام بها الأمر بالصرف والمراقب المالي. قبل عملية صرف النفقات لفائدة الأطراف المستفيدة والتدقيق في شرعية الوثائق التي صادفوا عليها، وتكون رقابة المحاسب العمومي موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، ويمكن أن نتعرف على هذه المجالات من خلال ما يلي:

حسب المادة 36 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، -
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990 يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يحقق مما يلي:
-مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.

¹ المادة 199 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع سابق ،ص: 45

² المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 45

³ المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 ، مرجع نفسه ،ص: 45

-صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

-شرعية عمليات تصفية النفقات.

-توفر الاعتمادات.

-أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة.

-تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

-الصحة القانونية للمكسب الإبرائي¹.

-مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها: هذه المطابقة يعني بمفهومها أن العملية المالية

التمثلة في تنفيذ النفقة التي صدر الأمر بدفعها من طرف الأمر بالصرف للمحاسب العمومي، هي عملية

تتطابق مع جميع النصوص التشريعية والتنظيمية.

-صفة الأمر بالصرف أو المفوض له: التأكد من طرف المحاسب العمومي أن المعلومات المتعلقة بالأمر

بالصرف وتوقيعه وكذا المفوض له مطابقة للمعلومات التي قدمت له عند اعتماد الأمر بالصرف.

-شرعية عمليات تصفية النفقات: أي أن تصفية النفقة يكون بصفة شرعية وتتم بعد الانتهاء مما اتفق

عليه.

-توفر الاعتمادات: التحقق من وجود اعتمادات مالية مخصصة للنفقات وكافية لها.

-أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة: يجب أن لا تتعدى الديون الآجال المحددة وألا تكون

محل نزاع.

-تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها: وتتعلق بالتأشيرات من قبل

المراقب المالي ولجنة الصفقات.

-الصحة القانونية للمكسب الإبرائي: أن ذمة الجهة الإدارية لا تبرا إلا بعد التأكد من أن الأمر بالدفع

الموجه يكتسي طابع الشرعية.

المبحث الثاني: الرقابة المالية البعدية على النفقات العمومية

تمارس الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ ميزانية الدولة، من اجل كشف الأخطاء التي يتعذر ظهورها في حالة

مراجعتها بانفراد، وتقوم بهذا النوع من الرقابة أجهزة مختصة بذلك، وقد اخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ

حيث انشأ المفتشية العامة للمالية، كجهاز رقابي دائم ومجلس المحاسبة كهيئة وطنية مستقلة للرقابة بعد

التنفيذ، والمجالس الشعبية من خلال الرقابة على المستوى المركزي واللامركزي.

اولا: المفتشية العامة للمالية

1-إنشاء وتنظيم المفتشية العامة للمالية:

نشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة للتطور المتواصل لنشاطات

¹ المادة 36 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق، ص: 1135

الدولة في مختلف المجالات، ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 80/53 المؤرخ في 1 مارس 1980 لمتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية¹ ، والتي تنص مادته الأولى على أنه " : تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية وتهدف المفتشية العامة للمالية إلى تدعيم الجهاز الرقابي، و ما فيها من النفقات العامة دون إدماج مصالحتها مع الأجهزة كمال تقنيات الرقابة، بالرقابات الأخرى.

2- التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية:

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

أ - هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم² :

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

ب -الوحدات العملية:

يديرها مديرو بعثات ومكلفين بالتفتيش

-مديرو بعثات :

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

-المكلفون بالتفتيش :

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

ج - هياكل الدراسات والتقييم والادارة التسيير :

وهي تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديرات الفرعية وهي كالتالي:

-مديرية البرامج والتحليل والتلخيص

-مديرية المناهج والتقييم والاعلام الالي

¹الجريدة الرسمية ، مرسوم تنفيذي رقم 80-04، العدد10،الجزائر،المؤرخ في 04 مارس 1980،ص:349.
²المادة 04،مرسوم تنفيذي رقم08-273، الورخ في 6سبتمبر سنة 2008 يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة.

3-أهداف ومجال تطبيق تدخلات المفتشية العامة للمالية:

تتصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على ما يلي¹

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المستثمرات الفلاحية العمومية .
- الهيئات الضمان الإجتماعي على إختلاف أنظمتها الإجتماعية .

كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة إضافة إلى المهام السابقة بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع إقتصادي أو مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى وقد تتدخل بطلب من السلطات والهيئات المؤهلة على التقويم الإقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي وبهذه الصفة تتولى على الخصوص ما يلي:

- تقوم بالدراسات والتحليل المالية والإقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته .
- تقوم بدراسات مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي وتواكب تطور الزمان والمكان.
- تقوم بتحليل هيكلية مقارنة للتسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة .

ويحق لهذه الهيئة أن تراقب دورياً الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتراجع أو تدقق كذلك عمل مصالح الرقابة التابعة لها وفعاليتها² .

4-إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي:

من اجل تسهيل تدخلاتها ا وعطائها فعالية أكبر فان المفتشية العامة للمالية تخضع لاجراءات واضحة ومضبوطة يجب احترامها وهي تشمل ما يلي:

أ-البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية:

ماهو معمول به هو انه خلال الشهرين الأولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة المفتشية العامة للمالية في البرنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية، يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

غير انه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات أو مايتعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخيرة من القضاء.

¹ المادة 02،من مرسوم تنفيذي رقم 08-273.

² المادة 06،من مرسوم تنفيذي رقم 08-273

ويتضمن هذا البرنامج السنوي مختلف المديریات الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب حجم النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل من مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأوليات¹

ب - سير المهمة التفتيشية:

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

ج - التحضير للمهمة التفتيشية:

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

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

د - تنفيذ المهمة التفتيشية:

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

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

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

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

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

¹ المادة 13، من مرسوم تنفيذي رقم 08-273

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

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

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

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

ثانيا :مجلس المحاسبة

1- تعريف مجلس المحاسبة

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

2- تطورات النظام القانوني لمجلس المحاسبة

لقد استحدث مجلس المحاسبة بموجب نص المادة 190 من دستور 1976 حيث تنص هذه المادة على أنه "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات

¹ المادة 21، من مرسوم تنفيذي رقم 08-273

² المادة 02، من القانون رقم 20-95، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويرفع مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى السيد رئيس الجمهورية "

ليأتي بعدها مباشرة نص قانون رقم 80-01 بنصه في المادة 01 " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب "¹

والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ثم جاء دستور 1989 وفي نص المادة 160 منه يقول " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية، ليأتي بعد سنة من صدور دستور 1989 لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"

نص قانون رقم 32-90 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة وذلك في نص المادة 01 منه " مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام ² .

3- مجالات اختصاص مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي:

مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها ولتي تسري عليها المحاسبة العامة والمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاً صناعياً وتجارياً أو مالياً والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي. وكذلك تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال و الهيئات التي تسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين، مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.

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

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

¹ بن داود ابراهيم، مرجع سابق ذكره، ص 151.

² بن داود ابراهيم، مرجع سابق ذكره، ص 152.

4- الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة

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

أ - حق الاطلاع وسلطة التحري:

وهنا يمكن لمجلس المحاسبة الاطلاع والتحري على ما يلي:

يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية.

له سلطة التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام.

كما لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعاينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.

ويحق له الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إذا اقتضى الأمر لذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة.

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

ب - رقابة نوعية التسيير:

إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة عمل الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الاقتصاد والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات¹.

كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفير الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها.

بالإضافة إلى هذه يعتمد المجلس على مراقبة الموارد التي جمعتها الهيئات من دخل التبرعات العمومية

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

من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية، ورقابة المجلس تكون بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي صرفها مع الأهداف المسطرة مسبقا.

ج - رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

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

د -مراجعة حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 على أنه يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة. ومن هنا نرى أن الآمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النص وص والتعليمات المعمول بها¹.

المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية.

تعد الرقابة البرلمانية من أحد أهم وسائل الرقابة السابقة والآنية اللاحقة على المال العام وتجدر الإشارة أن هذا المفهوم عموما ينطلق من سعي المشرع وبالأحرى نواب الشعب إلى التحقق من سلامة سير أداء الحكومات والجهاز التنفيذي أساسا فيما يتعلق بتسيير الشأن العام ومراقبة أين يذهب المال العام خصوصا في ظل ما أصبح سائدا من فساد وسوء تسيير واستئثار بالسلطة وتبعات امتيازاتها في شتى بقاع العالم. **أولا: تعريف ونشأة البرلمان.**

جرت أول انتخابات تشريعية في الجزائر بتاريخ 20 سبتمبر 1962 ، أي غداة الاستقلال الوطني بأشهر قلائل .وكانت الغاية من إنشاء المجلس المنتخب لعهدتها سنة واحدة، إنما هي سن القانون الأساسي للبلاد، وبالفعل فقد سمح ذلك بإصدار دستور 10 سبتمبر 1963 الذي كرس على الخصوص مبدأ أحادية

¹ المادة 02،مرسوم تنفيذي ، الورخ في 22 جانفي سنة 1996، يحدد الاحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

الغرفة بالنسبة للبرلمان الجزائري، وبعد ذلك مددت عهدة هذا المجلس بسنة واحدة وفقا للمادة 77 من ذات الدستور. وقد أدى لجوء رئيس الجمهورية بتاريخ 3 أكتوبر 1963 ، لممارسة كامل سلطاته طبقا للمادة 59 من الدستور، إلى تجميد نشاطات هذا المجلس الوطني. ومن سنة 1965 إلى 1976 ، تأسس على هرم الدولة مجلس للثورة أصبح هو المؤتمن على السلطة السيادية (الأمر المؤرخ في 10 جويلية 1965). وبتاريخ 22 نوفمبر 1976 ، شهدت الساحة الوطنية في إطار استكمال مؤسسات الدولة الجزائرية صدور دستور جديد تأسست بموجبه (المادة 126) غرفة واحدة تحت تسمية المجلس الشعبي الوطني أنيطت به السلطة التشريعية، وقد انتخب هذا المجلس بتاريخ: 25 فيفري 1977 لعهدة مدتها خمس (5) سنوات، وتجدد بانتظام سنتي 1982 و 1987 .

لقد أبقى التعديل الدستوري ليوم: 28 فيفري 1989 على مبدأ أحادية الغرفة من خلال الحفاظ على المجلس الشعبي الوطني، ولو أنه كرس من جهة أخرى، مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية (المادة: 92) ، وقد أدت استقالة رئيس الجمهورية إلى توقيف عملية تجديد تشكيلة المجلس التي انتهت عهدتها، وترتب عن ذلك حالة فراغ قانوني أدى إلى تنصيب هياكل انتقالية (المجلس الأعلى للدولة والمجلس الاستشاري الوطني ثم المجلس الوطني الانتقالي)، وذلك إلى غاية إجراء التعديل الدستوري بتاريخ 28 نوفمبر 1996 الذي أدخل تغييرات على الواجهة المؤسساتية الجزائرية بإحداث برلمان ثنائي الغرفة، يتكون من المجلس الشعبي الوطني (389 عضوا) ومجلس الأمة (144 عضوا) وقد انتخبت هاتان المؤسستان يوم 5 يونيو 1997 م وتشكلان اليوم أول برلمان تعددي للجزائر المستقلة. المجلس الشعبي الجزائري الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري، ينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات غير قابلة للتمديد إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

يؤكد الدستور الجزائري المعدل عام 2008 حق الأمة في اختيار ممثليها، وأنها مصدر الشرعية للدولة نفسها وأن الشعب حر في اختيار ممثليه ولا حدود لتمثيل الشعب إلا ما ورد في الدستور وقانون الانتخابات.

ونصت المادة السابعة من الدستور على أن الشعب يمارس سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، وعن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين.

ثانيا : رقابة البرلمان.

يخضع تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية للدولة والمجلس الدستوري والميزانيات الملحقة ومجلس المحاسبة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، لمراقبة أجهزة ومؤسسات الدولة المخولة لها صراحة بذلك بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.

تمارس هذه الرقابة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وفق القواعد المنصوص عليها في النظام الداخلي¹.

1- الرقابة أثناء التصويت على قانون المالية:

بعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها، يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني:

-تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها:

يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء².

تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها³.

-إيداع مشروع قانون المالية:

يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر، كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم مواد تتناول، في صيغة صريحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة⁴.

تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على: عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانية؛ تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة؛ يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁵.

لتبدأ العملية الرقابية للبرلمان والذي يتولى إحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة "لجنة الميزانية والمالية"، حيث تتولى دراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، يتم عرض هذا التقرير على المجلس الشعبي الوطني الذي يتضمن مجريات المناقشة داخل اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها، ويرفق بتقرير يتضمن توصيات اللجنة عن ميزانيته التسيير والتجهيز للدولة. يبلغ التقريران إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ويوزعان على النواب ثلاثة أيام قبل انطلاق المناقشة العامة.

¹ المادة 61، من قانون 21/90، مرجع سابق، ص: 1137.

المادة 69، من القانون العضوي 15/18، الورخ في 02 سبتمبر سنة 2008، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، ص: 16.

³ المادة 69، من القانون العضوي 15/18، مرجع نفسه، ص: 17.

⁴ المادة 69، من القانون العضوي 15/18، مرجع نفسه، ص: 17.

⁵ المادة 69، من القانون العضوي 15/18، مرجع نفسه، ص: 17.

ثم يعرض المشروع لمناقشته أمام النواب في جلسة عامة تطرح فيها كل القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية، ومدى الإلتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف كل الوزارات ومصالح الدولة، يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة للجنة المختصة لمناقشتها مع الوزير المعني، تخول المادة 140 في فقرتها 11 من الدستور للبرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على ميزانية الدولة " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، التصويت على ميزانية الدولة".

حيث تعد المصادقة على مشروع قانون المالية بمثابة الترخيص المالي للحكومة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة. وتتم إجراءات هذه المصادقة من خلال المرور بمرحلتين أساسيتين هما:

أ - مرحلة مناقشة مشروع المالية:

يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير

الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137¹

"تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني"

المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني :

يعرض مقرر لجنة المالية والميزانية مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية في جلسة علنية بعد تقديم ممثل الحكومة (وزير المالية) الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية. حيث تفتح مناقشة عامة حول مشروع قانون المالية و الميزانية القطاعية أين يسمح لكل نائب باستثناء أعضاء اللجنة المختصة بالتدخل في الموضوع، تتبع تدخلات النواب بردود الوزراء و/أو برد ممثل الحكومة.

تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين (مشروع قانون المالية) من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة (لجنة المالية و الميزانية) أو من عشرة (10) نواب من بينهم مندوب اصحاب التعديل .حيث يودع النواب تعديلاتهم في أجل 24 ساعة ابتداء من المناقشة العامة عن مشروع القانون .يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب الشروط المحددة في النظام الداخلي ويقرر قبول التعديل أو رفضه شكلا.

يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني تعديلات النواب المقبولة على لجنة المالية والميزانية وتبلغ التعديلات إلى الحكومة وتوزع على مجموع النواب .حيث تستمع اللجنة إلى مندوبي أصحاب التعديلات المقبولة من

¹ المادة 138، من القانون 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن تعديل دستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، ص: 25.

حيث الشكل والمحالة عليها بحضور وزير المالية، وتقرر على إثر ذلك الموافقة على التعديل أو التعديلات أو رفضها أو الاتفاق مع مندوب أصحاب التعديل أو التعديلات حول صياغة مشتركة.

يمكن للحكومة ولجنة المالية و الميزانية تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على مشروع قانون المالية، وتدون اللجنة استنتاجاتها ومواقفها من التعديلات المحالة عليها في تقرير تكميلي¹.

المناقشة العامة على مستوى مجلس الأمة :

يحول النص إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة الذي يصادق على النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، في أجل أقصاه 20 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة.

ب - مرحلة التصويت على هذا المشروع (المصادقة على مشروع قانون المالية):

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية بأغلبية الحاضرين في جلسة علنية وحسب أنماط التصويت المحددة في النظام الداخلي، حيث يتم التصويت على:

- أحكام مشروع القانون المعدلة في التقرير التكميلي؛

- الأحكام المعدلة في التقرير التمهيدي؛

- الأحكام التي بقيت كما وردت في مشروع القانون؛

- يعرض أخيرا مشروع القانون بكامله على التصويت .

يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون 47 يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه في أجل أقصاه عشرون 20 يوما.

في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية².

تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

¹ المادة 61، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنشور في 30 جويلية 2000 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، ص: 19، 18.

² المادة 44، من القانون العضوي 12/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 ، ص: 60.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قِبَل كل غرفة من البرلمان¹ .

تصوت كل غرفة على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بكامله، بعد اختتام المناقشة العامة² . يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلاّ بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة³ .

2- الرقابة المرافقة لتنفيذ الميزانية:

تعد الرقابة المرافقة جد فعالة على النشاط المالي والأداء الحكومي ويتم استعمال العديد من الآليات التي سنتطرق لها فيما يلي:

-مناقشة بيان السياسة العامة :

يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة⁴ .

تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين 72 ساعة الموالية لإنهاء تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان⁵ .

يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون 20 نائبا على الأقل ليكون مقبولا، وأن يودعه مندوب أصحاب الإقتراح لدى المجلس الشعبي الوطني⁶ .

تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت، في حالة تعددها، حسب تاريخ إيداعها.

إن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه، يجعل اللوائح الأخرى لاغية⁷ .

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني.

يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

¹ المادة 179، من القانون العضوي 01/16، مرجع سابق، ص:31

² المادة 45، من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق، ص:60

³ المادة 145، من القانون 01/16، مرجع نفسه، ص:28

⁴ المادة 98، من القانون 01/16، مرجع نفسه، ص:19

⁵ المادة 52، من القانون 16 العضوي 12/16، مرجع سابق، ص:60

⁶ المادة 52، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه، ص:61

⁷ المادة 52، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه، ص:61

ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل¹.

يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .ينشر نص ملتمس الرقابة

في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويتعلق ويوزع على كافة النواب².

تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي 1 (3/2) النواب .

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3)أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة³.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس

الجمهورية⁴.

-الإستجواب :

-يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة وفقا لأحكام المادة 151 من

الدستور.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الإستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون

30 نائبا أو ثلاثون 30 عضو في مجلس الأمة، إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين 48 ساعة

الموالية⁵.

-يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، جلسة الإستجواب،

تتعد هذه الجلسة خلال ثلاثين 30 يوما، على الأكثر الموالية لتبليغ الإستجواب.

يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الإستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض،

ويبلغ رئيس الغرفة المعنية للحكومة بذلك⁶.

-يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني

أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجب الحكومة عن ذلك⁷.

-الأسئلة الشفوية والكتابية :

يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

¹المادة 153، من القانون 01/16، مرجع سابق،ص:29

² المادة 60، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه،ص:61

³ المادة 154، من القانون 01/16، مرجع سابق،ص:29

⁴ المادة 155، من القانون 01/16، مرجع سابق،ص:29

⁵ المادة 66، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه،ص:-61-62

⁶ المادة 67، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه،ص:-62

⁷ المادة 68، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه،ص:-62

بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما.
يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة
على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يب رر إجراء مناقشة، تجري
المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
تتشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان¹ .

- لجان التحقيق :

طبقا لأحكام المادة 180 من الدستور يمكن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في
إطار اختصاصاته، وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة² .

-يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة
يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويوقعه، على الأقل 20 نائبا أو عشرون
20 عضو في مجلس الأمة .يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري.
يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة
بالموضوع³ .

-تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6)
أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس
الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها⁴ .

-تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا
واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي⁵ .

3- الرقابة اللاحقة:

يجري المجلس الشعبي الوطني الرقابة اللاحقة على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها
البرلمان في السنة السابقة بعد تنفيذ الميزانية ، ويرى تطبيق توجيهاته وذلك بقيامه من جديد بمراقبة هذا
التنفيذ.

¹ المادة 152، من القانون 01/16، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص:29

² المادة 77، من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق، ص:63.

³ المادة 78، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه، ص:63.

⁴ المادة 81، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه، ص:63.

⁵ المادة 85، من القانون العضوي 12/16، مرجع نفسه، ص:63.

تقدم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كلّ غرفة من البرلمان¹. والوارد في القانون المتضمن تسوية الميزانية في المواد 86، 87، 88، 22 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1436 الموافق ل 02 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية.

¹المادة 179 من قانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص، 31

خلاصة الفصل الثاني

من خلال ما تناولناه في هذا الفصل نجد أن الرقابة المالية ليست وظيفة حديثة، إنما ترجع أصولها إلى ظهور الدولة وتطورها وتوسع التنظيم الإداري الخاص بها، ومن ثم انتشارها من خلال الاهتمام الدولي بها . وفي الجزائر تعددت وتتنوع صور وتقسيمات الرقابة المالية من حيث الهيئات المكلفة بها، غير أنها من الناحية العملية متداخلة بعضها مع بعض، ولذلك فإن دراستها من حيث توقيت وقوعها يتطلب تقسيمها إلى رقابة مالية قبلية (سابقة) ورقابة مالية بعدية (لاحقة) فنجد أن الأولى (السابقة) تعنى برقابة كل من المراقب المالي الذي يعين بقرار وزاري من طرف الوزارة المكلفة بالمالية ويمنح تأشيرة لازمة لصحة عملية النفقة والمحاسب العمومي الذي يتبع عدة أساليب في رقابته ويطبق المحاسبة العمومية .ولجنة الصفقات العمومية من خلال ما جاءت به قوانين الصفقات العمومية المختلفة والتي كان اخرها قانون الصفقات ، وتقويض المرفق العام الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والذي خصص المواد من 156 إلى 202 لتنظيم الرقابة على الصفقات وقسمها الى رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة وصائية، وذلك لضمان إحترام القانون وتكريس مبدأ الشفافية والمساواة بين المتعاملين ضمنا لتطبيق القوانين والقواعد التنظيمية من جهة ومن جهة أخرى لتحقيق ما يسمى بالشرعية المالية لالتزامات النفقات العمومية أي ترشيد النفقات العمومية وحماية المال العام، والحد من انتشار الفساد في مجال الصفقات العمومية .بينما تعنى الثانية(اللاحقة) برقابة كل من مجلس المحاسبة الذي يعتبر الجهاز الأول من حيث الصلاحيات المخولة باعتباره يخضع لسلطة الرجل الأول في البلاد والمفتشية العامة للمالية والتي تعتبر جهاز إداري يمارس رقابته على الأموال العمومية وهو جهاز موضوع تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية والبرلمان الذي يعد الممثل الرسمي والوحيد للشعب.

ورغم تميز كل نوع بخصائص معينة، إلا أنها تشكل عند انتهائها دورة في إطار زمني محدد عادة ما يكون سنة.

وتمثل الرقابة المالية الأسلوب المثالي للحفاظ على المال العام وترشيد النفقات، هذا لأن النفقة إذا أنفقت دون رقابة تصبح محل اختلاسات وبالتالي ضياع الأموال العمومية، ولضمان تحقيق رشاد وعقلانية في الإنفاق العمومي ومعالجة النقص في الأداء نجد أن المشرع قد أ ولاها اهتماما خاصا من خلال القوانين والمراسيم التنفيذية والرئاسية والأوامر المنظمة لعملية الرقابة المالية.

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

خاتمة:

من خلال بحثنا لهذا الموضوع حاولنا اعطاء حوصلة شاملة حول إجراءات الرقابة المالية على المؤسسات العمومية و ذلك بعد تزايد أهميتها في نظام الدولة التي تمثل أداة لتدخل في جميع المجالات و الميادين، والرقابة المالية نظام شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية كالأنظمة والتعليمات والمفاهيم والمبادئ الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، والتي تهدف في النهاية إلى المحافظة على أموال المنظمة، وضمان استغلالها بالطريقة التي تؤدي إلى رفع كفاءة المنظمة، والنهوض بفاعلية نشاطاتها وتحقيق أهدافها.

ولتحقيق هذه الأهداف لا بد من إخضاع كل مراحل تنفيذ النفقة إلى الرقابة و ذلك على حسن استغلال الأمتل لهذه النفقات في إطار قانوني المعمول به، و تحمل الرقابة معنى الإشراف والفحص والمراجعة وهذا للاستخدام الأمتل للأموال العمومية ، حيث نتي مختلف الأجهزة الرقابية التي أتى بها المشرع الجزائري لكشف الأخطاء و الثغرات قبل حدوثها او وقوعها من اجل تفاديها، وكذلك توضح أسباب الرئيسية لضمان عدم التكرار مسبقا دون أن تحل بالتسيير الحسن لمصالح الرقابية ، في الأخير لقد تطرقنا جهة من الأجهزة الرقابية وهي الرقابة السابقة للنفقات و يشرف عليها المراقب المالي الذي يكون له دور فعال في تحقيق و حسن سير النفقات.

كان الهدف من الدراسة تسليط الضوء على الميزانية العامة التي تعتبر وثيقة رسمية وتشريعية وأداة مالية تتضمن الإيرادات والنفقات العامة، وكذلك تم تبيان أنه ومن أجل المحافظة على المال العام وجب على الدولة اعتماد نظام رقابة متكامل للتحقق من مشروعية نظامية العمليات المالية.

تعتبر الجزائر من بين الدول التي سارعت في انتهاج إصلاحات رقابية لمحاربة الفساد الإداري والمالي، حيث يعتبر هذا الأخير بمثابة العائق في تحقيق التوازنات الاقتصادية حيث انتهجت الجزائر سياسة رقابية ما بين رقابة قبلية(سابقة) ورقابة بعدية(لاحقة) على الأموال العمومية ويختص كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجنة الصفقات العمومية بالرقابة قبلية، بينما تتم عملية الرقابة البعدية من قبل كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والبرلمان، وقد أولها المشرع اهتماما خاصا من خلال القوانين والمراسيم التنفيذية والرئاسية والأوامر المنظمة لعملية الرقابة المالية.

و تم الوصول إلى نتائج والتي على أساسها تم وضع اقتراحات الهدف منها التحسين وفي الأخير تم وضع مجموعة من الآفاق العلمية المستقبلية.

- الرقابة المالية بمختلف أنواعها تعتمد على مجموعة من الأساليب منها اللوائح والقوانين التي يضعها المشرع؛

- الرقابة المالية السابقة هي التي تتحمل الجزء الكبير من عملية الرقابة ككل لأنها هي التي تكتشف الأخطاء والانحرافات الأولية و الأساسية وبالتالي تسهل عملية الرقابة للأطراف الآخرين.

- يعتبر الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الجهتين المسؤولتين عن الرقابة على إيرادات المؤسسة العمومية

- يعتبر كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجنة الصفقات العمومية من بين الهيئات المخول لها بالرقابة القبلية(السابقة) على العمليات المالية المتعلقة بنفقات المؤسسة العمومية ؛

- يعتبر كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية والبرلمان الهيئات المخول لها بالرقابة البعدية (اللاحقة) على نفقات المؤسسة العمومية، والرقابة البعدية فيتكفل بها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والبرلمان.

- كل أجهزة الرقابة المالية مكملة لبعضها البعض وفي بعض الأحيان نجد تداخل في الإجراءات الرقابية الممارسة خاصة بالنسبة لأجهزة الرقابة السابقة و المتزامنة.

- عدم تجاوب وتعاون الكثير من المؤسسات الحكومية مع توصيات أجهزة الرقابة المالية، والمماطلة والتأخر في الرد على مراسلات هذه الأجهزة مما يعيق عملها ويضعف من فعالية الرقابة.

- أهم ما يعاب على الرقابة المالية في بلادنا هو عدم تمتع أجهزتها بميزة الاستقلال بمعناه الحقيقي عن مختلف السلطات، وهذا ما يحد من دور الرقابة المالية في متابعة المال العام خاصة إذا لم يتمتع أعوان الرقابة المالية بالحصانة والحماية الكافية.

2- الاقتراحات

من أهم الاقتراحات التي نراها مناسبة من أجل فعالية أكثر لنظام الرقابة.

- عقد ملتقيات وطنية ودولية بصفة دورية لدراسة المستجدات التي طرأت على قوانين المالية العامة وتشجيع الدراسات في مجال الرقابة على الأموال العمومية بغية الوصول إلى تطوير أكثر للرقابة وتقنياتها وضمان الاستعمال الجيد والفعال للأموال العمومية؛

- إقامة دورات تكوينية مستمرة وتربصات في الخارج لأعوان المراقبة للاستفادة من تجارب الدول الأخرى وتطوير قدراتهم وخبراتهم في ميدان المراقبة؛

- تفعيل دور الأجهزة القضائية في معاقبة المتسببين في الفساد الإداري والمالي؛

- بالرغم من استخدام الإدارة الالكترونية إلا أنه لا بد عدم الاستغناء عن التسجيل في الدفاتر والسجلات للجوء إليها عند القيام بعمليات المراجعة الرقابية؛

- تعزيز وتدعيم عملية الرقابة من خلال إصدار قوانين وتشريعات جديدة واستحداث هيئات من شأنها تعزيز النظام الرقابي في الجزائر.

- القيام بعمليات الرقابة الفجائية الغير المحددة المكان والزمن.

3-أفاق البحث:

إن هذه الدراسة تناولت الرقابة على العمليات المالية، حيث تطرقنا إلى جوانب عدة متعلقة بجانب العمليات المالية والرقابة المالية من مفاهيم وأهداف وأنواع، ويبقى موضوع الرقابة متعدد الجوانب البحثية خاصة في ظل الأزمات المالية وتفشي الفساد الإداري والمالي مما يجعل موضوع الرقابة موضوع خصب للبحث العلمي، ومن أهم المواضيع التي نقتربها كأفاق علمية مستقبلية ما يلي:

- دراسة مقارنة للرقابة المالية للمؤسسات العمومية والاقتصادية في الجزائر؛
- الرقابة ودورها في مكافحة الفساد المالي والإداري؛
- دراسة تقييمية لمدى مساهمة نظام الرقابة المالية في المؤسسات العمومية في الجزائر لأنظمة الرقابة في بعض الدول المجاورة.

المراجع

الكتب:

- 1- عبد الرؤوف جابر ، دور رقابة ديون المحاسبة ، دراسة قانونية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان 1997.
- 2- عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الإسلام ، مكتبة الإشعاع للطباعة و النشر ، الطبعة الأولى، 1997.
- 3- سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، منشورات الدائرة الإعلامية في المجالات النواب ، بغداد، 2008
- 4- محمد رسول العموري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة الرابعة ، 2010
- 5- عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام ، الطبعة الثالثة ، مركز الإسكندرية للكتاب ، مصر 2006.
- 6- خالد خضر الخير ، المبادئ العامة في علم المالية العامة و الموازنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014.
- 7- عيسى أيوب الباروني ، الرقابة المالية في عهد الرسول و الخلفاء الراشدين ، جمعية الدعوة الإسلامية العالمية ، ليبيا، 1986.

المحاضرات:

- 1- الأستاذ عفان يونس، محاضرات في مقياس الرقابة المالية.

الملتقيات:

- 1- صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الاموال العمومية كاداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات ، جامعة ورقلة ، الجزائر، 8-9 مارس 2005.
- المراسيم التشريعية والتنظيمية:
- 1- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل: 07 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية.
 - 2- القانون رقم 20-95 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة.
 - 3- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مؤرخ في 6 رمضان 1429 الموافق لك 6 سبتمبر سنة 2008، يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة .

- 4- القانون 90-21 الصادر في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 35
- 5- القانون 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 14.
- 6- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 2 سبتمبر سنة 2018. و المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 55.
- 7- المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر سنة 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82.
- 8- المرسوم التنفيذي 09-374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق لـ 16 نوفمبر 2009 ، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 67.
- 9- المرسوم التنفيذي 11-194 المؤرخ في 20 ماي 2013 و المتعلق بالتعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 64.
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 247-15 مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 هـ الموافق لـ 16 سبتمبر سنة 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضا و تفويضات المرفق العام. المرسوم التنفيذي 11-194 المؤرخ في 20 ماي 2013 و المتعلق بالتعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50.
- 11- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 79 ، المؤرخة بتاريخ 30 ديسمبر 2018.