

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية

رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في العلوم

تخصص: القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور

بمرزوق عبد القادر

تقديم الطالب

سكوتي خالد

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د/ حوالفة عبد الصمد
مشرقا ومقرا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د/ بمرزوق عبد القادر
عضوا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ كرزايي عبد اللطيف
عضوا	المركز الجامعي مغنية	أستاذ محاضر	د/ هامللي محمد
عضوا	المركز الجامعي مغنية	أستاذ محاضر	د/ جازول صالح

السنة الجامعية: 2018/2017

المقدمة

تطورت الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات الحديثة بصورة كبيرة عما كانت عليه في الماضي، حيث ازدادت مشاغل الدولة وتشعبت مسؤولياتها ووظائفها تجاه أفراد المجتمع، فأصبحت تتدخل في توجيه النشاط الاقتصادي ولم تعد قاصرة على تقديم الخدمات العامة التقليدية. وقد صاحب تقدم المجتمعات وكبر حجمها، تطور الحكومات والأدوار المنوطة بها في معالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والمالية التي تواجه مجتمعاتها، فقد كانت هناك أسباب متعددة دعمت تطور الحكومات الحديثة، بتغير وظائف الدولة فيها من دولة حارسة وظيفتها الدفاع والأمن وحفظ النظام العام وجباية الضرائب إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة رضاء ورفاهية وخدمات، وأخيرا إلى دولة مراقبة حاليا، مهمتها الأساسية هي رقابة مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي عن طريق قوانين المالية وتوجيهها لعجلة النمو المتزايد، كل هذا أدى إلى ازدياد أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية، وأصبح من مسألة من أدق وأهم المشاكل المعاصرة باعتبارها وسيلة لتحقيق الغايات، فهي ترمي إلى تحقيق الغاية المرجوة من صرف النفقات.

ومن هنا حالة الجزائر، التي استرجعت حريتها واستقلالها، وبدأت تتدخل شيئا فشيئا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتردية والموروثة عن الاحتلال الفرنسي، بهدف تغييرها وتكوين دولة قوية ومتطورة في جميع مجالات وميادين الحياة، فقامت بإنشاء المرافق والمؤسسات العامة لتتولى القيام بهذا الدور الذي تسعى جاهدة إلى تحقيقه. من هنا، أوجب عليها البحث دائما عن مصادر تمويلية جديدة للحصول على المال العمومي الذي يعد الوسيلة الفعالة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وذلك لأجل السير الحسن لمؤسسات الدولة، وكيفية تنظيم وإدارة وتسيير مثل هذه المؤسسات وتنظيم علاقاتها مع بعضها البعض ومع الغير، بتسيير المال العمومي تسييرا عقلانيا بما يحقق الصالح العام ويضمن نوعية الرقابة المفروضة عليها وذلك من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية التي تشكل نظاما للتسيير ومراقبة الأموال العمومية.

ولما كانت ندرة الموارد الاقتصادية والمالية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت ولا تزال تواجه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، كان لابد من التعامل مع تلك المشاكل عن طريق إحكام الرقابة على استخدام هذه الموارد والإمكانات حتى يتسنى الحصول عليها من مصادرها المختلفة وتخصيصها وتوزيعها توزيعا يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي المطلوب، فقد أصبحت الرقابة على الأموال العمومية أولوية من أولويات الدولة، حيث يجب عليها أن تضمن حسن استعمال هذه الأموال وتسييرها، وبوجود نظام رقابي فعال يتحكم في

جميع المستويات والمراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، سنجد حتما دولة متطورة اقتصاديا يبرز فيها نظام إداري قويم ورشيد، فكل عمل تقوم به الإدارة يستلزم أموالا عامة في سبيل تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجيات العامة، فالمال بالنسبة لها هو الوقود الذي يسير آلتها والقوى التي تحرك أدواتها، وبدونه لا يمكن أن تتجزأ أية مهمة أو عمل إداري. وهنا تجد الرقابة كحق تبريرها للدفاع عن الصالح العام الذي توسع مفهومه، وأدى بدوره إلى تطور الرقابة وتخصصها، وأصبحت نظاما قائما بذاتها تتكون من عدة مؤسسات وأجهزة على اختلاف أنواعها وصورها.

إن أهمية الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، كجزء من الرقابة على مالية الدولة أو الرقابة على الأموال العمومية، إنما تتبع من أهمية هذه الأموال العمومية ذاتها، التي كانت محل صراع بين الحكام والمحكومين ولا تزال¹، باعتبار هذه الأموال تشكل عصب الحياة بالنسبة لوجود هذه الدولة، والوسيلة الأساسية للحفاظ على استمرارها وتحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة بها.

لذلك اهتمت الدول منذ أقدم العصور بتنظيم الرقابة على المالية العمومية، جباية وإنفاقا والتي تعني العملية الإجرائية التي تسبق أو ترافق أو تعقب تنفيذ النفقات العمومية، الأمر الذي دفعها بدرجات متفاوتة منذ تلك العصور إلى التفكير جيدا في إيجاد الآليات والوسائل العلمية والعملية التي تمكن من تحقيق هذه الغاية المتمثلة في الرقابة على كيفية تحصيل الضرائب وكيفية إنفاقها، وقد تجسد ذلك في إنشاء وتكوين أجهزة رقابية مختصة تسهر على المحافظة على المال العام وصيانته من العبث والضياع، وضمان صرفه في الأوجه المحددة لها قانونا، وهذا لتجنب وقوع أي خلل أو خطأ في التنفيذ، وإن وقع صحح في حينه، وكذا التأكد من أن التنفيذ تم على الوجه الذي يجب أن يتم عليه فعالية ونجاعة وملاءمة وقانونا².

(1) باستثناء الوضع في النظام الإسلامي الذي تحددت في ظله مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العمومية بنصوص قرآنية، أنظر في هذا الخصوص:

- BENAÏSSA Saïd, Introduction aux finances publiques études comparatives des systèmes financières Islamique- Libérale- socialiste, imp, EPA , Alger, 1982, p 43 et s.

- أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، المطبعة السلفية ومكنتها، ط 03، القاهرة، 1382 هـ، ص 18 وما يليها.
- علي بن محمد حبيب البصري الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 99 وما يليها.

(2) أنظر كلا من:

- عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ط 03، 2005، ص 17، 18.
- سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 341.
- حمزة محمد شاهر محمود، ضوابط الإنفاق العام في النظام اليمني، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1995، ص 19.

وعلى ذلك، فإن عملية الرقابة لا تستمد أهميتها من ذاتها، وإنما تستمدتها من تنفيذ الميزانية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان¹، هذا التنفيذ الذي يقوم به المكلفون بذلك، وهم الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون الذين يخضعون لقواعد قانونية آمرة أثناء قيامهم بالتنفيذ، وهذا من خلال الإجراءات المتبعة أثناء تنفيذ العمليات المالية، والمتمثلة في مجال النفقات في إجراءات الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف، أو تحرير الحوالات ثم أخيرا الدفع².

إن البحث في موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية، مسألة مستهوية لكنها صعبة وشائكة في نفس الوقت، ومما يزيد من صعوبتها، أن هذا الموضوع يقع في مساحة ينتهي عند أطرافها الكثير من فروع القانون، خصوصا فروع القانون العام، التي هي القانون الإداري والمالية العامة والإدارة العامة، والكثير من العلوم الأخرى، كعلم الاقتصاد وعلم المحاسبة العمومية. وكل الباحثين في هذه الفروع لا يعطون للرقابة على تنفيذ الميزانية الأهمية التي تستحقها في بحوثهم، وإن أشاروا إليها، فإن إشارتهم غالبا ما تقتصر على العموميات وتكون محصورة ضمن زاوية ضيقة تبعا لكل فرع، دون الاهتمام بالزوايا الأخرى، مما يعطي للموضوع صورة جزئية، ما ترتب عنه أن الدراسات المتخصصة في موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية كانت ولا تزال قليلة جدا إلى درجة أنها لا تكاد تذكر في بعض جوانبه، ناهيك عنها حالة الجزائر، التي لا يعدو أن يكون فيها أمر البحث في هذا الموضوع مجرد إرهابات لبداياته الأولية³، وهذا ما يزيد أيضا من صعوبة دراسة موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية في القانون الجزائري، خصوصا عندما يتعلق الأمر بوضعية الرقابة الممارسة ميدانيا من قبل الأجهزة القائمة عليها⁴.

- NICOLAS Berland, l 'histoire du contrôle budgétaire en France, thèse, Université du Paris, dauphine, 1999, p 36 et s.

(1) لتتبع مسار تطور المصادقة أو الترخيص البرلماني في الجزائر، أنظر:

- M. T BOUARA, La Loi de finance en Algérie, Thèse du Doctorat d'état en droit publique, 2005-2006, p 91 et s.

(2) أنظر المادة 15 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية (المعدل والمتمم)، ج ر عدد 35.

(3) يأتي في مقدمة المؤسسين للدراسة في هذا الموضوع، الأستاذ/ ابن عيسى سعيد، باعتباره خبيرا ماليا وإداريا، أنظر له في هذا الخصوص:

-BENAISSA Saïd, La déconcentration financières, revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, volume XI, N 02, Juin 1974, p 337, et s.

- BENAISSA Saïd ,Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 09 et s.

(4) فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة الجزائر، 2012، ص 05.

وإذا كانت النظرة إلى الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة تختلف باختلاف الفروع العلمية التي تدرس من خلالها، فإن هذه الرقابة تختلف كذلك باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها، فهي من حيث التوقيت قد تكون رقابة سابقة أو مرافقة أو لاحقة، وهي من حيث الموضوع قد تكون رقابة شرعية أو محاسبية أو مالية اقتصادية أو تنصب على البرامج، وهي من حيث الأسلوب قد تكون رقابة شاملة أو انتقائية، مستمرة، دورية، أو مفاجئة، تلقائية أو بناء على إخطار، وهي من حيث جهة الرقابة قد تكون قاعدية وعليا.

وباعتبار القاسم المشترك الذي تلتقي عنده مختلف الزوايا التي ينظر منها للرقابة على تنفيذ الميزانية، هو أن جميع أنواع هذه الرقابة تتم على مستويين رئيسيين متلازمين، وهما المستوى القاعدي الذي تمارس فيه الرقابة من قبل الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية، وهذه الرقابة تسمى الرقابة القاعدية أو الذاتية، والمستوى العالي تمارس فيه الرقابة على أجهزة السلطة التنفيذية من طرف أجهزة عليا مستقلة، هي البرلمان ومجلس المحاسبة، ويعبر عن هذه الرقابة بالرقابة العليا.

فالرقابة القاعدية هي تلك الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية - مبدئيا - بواسطة موظفين متخصصين على مستوى الإدارة المركزية، وكذا على المستوى المحلي، على التصرفات المتعلقة بتسيير الأمرين بالصرف كالوزراء، الولاة، المنتخبون (رئيسا غرفتي البرلمان، رؤساء المجالس البلدية)، وبقية الموظفين الآخرين¹.

والسلطة التنفيذية وهي تمارس الرقابة على تنفيذ الميزانية بنفسها تكون ممثلة في وزارة المالية بالتعاون مع الوزارات الأخرى باعتبارها القائمة بتنفيذ النفقات العمومية، وفقا للاعتمادات المقررة من طرف السلطة التشريعية، وهي رقابة تتم على كافة المستويات بصفة سابقة أو مرافقة أو لاحقة، شاملة أو انتقائية، مستمرة أو دورية، مفاجئة أو تلقائية أو بناء على إخطار، كل بغرض التأكد من التنفيذ تم بشكل صحيح ملاءمة وقانونا، فنتفادى بذلك السلطة التنفيذية ملاحظات وانتقادات الجهات الرقابية العليا.

ومع الرقابة القاعدية على تنفيذ الميزانية تأخذ أشكالا متعددة، وقد تختلف من دولة لأخرى في بعض التفاصيل، إلا أنها بشكل مجمل تمارس ضمن مستويات يكمل بعضها البعض، فهي تمارس على مستوى السلطة الرئاسية، حيث تتم الرقابة من طرف الرئيس الإداري على

(1) - BEN AISSA Saïd, Les Contrôles Administratifs avant paiement, quelle mutation ?

Colloque sur le contrôle des finances publiques, Tunis, 28, 29 et 30 Janvier 1988, p 04, et s.

أعمال مرؤوسيه باعتباره مسؤولاً عن جميع الأعمال والتصرفات التي تتم تحت مسؤوليته¹، كما تمارس الرقابة على تنفيذ الميزانية من قبل أجهزة متخصصة تنشأ على مستوى مرافق السلطة التنفيذية، كالمفتشيات العامة للإدارة، وهي مختصة موجودة على مستوى كل الوزارات، موضوعة تحت سلطة الوزير المعني، مكلفة بمراقبة وتفتيش جميع المصالح التابعة للوزراء، بصفة مفاجئة أو بعد إخطار سابق وعلى المستندات أو في عين المكان.

وتمارس الرقابة القاعدية على تنفيذ الميزانية كذلك من طرف الجهات الوصية على الجهات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية والمؤسسات العمومية التابعة لوصايتها، كرقابة وزارة الداخلية على الولايات، ورقابة الولاية على البلديات التابعة لها، ورقابة وزارة التعليم العالي على الجامعات... الخ.

ومع ما للمستويات السالف ذكرها من أهمية في مجال الرقابة القاعدية على تنفيذ الميزانية، إلا أن الرقابة التي تمارسها وزارة المالية على مستوى مبعوثيها الدائمين في أجهزة الدولة ومؤسساتها، وهي رقابة المراقبين الماليين، وبعدهم رقابة المحاسبين العموميين، تعد أكثر أهمية لأن هذه الأجهزة أنشئت خصيصاً لهذا الغرض، بل أن وزارة المالية وهي تمارس هذه الرقابة في الميدان بواسطة المحاسبين، نصبت لهؤلاء جهازاً يملك جميع الصلاحيات في مواجهتهم، يتولى رقابتهم مركزياً وجهوياً، هذا الجهاز هو المفتشية العامة للمالية. لذلك فإن أهم رقابة قاعدية على تنفيذ الميزانية، هي الرقابة التي تتم على مستويات الأجهزة التابعة لوزارة المالية، باعتبارها تجرى من قبل أجهزة متخصصة وعلى جميع هيئات السلطة التنفيذية دون استثناء، مما يشكل صورة واضحة عن الكيفيات التي ستنفذ أو تنفذ أو نفذت بها النفقات العمومية.

أما الرقابة العليا على تنفيذ الميزانية، فهي تلك الرقابة التي تمارسها جهات أخرى مستقلة عن السلطة التنفيذية، وهذه الرقابة قد تكون كذلك سابقة أو مرافقة أو لاحقة لهذا التنفيذ. وتتنوع هذه الرقابة العليا، فقد تكون سياسية يمارسها البرلمان نيابة عن الشعب عن طريق حقه في اعتماد النفقات العمومية وحقه في متابعة تنفيذه خطوة بخطوة، وحقه في المصادقة على قانون ضبط الميزانية، أو رقابة مختلطة قضائية وإدارية، تمارسها جهات متخصصة عينها المؤسس الدستوري لذلك وبين وظيفتها المشرع، كمجلس المحاسبة الذي يمارس رقابته القضائية والإدارية على تنفيذ الميزانية، بوصفه هيئة مساعدة لكل من البرلمان والحكومة.

(1) أنظر المادة 2/47 من القانون رقم 03-06، المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تنص على أنه: " لا يعف الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه " ج. ر عدد 46.

إن دراسة موضوع الأجهزة الرقابية يستلزم الاعتماد على المنهج الوصفي والاستقرائي، وكذا المزج بين الجانب النظري والجانب التطبيقي، وهذا للتعرف على مدى التوافق بين ما هو نظري وما نصت عليه النصوص التشريعية والقانونية مع ما هو موجود في الميدان العملي، كما تتطلب الدراسة كذلك منهجا استقرائيا يقوم على استنباط بعض الحلول في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بعمل الأجهزة الرقابية قصد الاستفادة منها في إثراء وهذا الموضوع، وفي بعض جوانبه، اتباع منهج مقارن، لاسيما مع نظام الرقابة على تنفيذ الميزانية في بعض الدول الشبيهة في نظامها السياسي بالنظام الجزائري.

وعلى ذلك، فإن بحث الرقابة على تنفيذ الميزانية يهدف إلى إبراز مدى الانسجام والتناسق بين كافة مستويات الرقابة القاعدية والعلوية، ومن ثمة إلى بيان مدى فاعليتها ونجاحتها في القانون الجزائري، ومنه، فإن إشكالية الموضوع يمكن أن تصاغ على النحو التالي:

ما هو الدور الذي تلعبه الأجهزة الرقابية على تنفيذ الميزانية، وما مدى فاعليتها ونجاحتها، وهل هناك انسجام بين مختلف مستويات الرقابة القاعدية والرقابة العليا؟

من خلال طرح هذه الإشكالية التي سيتم التطرق إليها في البحث بطريقة منهجية، ستكون الخطة المنتهجة في دراسة موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية في القانون الجزائري مرتكزة على مستويين، الأول تعالج فيه الرقابة على تنفيذ الميزانية من قبل الأجهزة القاعدية التابعة للسلطة التنفيذية، والمتمثلة أساسا في رقابة كل من الأمر بالصرف والمراقب المالي والمحاسب العمومي من جهة، ورقابة المفتشية العامة للمالية على المحاسبين العموميين من جهة ثانية، وبيان مدى انسجام ونجاعة أنواع هذه الرقابة والعقبات التي تعترضها والحلول المقترحة لعلاجها (الباب الأول)، ثم التعرّيج إلى دراسة الرقابة على تنفيذ الميزانية والممارسة من قبل البرلمان ومجلس المحاسبة كهيئات عليا مستقلة، وبيان صلاحيات كل منهما في هذا الخصوص والعلاقة العضوية التي تربط مجلس المحاسبة بالبرلمان باعتباره هيئة مساعدة له وللحكومة، ومدى الانسجام بين رقابتيهما فيما بينهما، وكذا العلاقة بين هذه الأخيرة كرقابة عليا ورقابة أجهزة السلطة التنفيذية على المستوى القاعدي، والنقائص التي تعترضها والمقترحات المتعلقة بشأن ذلك (الباب الثاني).

وقد قسم البحث من الناحية الشكلية إلى **بابين** مقسمين إلى **فصلين**، وقسم كل فصل إلى **ثلاث مباحث**، وكل مبحث إلى **مطلبين**.

الباب الأول
الأجهزة الرقابية
على مستوى
الرقابة القطاعية

الفصل الأول

رقابة الأعوان التنفيذيين

تكمن أهمية هذه الدراسة في التعرف على الرقابة كوسيلة لضمان الصرف الحسن للميزانية العامة للدولة وهذا من خلال التعرف على الأجهزة الرقابية المختصة: دورها، تنظيمها، كيفية سير مصالحها وطرق الرقابة بها، ومدى فاعليتها ونجاحتها أثناء القيام بدورها الرقابي، وهذا بداية من أعوان الرقابة والتنفيذ الذين يسهرون على مراقبة وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وهم الآمرون بالصرف والمراقبون الماليون والمحاسبون العموميون، فالمفتشية العامة للمالية كهيئة إدارية رقابية دائمة تابعة لوزارة المالية، وهذا على اعتبارهم رقابة قاعدية من جهة، ثم البرلمان الذي يمارس الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، ومجلس المحاسبة الذي يمثل هيئة رقابية قضائية، واللذان يعتبران رقابة عليا من جهة أخرى.

يتناول هذا الفصل دراسة أعوان التنفيذ في المحاسبة العمومية الذين حددهم القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹ وهذا في الباب الثاني منه. فخص الفصل الأول منه للأمر بالصرف ثم الفصل الثاني للمحاسب العمومي. كما ذكر في الباب الثالث وفي مجال المراقبة أن وظيفة مراقبة النفقات المستعملة تسند إلى المراقب المالي الذي يمارس الرقابة المسبقة قبل تنفيذ الميزانية والذي يلعب دورا محوريا مهما في ذلك. ومنه سيتم التعرف على هؤلاء الأعوان الذين خول لهم القانون مهمة مراقبة وتنفيذ الميزانية وهذا بالتطرق إلى تعريفهم، مهامهم، تعيينهم، تنصيبهم، مسؤولياتهم وكذلك المحاسبة التي يمسكها كل من واحد منهم. كما سيتم التعرف على الدفاتر المحاسبية التي يمسكها كل عون من أعوان التنفيذ مع التركيز خاصة على المحاسب العمومي والأمر بالصرف. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى كل عون من أعوان التنفيذ ودفاتره المحاسبية، وبداية مع الأمر بالصرف (المبحث الأول)، ثم إلى المراقب المالي (المبحث الثاني)، وأخيرا إلى المحاسب العمومي (المبحث الثالث).

(1) القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990، ص 1129.

المبحث الأول

الآمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف أول فاعل في رقابة وتنفيذ الميزانية، وللتعرف على دوره ومختلف صلاحياته، يستوجب بداية تحديد المقصود بالأمر بالصرف (المطلب الأول)، ثم بيان أصنافه (المطلب الثاني).

المطلب الأول - المقصود بالأمر بالصرف

من الضروري لبيان المقصود بالأمر بالصرف، تحديد المصطلح بدقة وهذا بتعريفه لغة وقانونا (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى طرق تأهيله (الفرع الثاني).

الفرع الأول - تعريف الأمر بالصرف

يتم التعرف على الأمر بالصرف بالتطرق المدلول اللغوي (أولاً)، ثم إلى تحديد التعريف القانوني للمصطلح (ثانياً).

أولاً - التعريف اللغوي للأمر بالصرف

إن كلمة "الأمر" تطلق لغة على من يعطي أمراً للغير، الذي يفترض فيه الاستجابة بالطاعة لهذا الأمر، وذلك لوجود علاقة بين الأمر والمأمور أساسها السلطة التي يملكها الأول ويلتزم بالخضوع لها الثاني.

أما عبارة "الأمر بالصرف" فتطلق على من يأمر غيره بصرف النقود، بناء على سلطة مخولة له وهذا هو المفروض حال الرئيس الإداري أو من يقوم مقامه قانوناً عندما يتعلق الأمر بالتصرفات المالية (العمليات المالية) المتعلقة بتنفيذ النفقات التي يجريها أو يأمر بإجرائها¹.

وعبارة الأمر بالصرف التي تقابلها في اللغة الفرنسية كلمة " *l'ordonnateur* " التي تعني " الأمر " فقط، أما في اللغة العربية فقد أضيفت لها كلمة " بالصرف "، وهي عبارة لا تتسجم مع ما يقوم به الأمر *l'ordonnateur* لأن هذا الأخير يأمر بتحصيل الإيرادات كما يأمر بصرف النفقات، ولعله يأمر بالتحصيل قبل الإنفاق، لأن التحصيل هو مصدر

(1) مع عدم إنكار ما للإيرادات من أهمية قصوى في حياة المجتمع، خصوصاً الضرائب التي تعد ضرورية لاستقرار المجتمع لأنها تمثل المصدر الذي يمول عمليات الإنفاق، أنظر:

- BENAÏSSA SAÏD, Fiscalité Produits Domaniaux Parafiscalités, Nouvelles édition, Megasoft, Alger, 2001, p 02

الإنفاق، وعليه فإنه إذا كان من الضروري ربط تسمية الأمر بما يقوم به فعلا، فإنه من الأجدر والأحسن أن يسمى " الأمر بالتحصيل والصرف " باعتباره يقوم بالعملتين معا، أو يسمى " الأمر بالتصفية " لأنه يأمر بتصفية الإيرادات، كما يأمر بتصفية النفقات، غير أنه من الأفضل تسميته " الأمر " فقط دون إضافة صفة له، تحقيقا للاختصار المطلوب في التسمية من الناحية القانونية الدقيقة وتماشيا مع المصطلح المتعارف عليه في اللغة الفرنسية " l'ordonnateur " والذي يستعمل في جميع النصوص القانونية الجزائرية المترجمة إلى اللغة الفرنسية بصفة رسمية.

ثانيا - التعريف القانوني للأمر بالصرف

الأمر بالصرف بوجه عام هو كل شخص يتولى بصفة قانونية أمر إدارة وتسيير إدارة عمومية، ماليا وإداريا، باعتباره رئيسا إداريا لها، كما هو الشأن بالنسبة للوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المؤسسة الإدارية ذات الطابع الإداري¹. أما من وجهة النظر المالية، فإن الأمر بالصرف هو المسؤول المكلف بالتسيير المالي لهيئة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مصلحة من مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، وكل شخص يؤهل قانونا لاكتساب هذه الصفة².

وقد حاول المشرع تحديد تعريف للأمر بالصرف في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، والتي جاء فيها: " يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 أي العمليات التالية:

- الإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات³.

- الالتزام، التصفية والأمر بالدفع بالنسبة للنفقات⁴.

يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها أعلاه، صفة الأمر بالصرف، وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة ".⁵

ولقد أضاف المشرع في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 268/97⁵ المتعلق بصلاحيات الأمر بالصرف ومسؤولياتهم، حيث نص على أنه: " يعتبر أمرا بالصرف، حسب مفهوم هذا المرسوم، الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 13.

(2) نفس المرجع، ص 13.

(3) المواد 16 و 17 من القانون رقم 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1133.

(4) المواد 19 و 20 و 21 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1133.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21/07/1997، المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج ر عدد 48، صادرة في 23/07/1997، ص 14.

والمادية، الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26، 28، 29، من القانون رقم 21/90...المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل " ومنه، يتبين من خلال نص المادة 23 من القانون 21/90 والمادة 02 من المرسوم التنفيذي 268/97، أن الأمر بالصرف هو الشخص المؤهل قانونا بالتعيين أو بالانتخاب، لمنصب مسؤول التسيير، الذي تفوض له السلطة للقيام بالعمليات المالية الإدارية. ولكن بالرغم من وجود كل هذه العناصر المحددة لمفهوم الأمر بالصرف، إلا أنها تبقى عاجزة عن تقديم المفهوم الشامل، فبالترقيق في كلا التعريفين، يلاحظ أن فيه غياب للجهة الإدارية التي يعمل باسمها أو لحسابها، فهو الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير في أية جهة؟ الذي تفوض له السلطة للقيام بالعمليات المالية الإدارية لصالح من؟ ومنه فتحديد الجهة الإدارية التي يمكن أن تكون الدولة أو الهيئات التابعة لها، أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى كالولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إذا فهذا التحديد من شأنه إعطاء مفهوما كاملا للأمر بالصرف، بل أكثر من ذلك، فهو العنصر الأساسي الذي تستند إليه بقية العناصر الأخرى.

وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الأمر بالصرف بأنه: " كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ العمليات المالي والإدارية، باسم ولحساب الدولة أو الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"¹

بمعنى أن الأمر بالصرف هو كل شخص يكتسب الصفة القانونية لإنجاز التصرفات المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية، باسم ولحساب جهة إدارية، في شقها الإداري، سواء تعلق الأمر بتنفيذ الإيرادات بدءا من إثبات الديون وتصفيتهما إلى غاية الأمر بتحصيلها، أو تعلق الأمر بتنفيذ النفقات من حيث الالتزام بها وتصفيتهما والأمر بدفعها أو تحرير الحوالات بشأن صرفها.²

الفرع الثاني - تأهيل الأمر بالصرف

يؤهل الشخص قانونا ليكون أمر بالصرف عن طريق التعيين (أولا) أو الانتخاب (ثانيا)، ثم بعد ذلك تجرى عملية الاعتماد (ثالثا).

(1) أنظر المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمادة 02 من المرسوم 268/97.

(2) Mohand Boukersi, Gestion des Finances Publiques (Les règles d'Exécution du Budget), Polycopie, Ecole Nationale d'Administration, Direction de la Formation Continué, Janvier, 1998, p 05.

أولا - تعيين الأمر بالصرف

مبدئيا، يعين الأمر بالصرف بموجب قرار إداري، متى توفرت فيه الشروط المطلوبة قانونا.

فالإدارة تعبر عن إرادتها في تعيين الموظف العمومي بمقتضى قرار إداري، الذي يجب أن يصدر من الجهة الإدارية المختصة قانونا¹، وأن يتم الإفصاح فيه عن إرادة الإدارة وفقا للشكليات والإجراءات التي تنص عليها القوانين والتنظيمات المرعية في هذا الخصوص²، وأن يكون لهذا القرار سببا شرعيا غير مخالف للقانون والنظام العام، وأن يكون له محلا، باعتبار هذا المحل هو الأثر القانوني الحال والمباشر المترتب عن القرار الإداري، وعلى ذلك يكون المحل القاضي بتعيين الأمر بالصرف باعتباره موظفا عموميا هو إنشاء العلاقة بين الإدارة وهذا الموظف، وأخيرا يجب أن يكون الهدف من قرار تعيين الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة³، وكمثال لذلك الوالي الذي يعين على مستوى الولاية عن طريق مرسوم رئاسي.

وحتى يصدر قرار تعيين الأمر بالصرف، باعتباره موظفا عموميا، يجب أن تتوفر فيه الشروط القانونية التي يتطلبها المشرع، حيث أنه لا يمكن توظيف أيا كان في وظيفة عمومية إلا إذا توفرت فيه الشروط التالية⁴:

- أن يكون جزائري الجنسية،
- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية،
- ألا تحمل شهادة سوابقه العدلية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها،
- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية،
- أن تتوفر فيه شروط السن القانونية للتوظيف، وهي كحد أدنى 18 سنة ميلادية كاملة، وأن يكون متمتعا بقدراته البدنية والذهنية، وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد شغلها.

(1) Ahmed MAHIOU, Cours d'Institution Administrative, Troisième Semestre de la Licence en Droit, O P U, Alger, 1976, P 204 a 209

(2) André De Laubader, Traite de Droit Administratif, L G D J, Soufflot, Paris, T 01, 1976, pp 299 et ss

(3) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 19.

(4) المادة 75 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر عدد 46، الصادرة في 16/07/2006، ص 08.

ثانيا - انتخاب الأمر بالصرف

كما يؤهل الأمر بالصرف عن طريق التعيين، فإنه يؤهل كذلك عن طريق الانتخاب، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يعد أمرا أساسيا أو رئيسيا بالصرف، بعد انتخابه على رأس البلدية، وفقا لما ينص به القانون رقم 10/16¹ في مادته 65 استنادا للقانون رقم 11-10²، حيث يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، والذي يجب أن ينصب ويعلن للعموم ويبلغ قرار تعيينه مرفقا بمحضر للوالي المعني في مدة لا تتعدى ثمانية (08) أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع.

ثالثا - اعتماد الأمر بالصرف

بعد تعيين أو انتخاب الأمر بالصرف، يتم اعتماده لدى المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات والنفقات الذي يأمر بتنفيذها، باعتباره محاسبا مخصصا " *comptable assignataire* "، من خلال تقديم قرار تعيينه (الأمر بالصرف) أو القرار الناتج عن المداولة القاضية بانتخابه، مرفقا بالوثيقة التي تحمل نموذجا لتوقيعه. أما الأمر بالصرف المساعد أو المفوض له، فإنه فضلا عن ذلك يلتزم بتقديم قرار تفويض التوقيع، أما الوكيل فإن اعتماده يتم عن طريق تبليغ قرار تعيينه من الأمر بالصرف الذي عينه إلى كل من المحاسب العمومي المخصص والمراقب المالي للهيئة العمومية³.

وبالنسبة للأمر بالصرف للخرينة الولائية، فإنه يعين من طرف وزير المالية على مستوى المديرية الجهوية للخرينة ممثلا في المدير الجهوي للخرينة⁴.

الفرع الرابع - تصنيفات الأمر بالصرف

للأمر بالصرف عدة تصنيفات، فيمكن تصنيفه إلى أربعة أنواع: الأمر بالصرف الرئيسي (أولا) والأمر بالصرف الثانوي (ثانيا)، أو أمرا بالصرف وحيدا (ثالثا)⁵، أو الأمر بالصرف المفوض له (رابعا).

(1) المادة 65 من القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر عدد 50، الصادرة في 2016/08/28، ص 17.

(2) المادة 65 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 37، الصادرة في 2011/07/03، ص 12.

(3) فنينش محمد الصالح نفس المرجع، ص 21.

(4) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 ماي 1991 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخرينة وصلاحياتها وعملها، ج. ر عدد 23، الصادرة يوم 22 ماي 1991، ص 798.

(5) ابن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003/2002، ص 51 و 52. والمادة 25 من القانون 21/90، معدلة بموجب المادة 73

أولا - الأمر بالصرف الرئيسي *Ordonnateur principal*

الأمر بالصرف الرئيسي، هو الذي تم تعيينه أو انتخابه على رأس الهرم الإداري للهيئة التي يتولى إدارتها، والذي تمنح له السلطات الخاصة بتراخيص الميزانية بصفة مباشرة دون وسيط¹، فيصدر أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر تحصيل الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين سواء تعلق الأمر بتفويض الإعتمادات الخاصة بالتسيير، أو الإعتمادات الخاصة بالتجهيز والاستثمار، حيث يقوم الأمر بالصرف الرئيسي في هذه الأخيرة بتبليغ أوامر التفويض بالبرامج المأذون بها إلى الأمر بالصرف الثانوي وذلك ضمن الحدود المرخص بها².

وبهذا الوصف، يعد مكتسبا لصفة الأمر بالصرف الرئيسي كل من³:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.

- الوزراء.

- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من الميزانية الملحقة.

كما يمكن للأمر بالصرف الرئيسي وحسب المادتين 28، 29 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، أن يفوض موظفا مرسما في المؤسسة للقيام بمهامه أو جزء منها، على أن تكون ذلك تحت إشرافه المباشر لأنه يبقى هو المسؤول الأول عن كل المهام الموكلة وذلك أمام الجهات المعنية.

تجدر الإشارة إلى أنه في مجال تنفيذ الميزانية، لا توجد سلطة رئاسية بين الأمرين بالصرف الرئيسيين، وإنما توجد سلطة وصاية إدارية فقط، كما هو الشأن في العلاقة بين

من المرسوم التشريعي رقم 04/92 المؤرخ في 11/10/1992، المتضمن قانون المالية التكميلي، ج، ر عدد 73، والمادة 06 من المرسوم رقم 91-313.

(1) شلالى رضا، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001/2002، ص 13.

(2) المادة 27 من القانون 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134، والمواد 07، 13، 20 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، الصادرة في 18 سبتمبر 1991، ص 1649، والمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 97/498، المؤرخ في 27/12/1997، المتعلق بالتسيير المالي والإداري للمراكز الدبلوماسية والقنصلية، ج. ر 86.

(3) المادة 26 من القانون 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

وزير الداخلية والولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، والعلاقة بين الولاية ورؤساء البلديات، وكذا في العلاقة بين الوزير والمؤسسات العمومية الإدارية التابعة لقطاعه¹.

وبناء على هذه العلاقة، فإن المسؤول ذو المستوى الأعلى - الوزير مثلا - لا يستطيع إعطاء الأوامر إلى من هو أدنى منه مسؤولية، كوالي أو رئيس البلدية أو مدير المؤسسة العمومية مثلا، بإنجاز العملية كذا، لأن كل أمر بالصرف رئيسي مسؤول عن التصرفات والعمليات المالية المسندة إليه والتي لا يجريها إلا في حدود الإعتمادات المفتوحة له كي تكون قابلة للدفع من صندوق أمين الخزينة المركزي أو أمين الخزينة الرئيسي²، فضلا عن ذلك فهو ملزم بتقديم حساب بشأنها³.

لقد نصت المادة 29 المذكورة أعلاه على أنه " يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤولياتهم⁴ ".

أما المادة 28 التي تطرقت لاستخلاف الأمرين بالصرف، فإنها نصت على ما يلي: " في حالة غياب أو مانع، فإنه يتم استخلاف الأمرين بالصرف في أداء وظائفهم بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك⁵ ".

ثانيا - الأمر بالصرف الثانوي *Ordonnateur secondaire*

يعتبر أمرا بالصرف ثانويا، كل رئيس لمصلحة من مصالح الدولة غير الممركزة، أو المؤسسات أو الهيئات العمومية التي ينص قانونها الأساسي على منح الوحدات التابعة لها شيئا من الاستقلال المالي، علما أن هذه المصالح غير الممركزة والوحدات التابعة للمؤسسات والهيئات العمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ففيما يخص مصالح الدولة غير الممركزة، فإن الأمر يتعلق بالمصالح الخارجية التابعة للوزارات على مستوى الولايات وكذا المراكز الدبلوماسية والقنصلية، أما فيما يخص المؤسسات أو الهيئات العمومية الإدارية، فإن الأمر يخص الوحدات التابعة لها، مثل الكليات بالنسبة للجامعات.

فالأمر بالصرف الثانوي في مثل هذه المصالح والوحدات هو المكلف بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات، ويباشر هذه الوظيفة تحت السلطة الرئاسية للأمر

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 25.

(2) المادة 01/25 من المرسوم رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1650.

(3) Mohand Boukersi, op, cit, p 05

(4) المادة 29 من القانون 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(5) المادة 28 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1134.

بالصرف الرئيسي، وفي حدود الإعتمادات المفوضة له من هذا الأخير¹، وزيادة على ذلك، فإنه لكي تكون حوالات الدفع الصادرة من الأمر بالصرف الثانوي قابلة للدفع من صندوق أمناء خزينة الولاية المختصين إقليمياً مثلاً، فإنه يجب أن تكون في حدود الإعتمادات المفوضة له².

من خلال ما سبق يمكن تعريف الأمر بالصرف الثانوي كما يلي: أنه الشخص الذي تم تفويضه من طرف الأمر بالصرف الرئيسي، ويقوم بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفتوحة وأوامر الإيرادات ضد المدينين³. من هذا يتعرف على مختلف تصنيفات الأمر بالصرف وذلك على حسب طبيعة مركزهم وممارستهم لوظائفهم.

ثالثاً - الأمر بالصرف الوحيد *Ordonnateur unique*

الأمر بالصرف الوحيد، هو الوالي عندما ينجز العمليات المالية المتعلقة بنفقات الدولة الخاصة ببرامج التجهيز العمومية غير الممركزة، حيث توضع اعتمادات الدفع المفتوحة في مجال نفقات التجهيز والاستثمار تحت تصرفه عن طريق مقرر أو تفويض من قبل الوزير المكلف بالمالية⁴.

ويقوم الوالي بتوزيع اعتمادات الدفع المخصصة له، والتي بلغت إليه من قبل الوزير المكلف بالمالية حسب كل فصل بموجب مقرر، وله سلطة تقديرية في حدود هذه الإعتمادات المرخص له بها، إذ بإمكانه أن يقوم بتحويلات من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع، أو بتحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية، على أنه في جميع الحالات، يتعين عليه الالتزام بتبرير قانوني لإثبات كل نفقة تجهيز عمومي⁵.

(1) أنظر المواد 06، 07، 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1649.

(2) المادة 26 من نفس المرسوم السابق، ج. ر عدد 43، ص 1650.

(3) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1649.

(4) المادة 01/23 من نفس المرسوم، والمادة 01/19 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13/07/1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج. ر عدد 51، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 2000-40 المؤرخ في 14/02/2000، ج. ر عدد 06، والمرسوم رقم 02-62، المؤرخ في 12/02/2000، ج. ر عدد 10، والمرسوم رقم 09-148، المؤرخ في 02/05/2009، ج. ر عدد 26.

(5) المادتين 15 و 19 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، والمادة 39، من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07/07/1984، المتعلق بالقوانين المالية المعدل والمتمم، ج. ر عدد 28، المعدل بالقانون رقم 88-05، المؤرخ في 12/01/1988، ج. ر عدد 02. والقانون رقم 89-05، المؤرخ في 13/01/1989، ج. ر 04. والمرسوم التشريعي رقم 93-15، المؤرخ في 19/01/1993، ج. ر 80. والمرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29/12/1993، ج. ر 88.

رابعاً - الأمر بالصرف المفوض له

باعتبار الأمر بالصرف قد يحمل في نفس الوقت صفتي الأمر بالصرف الرئيسي والوحيد، فإنه يمكن له ضمن صلاحياته وتحت مسؤولياته تفويض توقيعه إلى موظفين مرسمين موضوعين تحت سلطته المباشرة¹، كأن يفوض الوزير توقيعه لمدير ديوانه أو للمدير المكلف بالمالية على مستوى وزارته، أو كتفويض الوالي توقيعه للكاتب العام للولاية التي هو على رأسها، وكتفويض توقيع مدير المؤسسة العمومية الإدارية للمسؤول المكلف بالمالية في نفس المؤسسة.

هؤلاء الموظفون يأخذون تسمية الأمرين بالصرف المساعدين أو المفوضين، ويباشرون العمليات المالية المفوض لهم بشأنها تحت سلطة ومسؤولية الأمرين بالصرف الرئيسيين أو الوحيدين الذين فوضهم توقيعهم.

تجدر الإشارة، بأن تفويض التوقيع مسألة شخصية، ينتهي آلياً بانتهاء مهام المفوض أو المفوض له، وأن المفوض له بالصرف لا يمكنه تفويض موظف آخر وذلك تطبيقاً لقاعدة " أن المفوض له لا يمكن أن يكون مفوضاً "، وعليه فإن العلاقة تبقى محصورة بين الأمر بالصرف الرئيسي أو الوحيد بصفته مفوضاً والأمر بالصرف المساعد بصفته مفوضاً له، والتي يحكمها مبدأ التدرج الرئاسي، وقواعد تفويض التوقيع التي أقرها القانون الإداري² وقواعد المسؤولية التضامنية المبنية على أساس الثقة بين الطرفين (المفوض والمفوض له)³. في الأخير يجب التذكير بأنه في حال غياب الأمر بالصرف أو حدوث مانع له يمكن استخلافه في أداء مهامه بقرار تعيين، يعد قانوناً ويبلغ للمحاسب العمومي المعني.

هذا من حيث تحديد المقصود بالأمر بالصرف، أما من حيث الدور الذي يقوم به في تنفيذ النفقات العمومية فهو ما سيعالج في المطلب الموالي.

الفرع الخامس - دفاتر الأمر بالصرف⁴

يقوم الأمر بالصرف بمسك مجموعة من الدفاتر تسجل عليها مختلف عمليات المحاسبة التي يمسكها. تتمثل هذه الدفاتر في البطاقات المحاسبية والإدارية (أولاً)، السجلات المحاسبية والإدارية المختلفة (ثانياً).

(1) المادة 29 من القانون 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(2) انظر مثلاً المرسوم التنفيذي رقم 2000-269، المؤرخ في 2000/08/31 المتعلق بتفويض أعضاء الحكومة لإمضاءاتهم، ج. ر عدد 55.

(3) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 28.

(4) سكوتي خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2013/2012، ص 47

أولاً- البطاقات المحاسبية والإدارية

يتم التعرف على البطاقات المحاسبية والإدارية المختلفة وهي بطاقة الالتزام، بطاقة متابعة استهلاك النفقات، بطاقة المورد، بطاقة الطلبية.

1- بطاقة الالتزام

تفتح بطاقة الالتزام لكل حساب من حسابات نفقات التسيير وذلك عند إصدار أمر الدفع وتحمل البطاقة المعلومات التالية:

- . اسم المؤسسة،
- . السنة المالية،
- . رقم الحساب،
- . الاعتماد المفتوح (مع الأخذ بعين الاعتبار كل تغيير في الاعتماد)،
- . مكان لتأشير المراقب المالي،
- . مكان الرصيد القديم،
- . مكان لمبلغ العملية (المبلغ الذي سيتم دفعه)،
- . مكان الرصيد الجديد،
- . إمضاء الأمر بالصرف.

وفي الصفحة الثانية نجد الجدول التفصيلي لإجمالي الدفعات *Engagement* الذي يحمل رقم الترتيب، الرقم المرجعي لأمر الصرف، تاريخ اليوم والمبلغ. فعند تحرير أمر الدفع لكل نفقة من كل حساب من حسابات الميزانية، فإنه يتم تسجيل المعلومات التالية على البطاقة: الرقم المرجعي لأمر الدفع، تاريخ إصدار الأمر، المبلغ (مبلغ النفقة) ثم يطرح مبلغ العملية من الرصيد القديم للحصول على الرصيد الجديد. وهذه البطاقة تسمح للأمر بالصرف من التأكد من توفر الاعتماد الكافي والذي يغطي النفقة، وتسمح بإظهار الرصيد الباقي للحساب، كما تسمح بمعرفة نسبة استهلاك الاعتماد المفتوح لكل حساب والتي تساعد على اتخاذ القرارات اللازمة في الوقت المناسب. تستخرج بطاقة الالتزام في ثلاث نسخ ترسل إلى المراقب المالي ليصادق عليها رفقة نسخة من الفاتورة وبطاقة الطلبية بالنسبة للبضائع، أو رفقة نسخة من جدول المستخدمين بالنسبة لرواتب العمال والموظفين، أين يتم التحقق عليها من كل الجوانب ويحتفظ بنسخة منها.

2- بطاقة متابعة استهلاك النفقات¹

تفتح بطاقة متابعة استهلاك النفقات لكل حساب فهي خاصة بالحوالات التي يصدرها الأمر بالصرف، إذا أنه وقبل تسليمها للمراقب المالي لا بد من تسجيلها على هذه البطاقة مع ذكر اسم المستفيد ومبلغها وتاريخها.

3- بطاقة المورد

يقوم الأمر بالصرف بمسك بطاقة لكل مورد من الموردين الذين تتعامل معهم المؤسسة حيث تسمح البطاقة بمعرفة حجم المعاملة مع كل مورد، كما تمنع التجاوز في سقف النفقات المسموح به لفائدة كل مورد لأن قانون الصفقات العمومية لا يسمح بتجاوز إجمالي النفقات المسددة لفائدة المورد الواحد أكثر من مبلغ محدد خلال السنة المالية الواحدة، وفي حالة ما إذا تم تجاوز هذا المبلغ يجب إبرام صفقة عمومية وفق الشروط القانونية.

وتسجل على البطاقة المعلومات التالية: اسم المورد، رقم الحوالة، رقم الفاتورة، تاريخ الفاتورة مبلغها، وكذا الرقم المرجعي للطلبية.

4- بطاقة الطلبية

تستعمل بطاقة الطلبية لطلب تمويل المؤسسة بما تحتاجه من طرف المورد، وتحمل البطاقة المعلومات التالية:

- اسم المورد،
- اسم المؤسسة،
- نوعية البضاعة، سعرها، كميتها، ومبلغها الإجمالي،
- تأشيرة المراقب المالي،
- تاريخ التمويل (التوزيع)،
- مكان التوزيع،
- رقم الطلبية وتاريخ إعدادها.

تسحب الطلبية على أربعة (04) نسخ من طرف الأمر بالصرف ويرسلها إلى المورد ليضع عليها نوع البضاعة ومبالغها، لترد بعد ذلك إلى الأمر بالصرف الذي يقوم بتسجيل مبلغ الطلبية على بطاقة الالتزام، ثم يعيدها للمورد ليتم إعداد الفاتورة التي تدفع رفقة بطاقة الالتزام ونسخة من الطلبية للمراقب المالي للتأشير عليها، ثم ترد للأمر بالصرف الذي يعد بطاقة الأمر بالدفع ويرسلها للمحاسب العمومي ليقوم بعملية الدفع.

(1) سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 49.

من هنا تم التعرف على البطاقات المحاسبية والإدارية التي يستعملها الأمر بالصرف، وعلى طبيعة كل بطاقة ومميزاتها المختلفة وعلى كيفية استعمالها.

ثانياً- السجلات المحاسبية والإدارية

يقوم الأمر بالصرف أثناء تأدية مهامه باستعمال سجلين وهما سجل النفقات وسجل الجرد.

1- سجل النفقات

يشبه سجل النفقات السجل الذي يمسكه المحاسب العمومي غير أنه عوض تسجيل أرقام حوالات الدفع يتم تسجيل الرقم الخاص بالأمر بالدفع. وهذا السجل يسمح للأمر بالصرف من معرفة المبالغ التي أمر بصرفها والخاصة بكل حساب، ومتابعتها إلى حين تسديدها من طرف المحاسب العمومي. فبعد أن يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقات التي أمر بدفعها، يرسل إلى الأمر بالصرف شهرياً نسخة لإجمالي النفقات الخاصة بالميزانية في وثيقة تدعى بـ NC 13 يبين فيها الوضعية المالية بالنسبة للنفقات التي تم دفعها، ونسخة من وثيقة الدفع للأمر بالصرف عند كل دفع، فيقوم الأمر بالصرف بتسجيل تلك النفقات حسب الفصل، الباب، المادة، والفقرة المخصصة لها في الميزانية، ثم يقوم بمقارنة ما دفع من طرف المحاسب العمومي وما أمر بدفعه

2- سجل الجرد

سجل الجرد هو سجل تجرد فيه كل موجودات وممتلكات المؤسسة من تجهيزات مختلفة: آلات إلكترونية، خزائن، كراسي، مكاتب إضافة إلى موجودات حظيرة السيارات... الخ. تكون صفحات دفتر الجرد مرقمة ترقيميا تصاعدياً من الصفحة الأولى إلى آخر صفحة وفي كل صفحة مجموعة من الأعمدة:

- العمود الأول: رقم التسلسل المرجعي للتجهيز.
- العمود الثاني: تاريخ الحيازة.
- العمود الثالث: نوع التجهيز.
- العمود الرابع: تخصيصه.
- العمود الخامس: مبلغ التجهيز موضع الحيازة.
- العمود السادس: ملاحظات متعلقة بالتجهيز.
- العمود السابع: تاريخ التنازل عن التجهيز (في حالة إذا تنازلت عنه المؤسسة).

يتبين من هذا أن للأمر بالصرف سجلان، مخصصان للنفقات وللجرد، وظيفتها توثيق المعلومات اللازمة.

المطلب الثاني

الدور الرقابي للأمر بالصرف

الفرع الأول - مهام الأمر بالصرف¹

تتلخص مهام الأمر بالصرف في النقاط التالية:

- إعداد الميزانية التقديرية وعرضها على مجلس إدارة المؤسسة، ثم تقديمها إلى الوزارة الوصية (بالنسبة للخزينة يقدمها مباشرة لوزارة المالية)، مرفقة بتقرير تبريري لهذه المبالغ المقررة.
- متابعة الميزانية حسب أبواب المواد والفقرات المسجلة بعد المصادقة عليها مع احترام المبالغ المعتمدة لكل منها.
- المحافظة على ممتلكات المؤسسة والقيام بعمليات الصيانة اللازمة لضمان الاستغلال الأمثل للإمكانات المادية المتاحة.
- المحافظة على كل وثائق المحاسبة المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف.
- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعملية الالتزام والأمر بالدفع وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية.
- تقديم الحساب الإداري للمؤسسة والمتعلق بالسنة المالية، إلى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة، وذلك في الآجال المحددة.
- من خلال إبراز كل هذه المهام، تتضح أهمية الدور الذي يلعبه الأمر بالصرف، من إعداد للميزانية ومتابعتها، وكذا مسؤوليته في المحافظة على ممتلكات المؤسسة وعلى وثائق المحاسبة المختلفة.

الفرع الثاني - مسؤوليات الأمر بالصرف²

إن مسؤولية الأمر بالأمر بالصرف ذات أهمية فهو مسؤول شخصيا عن كل التصريحات (التصريح بالصرف أو الإيراد)، التي يقوم بها.

(1) سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 41.

(2) نفس المرجع، ص 41.

" الأمرون بالصرف مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال"¹.

كما يعتبر الأمر بالصرف مسؤولا مدنيا أو جزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم².

ومنه يمكن تقسيم مسؤولية الأمر بالصرف إلى مسؤولية سياسية، مسؤولية تأديبية، مسؤولية مدنية مسؤولية جزائية، وإلى مسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي.

01- المسؤولية السياسية

تشمل المسؤولية السياسية خصوصا، أعضاء الحكومة (الوزراء) والمنتخبين الذين لهم صفة الأمرين بالصرف (لاسيما رؤساء المجلس الشعبية البلدية).

وهي تستند إلى فكرة أن الميزانية هي عبارة عن الترجمة المالية لسياسة معينة، وهي كذلك رخصة يعطيها البرلمان للحكومة³. من هنا، فإن المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الإعتمادات المالية ورخصت لهم باستعمالها في إطار أهداف تلك السياسة. فبالنسبة لأعضاء الحكومة، يحق للبرلمان (دستوريا) مساءلة أي وزير عن الانحرافات في استعمال الإعتمادات المقررة لدائرته الوزارية. كما يمكن، مبدئيا، أن يتعرض الوزير إلى العزل (من طرف رئيس الجمهورية) بسبب المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها.

وتجدر الإشارة أن هذه المسؤولية ليست لها أي فاعلية في الواقع، لأن القرارات المالية للأمرين بالصرف، بصفة عامة، غالبا ما تفلت، بصدد تبريرها، من دائرة الشرعية الضيقة Régularité لتدخل ضمن دائرة الملاءمة الواسعة Opportunité، حيث تلعب فيها السلطة التقديرية دورا هاما، الأمر الذي يصعب من تجسيد فكرة مساءلتهم عما يمكن أن يتبدى من انحراف في تسييرهم المالي⁴.

02- المسؤولية التأديبية

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الأمرون بالصرف الآخرون مقابلة للمسؤولية السياسية الخاصة بأعضاء الحكومة والمسؤولين المنتخبين. فالمدير الذي يرتكب

(1) المادة 31 من القانون رقم 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(2) المادة 32 من نفس القانون المذكور، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(3) - BOUARA (M.T), La loi de finances en Algérie, Doctorat d'Etat, Université d'Alger,

2006, p. 32.

(4) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 35.

مخالفات في تنفيذ الميزانية يكون محل مساءلة من قبل المسؤول السلمي الأعلى منه والذي يمكن أن يسلط عليه عقوبة أو أكثر من العقوبات المقررة قانونا (مثل الإنذار أو التوبيخ أو التنزيل في الرتبة أو العزل...الخ).

غير أن التطبيق الفعلي لهذه المسؤولية يبقى محدودا جدا. فالمخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها الأمر بالصرف غالبا ما تتم في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية، مما يجعل من الصعب إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخير، أو ارتكابها يكون بدافع المصلحة العامة التي يستطيع التذرع بها لتبرير انحرافه عن الانضباط المالي. كما أن توقيع العقوبات التأديبية يظل مرهونا بالسلطة التقديرية لمسئول الأمر بالصرف السلمي والذي قد يكون هو نفسه المتسبب في المخالفات المنسوبة لهذا الأخير (مثل حالة تنفيذ أوامر وزير من طرف أمر بالصرف ثانوي)¹.

03- المسؤولية المدنية

أساس المسؤولية المدنية² هو الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات الموكلة إليه، والضرر الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك، إضافة إلى أن أساس المسؤولية المدنية للأمر بالصرف يمكن أن يستشف من أحكام المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أن «الأمرون بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها، كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشعورية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال»³، وكذا من المادة 01/32 التي جاء فيها أن «الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، لذا فهم ملزمون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة المخصصة لهم»⁴.

ومنه فالمسؤولية المدنية والجنائية التي كرستها المادة 32 تتمثل في أن الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وكذلك هم ملزمون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة

(1) نفس المرجع السابق، ص 36 و37.

(2) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 37.

(3) المادة 31 من القانون رقم 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(4) المادة 32 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1134.

المخصصة لهم¹. ومن شأن هذا الجرد أن يكشف النقائص إذا ما حدثت ويتعرض الأمر بالصرف إلى مسؤولية شخصية إذا تهاون في مسك هذا الجرد.

04- المسؤولية الجزائية

قد يبدو للوهلة الأولى، أن تطبيق المسؤولية الجزائية للآمرين بالصرف هو سهل نسبياً، مقارنة بأنواع المسؤولية الأخرى. فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير المالي يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقاً لقانون العقوبات (اختلاس، تبديد، غدر،...) ويكون بذلك الأمر بالصرف محل مساءلة جزائية من طرف الجهة القضائية المختصة.

إلا أن إثبات المسؤولية الجزائية في الواقع يمكن أن يطرح صعوبات كبيرة. فعلى الرغم من أهمية الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها الآمرون بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية والعمليات المالية، فإنه من الصعب إثبات طابعها الجزائي، أي إقامة الدليل على وجود الخطأ الشخصي المقترن بالقصد الجنائي لمرتكبيها، وتحديد الضرر المالي الذي يكون قد لحق الهيئات العمومية المعنية أو الخزينة العمومية من جراء ذلك.

وحتى في الحالات التي يمكن أن يكون طابعها الجزائي متبدياً، فإن إيصالها إلى علم الجهات القضائية المختصة يظل مرهوناً، في كثير من الأحيان، بالتبليغ عنها من طرف السلطات المعنية (لاسيما المسؤولون السلميون للآمرين بالصرف أو سلطات الوصاية التي يتبعونها) والتي غالباً ما تتقاعس عن ذلك لأسباب مختلفة².

ويلعب مجلس المحاسبة الذي يعتبر الهيئة الرقابية العليا دوراً بارزاً في الكشف عن المسؤولية الجنائية، حيث أنه إذا ما كشف أثناء ممارسة وظيفته الرقابية وقائع يمكن وصفها بجرائم، فإنه يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض القيام بالمتابعة، وهذا ما أكدته المادة 27 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

أما عن المسؤولية الخاصة بالأمر بالصرف فيوجد تأكيد عليها في نص المادة 62 من قانون المحاسبة العمومية والتي تخضع الأمر بالصرف لمراقبة وتحقيقات المؤسسات والأجهزة المؤهلة لهذا الغرض. كما تجبر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 268/97 الأمرين بالصرف على احترام التنظيم الجاري به العمل، وإلا فستسلط عليهم العقوبات المنصوص عليها في المادة 89 من الأمر 20/95.

يلاحظ من كل هذا أن الأمرين بالصرف يخضعون لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من طرف مجلس المحاسبة وأكثر من هذا فهم ملزمين بتقديم حساباتهم

(1) المادة 32 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(2) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 39.

الإدارية له كل سنة. يعد هذا الإجراء وسيلة رقابية للمجلس وهذا ما يساعد على اكتشاف مواطن الخلل. كما أن الأمر بالصرف يتعرض لعقوبات في حال تأخره في تقديم الحسابات أو عدم تقديمها أصلا لمجلس المحاسبة¹.

05- المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي

إن عدم الفاعلية في الأخذ بمختلف أنواع مسؤولية الأمرين بالصرف ضمن قواعد القانون العام كما تم بيانه أعلاه، أدى بالمشروع إلى تأسيس مسؤولية خاصة بمسئولي وأعوان الهيئات العمومية المضطلعين بالتسيير المالي.

في الجزائر، إن التحقيق في هذه المخالفات والمعاقبة عليها هما من اختصاص مجلس المحاسبة، ممثلا في غرفة الانضباط الميزاني والمالي *Chambre de discipline budgétaire et financière*، بموجب أحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة².

أما في فرنسا، فبموجب قانون 25 سبتمبر لسنة 1948، تم إحداث محكمة الانضباط الميزاني التي أصبحت تسمى فيما بعد بمحكمة الانضباط الميزاني والمالي *cour de discipline budgétaire et financière*، لتختص بزجر المخالفات لقواعد الميزانية والمحاسبة العمومية.

من كل ما تقدم، يتبين أن مسؤوليات الأمرين بالصرف تختلف باختلاف وظائفهم من جهة والأخطاء أو المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبوها من جهة أخرى.

الفرع الثالث - مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية³

يكتسي مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية أهمية بالغة في مجال تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، لذلك يستوجب بداية تحديد المقصود بهذا المبدأ (أولا)، وبيان مبرراته (ثانيا)، والآثار المترتبة على تطبيقه (ثالثا)، وأخيرا الاستثناءات الواردة عليه والجزاءات المترتبة عن الإخلال به (رابعا).

أولا- المقصود مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية

تقسم عملية تنفيذ النفقات العمومية إلى قسمين:

(1) ابن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003، ص 54.

(2) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 40 و 41.

(3) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 29.

- عمليات إدارية تتضمن: الالتزام بالنفقة، وتصفياتها والأمر بدفعها¹، والتي يقوم بها الأمر بالصرف.

- عمليات محاسبية: وتتمثل في دفع النفقات وتأدية قيمتها إلى مستحقيها، والتي يقوم بها المحاسب العمومي².

هذا التمييز أو الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية والذي يبنى على أساسين أحدهما عضوي والثاني وظيفي³، كرسه المشرع بموجب قانون المحاسبة العمومية الذي عالج فيه بشكل منفصل دور كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وهذا الفصل ليس له قيمة فنية فحسب، كما هو الحال في المؤسسات الخاصة التي يكون فيها المحاسب أو أمين الصندوق خاضعا للمشرفين عليها رئاسيا يؤتمر في عمليات القبض والدفع بأوامرهم، وإنما ينبع هذا الفصل من الاستقلال العضوي للمحاسب العمومي في أجهزة الدولة عن الأمر بالصرف، فهو لا يخضع له رئاسيا ولا يأتزم بأوامره، ومن ثمة فهو لا ينفذ أوامر الدفع الصادرة إليه من الأمر بالصرف إلا إذا كانت متوافقة مع القوانين والأنظمة المرعية، وبذلك يكون المحاسب العمومي حق الرقابة على أعمال الأمر بالصرف⁴.

زيادة على ذلك، فإن وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي فالوالي مثلا باعتباره أمرا بالصرف لا يمكنه أن يكون محاسبا عموميا لميزانية الولاية وإن فعل ذلك تعرض لعقوبة المحاسب الفعلي. وتماشيا مع هذا النسق، لا يجوز كذلك لزوج الأمر بالصرف مهما يكن من أمر أن يكون محاسبا عموميا معيناً لديه⁵.

وإذا كان مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية مطبق في مجال الإيرادات العمومية والنفقات العمومية، فإنه مكرس بشكل شبه تام في مجال النفقات العمومية وذلك لما يرافق عمليات تنفيذ النفقات من حيطة وحذر، ويظهر هذا التكريس جليا من خلال

(1) أنظر المواد 23، 26، 27 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره، والمادتان 07، 08 من المرسوم 91-313 السالف ذكره.

(2) أنظر المواد 22، 34 من نفس القانون، والمواد من 09 إلى 13 و 31، 32 من المرسوم 91-313 السالف ذكره، والمواد من 02 إلى 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج. ر عدد 43، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-41، المؤرخ في 19/01/2003، ج. ر عدد 04، والرسوم التنفيذية رقم 04-379 المؤرخ في 28/11/2004، ج ر عدد 76.

(3) أنظر في هذا الموضوع: BENAÏSSA Saïd- Les contrôles administratifs avant paiement, quelle mutation ? op. cit. p 18 et s

(4) Michel Bouvier- M. Chiratine Exlasson- Jean Pierre Lassalle- Finances Publiques- 4 ème (4) - op- cit- P 02. Edit- L G D J – Paris – 1998- P 367. Voir aussi- Mohand Boukersi

(5) أنظر المواد 51، 52، 55، 56 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره.

إناطة سلطة تقرير النفقات من حيث الالتزام بها "عقدها" وتصفيتها والأمر بدفعها للأمر بالصرف، وإناطة سلطة دفع النفقات وتسديد قيمتها إلى مستحقيها للمحاسب العمومي¹.
تجدر الإشارة أخيراً في هذا الخصوص إلى أن المحاسب العمومي الذي يتولى دفع النفقات هو الذي يقوم بتحصيل الإيرادات بنفسه أو بواسطة محاسبين تابعين له وذلك تطبيقاً لمبدأ "وحدة الصندوق"، في حين نجد الأجهزة الإدارية المكلفة بتقرير النفقات تختلف عن الأجهزة الإدارية التي تقرر الإيرادات وتحققها².

ثانياً - مبررات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية³

إن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية غير مطبق في بعض الدول، والتي منها على الخصوص الدول الأنجلوسكسونية، ومع ذلك فإن الرقابة على النفقات العمومية تتم بشكل مرض، وزيادة على ذلك فإن بعض المسيرين في ظل مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية يرى بأن هذا الأسلوب، الذي ورثته الجزائر عن النظام الفرنسي، يعتبر مصدراً لبطء وإطالة عمليات تنفيذ النفقات العمومية إن لم يكن مصدراً لعرقلتها، الأمر الذي يؤدي حتماً إلى إضعاف فاعلية ونجاعة هذه العمليات المالية، بل وقد يؤدي كذلك إلى عدم ملاءمتها نظراً لفوات أوان إجراءها نتيجة لهذا التباطؤ، فضلاً عن ذلك فإن هذا الأسلوب القاضي بفصل الوظائف الإدارية عن الوظائف الحسابية يشكل عبئاً رقابياً قليل الجدوى، وينقص من أهمية أنواع الرقابة الأخرى التي يمكن أن تكون لها فاعلية ونجاعة أحسن في حالة عدم وجود هذا الفصل.

غير أن مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية أقوى من الانتقادات الموجهة إليه، وهي تتجلى فيما يلي:

- التفريق بين القائم بعقد النفقة وتصفيتها والأمر بصرفها، والقائم بدفعها وتسليمها إلى مستحقيها، يهدف إلى الحفاظ على الأموال العمومية وصيانتها، ذلك لأنه يجعل التواطؤ صعباً مع الدائن بسبب تدخل الموظف المرتبط بعقد النفقة وهو الأمر بالصرف، والموظف المكلف بدفعها وهو المحاسب العمومي الذي يرتبط بوزارة المالية.

- تسهيل عملية الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية من قبل أجهزة الرقابة، مثل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، حيث يمكن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف

(1) فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 31.

(2) حسن عواضه، المالية العامة، دراسة مقارنة/ دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط 03، 1973، ص 199، 200.

(3) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 31، 32، 33.

الحسابية من مقابلة الحسابات التي يمسكها الأمر بالصرف مع الحسابات التي يمسكها المحاسب العمومي، وبالتالي يسهل اكتشاف مواطن الخطأ والانحراف وبيان أسبابا وقوعها. - إن الالتزام بالنفقات "عقدها" وتصفيتهما والأمر بدفعها يتم في الوزارة نفسها حسب تقدير كل وزير أو أمر بالصرف الذي يملك سلطة الملاءمة بشأنها، ولكن عمليات تأدية أو دفع قيمة هذه النفقات لا تكون إلا تحت إشراف وزير واحد هو الوزير المكلف بالمالية، وبذلك يتمكن هذا الأخير من توحيد حسابات جميع الأموال المدفوعة بواسطة المحاسبين العموميين ومساعدتهم، فيعرف ما هي أوضاع الصناديق المالية وما يفيض عنها أو ما تحتاجه من أموال، فيأخذ من الصناديق الفائضة ليمول الصناديق الأخرى حسب حاجاتها، وذلك تحقيقا لمبدأ "تنسيق حركة النقود بين الصناديق".

- إجراءات تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، عمليات معقدة وطويلة ومن ثمة فهي تحتاج بالضرورة إلى تدخل هيأتين منفصلتين، تتكامل أدوارهما، وهذا الانفصال في الوظائف والتكامل في الأدوار نابع من مبدأ أساسي تقني هدفه تقسيم العمل مع الإبقاء على تكامله تحقيقا لإتمام عملية التنفيذ والرقابة في آن واحد.

- ليس من الضروري أن يكون المتصرف الإداري أو الأمر بالصرف رجلا مختصا في مجال المالية العامة، وهو يتخذ قرارات ذات طبيعة إدارية وقانونية، تترتب عنها التزامات مالية، الأمر الذي يجعل الحاجة ملحة إلى إسناده برجل مختص في العمليات المالية والحسابية مستقلا عنه رئاسيا، هو المحاسب العمومي، وذلك لكي تتم عملية تنفيذ النفقات العمومية وفقا للاعتمادات التي أقرتها الهيئة التداولية المخولة قانونا وتحفظ بشكل دقيق الأموال والقيم.

ثالثا- الآثار المترتبة عن تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية في مجال تنفيذ النفقات العمومية¹

تبرز آثار تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في أن كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يتبع سلطة رئاسية مختلفة، وأن لكل منهما اختصاصات وصلاحيات متباينة، فضلا عن أن لكل منهما نظام قانوني خاص به².

1- من حيث الجهة الإدارية

لا ينتمي الأمر بالصرف على اختلاف أصنافه، ومهما تكن رتبته، إلى جهة إدارية واحدة، بل ينتمي إلى جهات إدارية مختلفة ومتنوعة، في حين يكون المحاسب العمومي،

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص33، 34، 35.

(2) - BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelle mutation ? op. cit. p 18, 19

مهما تكن رتبته وصفته والقطاع الذي يمارس فيه مهامه، خاضعا لهيئة رئاسية واحدة هي وزارة المالية التي يرأسها الوزير المكلف بالمالية.

2- من حيث الصلاحيات في مجال النفقات العمومية

الآمر بالصرف له صلاحيات وسلطات تقديرية في مجال ملاءمة إقرار النفقة وتقدير قيمة مبلغها في حدود التراخيص والاعتمادات المفتوحة في الميزانية، بينما المحاسب العمومي لا يملك سلطة تقدير وملاءمة النفقة، وإنما يمارس الرقابة على مدى انسجام وصحة النفقة من حيث مطابقتها مع النصوص القانونية والتنظيمية.

3- من حيث النظام القانوني

على الرغم من أن كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي موظفا عموميا، إلا أن النظام القانوني لكل منهما يختلف عن الآخر، فلا وجود للسلطة الرئاسية بين الأمرين بالصرف الرئيسيين، فوزير التعليم العالي لا يعد رئيسا إداريا لرئيس الجامعة، ووزير الداخلية لا يعتبر رئيسا إداريا للوالي، وهذا الأخير لا يعتبر كذلك رئيسا إداريا لرئيس البلدية التابعة لولايته، فكل واحد من هؤلاء مستقل عن الآخر في ممارسة صلاحياته كأمر بالصرف، ولا يحق للوزير مثلا أن يأمر أو يعقب على أعمال رئيس الجامعة في هذا الخصوص، وإنما له فقط السلطات والصلاحيات التي تخولها له القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بنظام الوصاية الإدارية. بينما يخضع كل محاسب عمومي مهما تكن رتبته إلى نظام التدرج الرئيسي، فالمحاسب العمومي الموجود في قاعدة هرم التدرج يخضع لمن هو أعلى منه في هذا الهرم، وهكذا حتى الوصول إلى قمته التي يتواجد على رأسها الوزير المكلف بالمالية، الذي يخضع له جميع المحاسبين العموميين دون استثناء، تطبيقا للمادة 34 من القانون رقم 21/90، والتي تنص على أنه: "يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.....".

كما أن مسؤولية الأمر بالصرف لا تثار آليا، بل من الصعب إثارتها باعتبار أنه يتمتع بسلطة الملاءمة في تقرير النفقة وفي تقدير قيمتها، فضلا عن اختلاف النظام القانوني وما يترتب عنه من اختلاف المركز القانوني لكل أمر بالصرف. وعلى العكس من ذلك، يمكن إثارة مسؤولية المحاسب العمومي كيفما كانت صفته ورتبته بسهولة ويسر، لأن مجال عمله محددًا تحديدا دقيقا من الناحية القانونية.

رابعاً- الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية¹
إذا كان مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية مطبق بشكل شبه تام في مجال النفقات كما سبق بيان ذلك، فإن هذا لا يمنع من وجود استثناءات تفرضها ضرورات الحياة العملية على مستوى الإدارات العمومية، وهذه الاستثناءات تتمثل في:

1- وكالات التسبيقات

تمثل وكالات التسبيقات إجراء استثنائياً لتنفيذ صنف من الإيرادات والنفقات العمومية، التي لا يمكنها بالنظر لحالتها الإستعجالية، انتظار الأجال القانونية للإثبات والالتزام والتصفية والأمر بالتحصيل أو الصرف والدفع²، وتتكفل وكالات النفقات بهذا النوع من النفقات فقط، إلا في حالة استثنائية يمنحها الوزير المكلف بالمالية، وهذه النفقات هي³:

أ- نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير

ب- أجور العاملين بالساعة واليوم

ج- تسبيقات عن مصاريف المهمات

د- مصاريف الأشغال المنجزة في الوكالات

2- النفقات المدفوعة دون أمر بصرفها⁴

الأصل أنه لا يمكن للأمر بالصرف أن يأمر بتنفيذ النفقات العمومية دون أمر مسبق بدفعها إلا بمقتضى أحكام قانون المالية⁵. لكن هذا المبدأ ترد عليه استثناءات كذلك، تخص نفقات معينة ومحددة، وهي النفقات الخاصة برواتب بعض الموظفين المدنيين والعسكريين، حيث يتم دفع رواتب هؤلاء بمجرد تقديم جدول المرتبات من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي، وعلة هذا الاستثناء تكمن أساساً في أن هذا النوع من النفقات يتكرر بصفة دورية، ولا توجد فيه أية سلطة تقديرية لملائمة النفقة من قبل الأمر بالصرف، فشرط تقريرها وتحقيقها وتقدير مبالغها وتاريخ دفعها محددة على وجه دقيق بموجب النصوص

(1) نفس المرجع، ص 35.

(2) أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108 السالف ذكره.

(3) أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 108/93، والمادة 166 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19/01/1993 المتضمن قانون المالية، ج. ر عدد 04، التي أعفت الأمر بالصرف من أن ينشئ لصالح المحاسب العمومي الفواتير أو المذكرات المتعلقة بمصاريف الاستغلال المسبق لمبلغ يقل عن خمسمائة دينار جزائري (500 دج).

(4) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 36.

(5) أنظر المادة 30 من القانون 90-21 السابق ذكره.

القانونية والتنظيمية، ومن النفقات التي وردت بشأنها استثناءات واسعة على المبدأ بمقتضى قانون المالية، والتي يتم دفعها دون أمر مسبق بصرفها نذكر على سبيل المثال¹:

أ- الدفعات التي تمت عن طريق صندوق التسبيقات.

ب- الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي.

ت- النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي استفادت من تمويلات خارجية.

ث- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة.

ج- المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة.

الفرع الرابع - تطبيقات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية²

إن مجرد فتح الإعتمادات في الميزانية لا يعني تنفيذ النفقات، لأن هذا التنفيذ مرتبط بقواعد وأصول معقدة، هدفها مراقبة هذه النفقات والتحقق من مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها، وصرفها في الغايات التي أجازها البرلمان دون تلاعب أو إساءة استعمال.

وتنفيذ النفقات العمومية، بوجه عام، يستوجب وجود رابطة قانونية بين الدولة ودائنيها، وقيام الدائن صاحب العلاقة بالعمل المطلوب منه، وأن يصدر من الجهات العمومية المختصة أمرا إلى المسؤول عن الخزينة العمومية بدفع قيمة النفقة الملتزم بها، وأن يتم دفع قيمة الدين من صناديق الخزينة بعد التأشير عليها من طرف الشخص المسؤول.

غير أن هذه المراحل التي يمر بها تنفيذ النفقات العمومية يعبر عنها باللغة المالية بعقد النفقات العمومية، ثم تصفيته، ثم صرفها، وأخيرا دفعها.

وعملا بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، يمر تنفيذ النفقات العمومية بنوعين من العمليات: عمليات إدارية، يتولاها الأمر بالصرف، وهي تتمثل في الالتزام بالنفقة (عقد النفقة)، تصفية النفقة، صرف النفقة أو الأمر بدفعها. وعمليات مالية حسابية يتولاها المحاسب العمومي، وهي تتمثل في دفع النفقة وصرفها إلى مستحقيها.

وما يهمنا في هذا المقام، هي العمليات الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف، والتي من أجلها يلتزم بمسك محاسبة إدارية، أما العمليات المالية الحسابية ستكون في الفصل الخاص بالمحاسب العمومي.

(1) أنظر المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 السالف ذكره.

(2) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 38.

أولاً- العمليات المالية الإدارية¹

تتميز إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بنوع من التعقيد والبطء² (مقارنة بالإجراءات المعمول بها في الهيئات غير الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية)، حيث يمر هذا التنفيذ في شق العمليات المالية الإدارية، بالمراحل الثلاث المتمثلة -ترتيباً- في: الالتزام بالنفقة عقدها، التصفية، الأمر بالصرف أو الدفع.

وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، فإن المراحل الثلاث الأولى، التي يمكن أن توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية، هي من صلاحيات الأمرين بالصرف، أما الرابعة، التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين³.

1- الالتزام بالنفقة أو عقد النفقة⁴

يعرف الالتزام بالنفقة، عادة، بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما *Obligation* ينتج عنه عبء⁵.

وهو بمفهوم المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية «يعد الالتزام بالإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين».

إن هذا النص يوحي للقارئ بأن عملية الالتزام بالنفقة، هي عملية مقررة لإثبات النفقة وليس لانعقادها أو إنشائها، لكن الأرجح والأصح هو أن عملية الالتزام بالنفقة تعني الإجراء الذي يتم بموجبه نشوء الدين وإثباته، وليس إثباته فقط كما ورد في نص المادة، ومن ثمة فهي عملية مقررة لإنشاء الالتزام أولاً وإثباته ثانياً وليست مقررة للإثبات فحسب، لهذا كان من الأجدر بالمشروع أن يصيغ نص المادة 19 سالفة الذكر على النحو الآتي: « يعد الالتزام بالنفقة إجراء يتم بموجبه إنشاء الدين وإثباته ».

كما يمكن حسب مصدر هذا الدين، أن نفرق بين:

الالتزام الإرادي والالتزام اللارادي

(1) نفس المرجع، ص 39.

(2) يبرر عادة هذا التعقيد والبطء في إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بفكرة الرقابة التي يتمحور حولها نظام المحاسبة العمومية والتي تهدف أساساً إلى منع التلاعب في استعمال الأموال العمومية.

(3) ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 77.

(4) يسمى كذلك الارتباط بالنفقة، أنظر: طارق الحاج، المالية العامة، دار الفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 01، 1999، ص 178.

(5) هذا هو التعريف الذي اعتمده المادة 29 من المرسوم الفرنسي رقم 62-1587 المؤرخ في 29 ديسمبر 1962 والمتضمن التنظيم العام للمحاسبة العمومية.

▪ الالتزام الإرادي (*Engagement volontaire*): ويتمثل في التصرف القانوني الذي تقوم به الهيئة العمومية لإنشاء التزام عليها، مثل طلب شراء لوازم مكتبية، أو إمضاء عقد أشغال، أو توظيف مستخدم.

▪ أما الالتزام اللاإرادي (*Engagement involontaire*): فهو إثبات نشوء دين خارج عن إرادة الهيئة العمومية، والمثال التقليدي له هو تعويض الضرر الناشئ عن قيام المسؤولية المدنية للهيئات العمومية: تورط سيارة إدارية في حادث مرور، خطأ إداري لموظف عمومي. فالالتزام بالنفقة هنا مصدره الفعل المادي لحادث المرور أو لخطأ الموظف المتسبب في ضرر للغير.

وبناء على ذلك، يمكن القول إن الالتزام (كتصرف قانوني أو فعل مادي) هو مصدر النفقات، قبل أن يكون إجراء لتنفيذها. وهو ما يؤدي إلى التمييز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى والالتزام المحاسبي الذي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ نفقة، وهذا الالتزام المحاسبي يكون سابقا عن الالتزام القانوني في حالة التصرف الإرادي للهيئات العمومية (الالتزام الإرادي)، بحيث يتم أولا التحقق من مطابقة النفقة المزمع إجراؤها للترخيص الميزاني (وجود الباب الذي تحسم منه النفقة، كفاية الإعتمادات المخصصة...)، واتباع الإجراءات المقررة قانونا للالتزام بها (مثل المصادقة على صفقة عمومية، تأشيرة المراقب المالي، تأشيرة مصلحة الوظيفة العمومية...)، قبل أن يصبح الالتزام القانوني بها قابلا للتنفيذ. أما في حالة الالتزام اللاإرادي، فمن البديهي أن يكون الالتزام المحاسبي تاليا للالتزام القانوني، لأن نشوء الدين خارج عن إرادة الهيئة العمومية المعنية ويجعلها أمام أمر واقع، وهو الالتزام بتسديد ذلك الدين¹.

والتمييز بين الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي يدعو إلى ملاحظة أن الأول لا يقوم به الآمرون بالصرف فحسب، بل يمكن أن يكون مجرد تطبيق لأحكام تشريعية أو تنظيمية (تعويضات لصالح ضحايا كارثة طبيعية، علاوات ومنح لفائدة الموظفين...)، أو تنفيذاً لقرارات السلطات العمومية، فهو الإجراء اللاحق الذي يضع الإجراء المحاسبي موضع التنفيذ، ويترتب عنه إنشاء الدين وإثباته في ذمة الدولة. بينما الثاني أي الالتزام المحاسبي، فهو يصدر من الأمر بالصرف مسبقا بغرض حجز محاسبيا فقط لمبلغ يشكل قيمة مالية لنفقة متوقعة ستنتج عن الالتزام القانوني، وبالتالي فإن هذا والالتزام المحاسبي لا يزيد عن كونه عملية مادية ترمي إلى التأكد من أن الإعتمادات المالية موجودة، وأن هذه الإعتمادات مخصصة لنوع من النفقات التي ستلتزم بها قانونا الجهة الإدارية.

(1) ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 76.

وإذا كان الأصل أن رابطة الالتزام بالنفقة - دائمة كانت أو مؤقتة - تنشأ من عمل إرادي يصدر عن السلطة التنفيذية، يجعل الدولة مدينة للغير، كتعيين موظف أو عقد صفقة...، فإن هذه الرابطة يمكن أن تنشأ دون أن يكون للسلطة التنفيذية يد في نشأتها، كصدور حكم قضائي على الدولة لمصلحة أحد الأشخاص يلزمها بنفقة، وقد تنشأ رابطة الالتزام بالنفقة عن عمل غير إرادي، كما لو صدمت سيارة الإدارة أحد المارة، فسببت له ضرراً استلزم تعويضاً لجبره، فيكون الحادث هو سبب نشوء رابطة الالتزام¹.

ويضيف البعض أن رابطة الالتزام بالنفقة لا تنشأ فقط من أعمال السلطة التنفيذية، بل قد تنشأ من عمل البرلمان، كالتصويت على قانون يقضي بزيادة رواتب الموظفين، أو بالتعويض للمتضررين من الكوارث الطبيعية².

غير أنه ومهما يكن من أمر، فإن تنفيذ النفقات العمومية يبدأ حتماً بالالتزام بالنفقة، بصرف النظر من كونه دائماً أو مؤقتاً، ناتجاً عن تصرف قانوني انفرادي، أو تصرف قانوني ثنائي أو متعدد الأطراف، أو ناتج عن عمل غير إرادي أو عن مجرد واقعة مادية³، المهم هو يجب أن يكون هذا الالتزام بالنفقة سليماً من الناحية القانونية.

أ- شروط صحة الالتزام بالنفقة

يشترط لصحة الالتزام بالنفقة قانوناً، أن يكون صادراً عن السلطة أو الجهة الإدارية المختصة، وأن يكون متطابقاً مع الإعتمادات المخصصة له.

1/ - صدور الالتزام بالنفقة من الجهة الإدارية المختصة قانوناً

إن اختصاص الالتزام بالنفقة، يعود من حيث المبدأ لكل وزير في نطاق وزارته، باعتباره الأمر بالصرف والرئيس الإداري الصالح للالتزام بالقيام بهذا التصرف الملزم بالنفقة لزمة الدولة، ولكن القانون نص على تعيين أشخاص آخرين وأعطى لهم صفة الأمر بالصرف كذلك⁴، وعلى هذا الأساس فإن عقد النفقات أو الالتزام بها يجب أن يكون صادراً من هذه الجهات الإدارية المختصة قانوناً.

2/ - وجود اعتماد مالي مخصص للالتزام بالنفقة أو عقدها

إن الالتزام بالنفقة أو عقدها لا يكون صحيحاً، ولو صدر من جهة قانونية مختصة، إلا إذا وجد اعتماد مالي مخصص لها وكاف لتغطيتها، حيث لا يمكن الالتزام بالنفقة إلا إذا

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 40.

(2) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 212.

(3) شلالى رضا، مرجع سابق، ص 08، 09.

(4) أنظر المواد 26، 27 من قانون المحاسبة العمومية المشار إليه.

توفر لها الاعتماد المالي في الميزانية وكان كافيا لتغطيتها، وهذا ما نصت عليه المادة 75 من القانون المتضمن لقوانين المالية التي جاء فيها: " لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك".¹

وعلى هذا الأساس، فإنه لكي يصبح الالتزام بالنفقة التزاما قانونيا، يجب أن يتطابق تطابقا تاما مع الاعتماد المالي المقرر في الميزانية، هذا يتطلب التقيد في الالتزام بالنفقة في حدود الاعتماد المالي، بحيث لا يمكن للنفقة الملتزم بها أن تتجاوز الحد الأعلى لهذا الاعتماد. والتقيد بوجه الإنفاق، بمعنى أن الالتزام بالنفقة ضمن الغرض الذي خصص له الاعتماد إذ لا يجوز الالتزام بنفقة معينة على اعتماد مخصص لنفقة أخرى.²

ب- نوع الالتزام بالنفقة

الالتزام بالنفقة على نوعين، قد يكون دائما أو مؤقتا. أما فيما يخص الالتزام بالنفقة الدائم، فهو الذي ينتج عنه مفعول دائم ومستمر يتجاوز السنة المالية التي نشأ خلالها إلى السنوات المالية الموالية، وهذا الالتزام بالنفقة يتجدد تلقائيا بتجدد أسبابه من غير حاجة إلى عقد التزام جديد، كما هو الأمر في تعيين موظف.

أما عقد النفقة المؤقت، فهو الذي يهدف إلى تحقيق غاية مؤقتة، وينتهي مفعوله بتحقيقها كما هو الشأن في عقود النفقات الفورية، أو تعويض ضرر لحق شخص، أو تسديد مبلغ مالي محكوم به قضائيا على الدولة.³

2- تصفية النفقة *La liquidation*

يقصد بتصفية النفقة، تحديد الدين الذي تلتزم به الدولة والتأكد من صحته واستحقاقه، بمعنى إثبات ترتب الدين على الدولة وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بالتقادم أو بأي سبب آخر.

ولقد نصت المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية، على أنه: " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية. " ومنه، فموضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة، إذ أن النفقة الملتزم بها لا تصبح فعلية، إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية.

(1) أنظر أيضا المادة 36 من نفس القانون.

(2) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 215.

(3) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 43.

فالتصفية -كمرحلة مستقلة عن الالتزام- تعتبر تطبيقاً لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي " قاعدة أداء الخدمة " أو " قاعدة الحق المكتسب " *Règle du service* ¹ *fait ou de droit acquis*، أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقاً)، فالدولة لا تدفع مسبقاً وإنما يجب أن تتأكد من أن الدائن قام بتقديم الخدمة الملقاة على عاتقه فعلاً وبالشكل المطلوب قانوناً أو اتفاقاً، باستثناء حالات قليلة جداً ومقررة قانوناً (مثل التسبيقات على الصفقات العمومية).

ولقد قررت قاعدة أداء الخدمة، بهدف حماية المال العام من مخاطر الإسراف والانحراف، وفي هذا الخصوص بالذات، خوفاً من ألا يتم القيام بالأشغال والخدمات المطلوب إنجازها لو أن المتعهد بذلك أخذ المال قبل القيام بها.²

ولما كانت هذه القاعدة "أداء الخدمة"، مهمة وضرورية وشرطاً أساسياً لاستكمال بنود التصفية، فالأجدر على المشرع أن يضيفها في صياغة المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية، كأن تكون الصياغة مثلاً: "تسمح التصفية بالتأكد من أداء الخدمة وبالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية".

وهكذا، فإن التحقق من وجود الدين هو إثبات أداء الخدمة من طرف الدائن، ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقة، ففي حالة صفقة أشغال مثلاً، يتم التأكد من إنجاز الأشغال ومطابقتها لبنود الصفقة.

وبما أن مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الالتزام (يكون تقديرياً)، فإن التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة. ففي المثال السابق، يتم حساب مبلغ الأشغال التامة التنفيذ (أي مبلغ النفقة القابل للدفع) عن طريق ضرب الكميات المنجزة بأسعار الوحدة لها المنصوص عليها في الصفقة (بافتراض أن سعر الصفقة يدفع بناء على قائمة سعر الوحدة)³.

عملياً، نستطيع القول أن التصفية تتمثل في الإقرار الذي يضعه الأمر بالصرف على سند إثبات النفقة (فاتورة، وضعية أشغال،...) وهو بصدد الأمر بدفعها، شاهداً بذلك على تمام أداء الخدمة موضوع النفقة وصحة مبلغ هذه الأخيرة. وهذا الإقرار هو الذي يعتد به قانوناً، أي يمكن الاحتجاج به ضد الهيئة العمومية فيما يخص إثبات وجود الدين والمطالبة

(1) جرت العادة على استعمال عبارة أداء الخدمة (و إنجاز الخدمة)، لكن في بعض الحالات لا تكون هذه العبارة مناسبة عندما يتعلق الأمر بديون عمومية بدون عوض، مثل المنح والإعانات، إذا عبارة الحق المكتسب تكون أشمل.

(2) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 44.

(3) ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 79.

بتسديده. ومن هنا يستنتج أساس المسؤولية العامة للأمرين بالصرف عن تنفيذ النفقات، حيث أنهم، بحكم المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية السالف ذكره، «مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها»¹.

لكن هذا لا يعني أنه يجب على الأمرين بالصرف التأكد بأنفسهم من واقعية أداء الخدمة وصحة حساب مبلغ النفقة. فقبل أن تقدم سندات الإثبات للأمرين بالصرف للمصادقة عليها، تكون قد مرت على المصلحة (أو المصالح) المختصة حيث يتم القيام بمختلف العمليات المادية لإثبات أداء الخدمة، وحساب مبلغ النفقة القابل للتسديد، والتصديق على ذلك كتابيا من طرف المسؤول أو العون المعني (حسب الإجراءات المعمول بها داخل الهيئة العمومية المعنية). مثلا، في عملية شراء لوازم مكتبية، تتم مراجعة فاتورة المورد (أو سند التسليم) من طرف أمين المخزن ليشهد بمطابقة اللوازم المستلمة لتلك المبينة على الفاتورة من حيث كمياتها ومواصفاتها، وذلك بوضع تأشيرته عليها (أو على سند التسليم، أو يرفقها بسند استلام محرر من قبله، حسب الإجراءات المعمول). كما تتم مراجعة نفس الفاتورة (والوثائق المرفقة بها إن وجدت) على مستوى مصلحة المحاسبة للتحقق من صحة العمليات الحسابية المؤدية إلى المبلغ المطالب بتسديده. وهكذا، فلا يبقى للأمرين بالصرف سوى التأكد من احترام الإجراءات المقررة لتنفيذ العملية قبل المصادقة على تصفية النفقة المتعلقة بها، وغني عن القول أنه يحق دائما للأمر بالصرف أن يراجع بنفسه (إن أمكن ذلك) العمليات المادية والحسابية الخاصة بتصفية النفقة².

وتصفية النفقة لا تنشئ دينا في ذمة الدولة، لأن الدين ينشأ عن رابطة قانونية سابقة هي الالتزام بالنفقة، ولتنفيذ هذا الالتزام، يجب أن يصبح الدين مؤكدا وواجب الأداء. لهذا فإن عملية تصفية النفقات تخضع لشروطين أساسيين، أولهما وجود التزام بنفقة سابق، وثانيهما تقديم وثائق حسابية من شأنها إثبات الدين.

أ- وجود التزام بنفقة سابق

إن تصفية النفقة المتمثلة في التأكد من الوجود القانوني للدين وثبوته واستحقاقه وتحديد مبلغه، لا تقيم أية رابطة بين الدولة ودائنيها، وإنما هي مرحلة مترتبة عن الرابطة التي سبقتها وأدت إلى نشوئها وهي رابطة التزام بنفقة، وعليه فإنه لا يمكن الحديث عن تصفية النفقة إلا وجد التزام بالنفقة سابق عليها.

(1) أنظر المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية المشار إليه.

(2) ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 80 و 81.

ب- تقديم وثائق ومستندات حسابية

إن تقديم وثائق ومستندات حسابية أمر ضروري لإجراء عملية التصفية، فلا بد من الاستناد إلى وثائق تثبت الالتزام بالنفقة، وأن الخدمات أنجزت، وأنها متطابقة مع الشروط والمواصفات المطلوبة.

ومعلوم أن وثائق الإثبات تختلف باختلاف نوع النفقة، لذلك يتعين على دائني الدولة عند مطالبتهم إياها بدين لهم في ذمتها، أن يرفقوا هذه الطلبات بالوثائق والمستندات التي تثبت شخصية الدائن والعمل المنجز وترتيب الدين واستحقاقه ومقداره، حتى تتم عملية التصفية بناء على تلك الوثائق والمستندات.

فالموظف الجديد مثلا دائن للدولة بموجب تعيينه، ويطلب تصفية راتبه استنادا إلى ملفه الإداري، الذي يتكون من قرار تعيينه ومحضر تنصيبه، وكل الوثائق المرفقة بهما مسجلة ومرقمة، قصد التحديد الدقيق لهويته ووظيفته، موقعا عليه من قبل الجهة الإدارية المختصة قانونا، إثباتا لقيام الموظف بالخدمة الموكلة إليه. والأصل أن تصفية راتب الموظف، جديدا كان أو قديما، لا تتم إلا بعد أداء العمل خلال شهر كامل، تطبيقا لما ينص عليه القانون، حيث جاء في المادة 32 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بأنه: «للموظف الحق، بعد أداء الخدمة في الراتب».

ولا يمكن للمتعاقل المتعاقد مع الإدارة، طلب تصفية جزء من دينه بالدفع على الحساب مثلا، إلا إذا قام بتنفيذ جزئي لموضوع الصفقة، وأثبت ذلك بإحدى الوثائق التالي:

- محاضر أو كشوف حضورية خاصة بالأشغال المنجزة ومصاريها.
- جدول تفصيلي للوازم موافق عليه من المصلحة المتعاقدة.
- جدول الأجور الطابق للتنظيم المعمول به، أو جدول التكاليف الاجتماعية، مؤشر عليه من صندوق الضمان الاجتماعي المختص.

وعلى هذا الأساس فإن طلبات التصفية المقدمة للأمر بالصرف والمشفوعة بالوثائق والمستندات المثبتة لها، تدرس وتفحص وتقارن بما لديه من وثائق ومستندات رسمية متعلقة بها، لكي يتأكد من أن الالتزام بالنفقة سابقا وقانونيا، وأن الخدمة المترتب عنها الدين قد أنجزت وفقا للشروط المطلوبة، وأن الدين لم ينقض بأي سبب من الأسباب¹.

من هذا يتبين أن موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة. وعليه، فإن التصفية - كمرحلة مستقلة عن الالتزام - تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 119، 120.

العمومية، وهي "قاعدة أداء الخدمة"، أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية تدفع مسبقا) باستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونا (مثل التسبيقات على الصفقات العمومية).

3- الأمر بالدفع أو بصرف النفقة *L'ordonnancement*

الأمر بالدفع أو صرف النفقة، هو الأمر بالدفع أو تحرير الحوالة الذي يصدره الأمر بصرف إلى المحاسب العمومي بدفع مبلغ الدين المحدد مقداره إلى صاحب الدين، وهذا ما جاء به نص المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية، المذكور سابقا، الذي يقضي بأنه: « يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة الإجراء الذي يؤمر بموجبه دفع النفقات العمومية ». إذا، فالأمر بالدفع أو صرف النفقة هو عبارة عن قرار إداري يعطى بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة. فالتصفية، وإن كانت تقر حق الدائن في استيفاء دينه، إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة. وهنا تتبدى السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مديرا أو مسيرا قبل كل شيء، حيث يستطيع أن يرفض أو يعلق الأمر بدفع النفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب. كما أنه لا يمكن للأمر بالصرف أن يطلب من المحاسب العمومي تنفيذ النفقات العمومية بدفعها إلى مستحقيها، حيث نصت على ذلك المادة 30 من نفس القانون والتي جاء فيها: « لا يمكن للأمر بالصرف أن يأمر بتنفيذ النفقات العمومية دون أمر بالدفع مسبق إلا بمقتضى أحكام قانون المالية ».

ولكي يكون الأمر بالدفع قانونيا ويلتزم بموجبه المحاسب العمومي بصرف النفقة إلى مستحقيها، يجب أن يكون ممهورا بتأشيرة النفقة السابقة، وأن يرفق بجميع الوثائق المتعلقة بالنفقة، وأن يكون ضمن آجال تنفيذ الترخيص¹، أي خلال السنة المالية التي تنفذ فيها النفقة.

كما يجب أن تتم الإشارة فيه إلى²:

- رقم العملية والفصل الفرعي وحتى البند المخصص منه النفقة.
- موضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة.
- تحديد شخصية الدائن.

(1) أنظر المادتين 02، 03 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06/04/1993 المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعقدة ج، ر عدد 09.

(2) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 47.

والأمر بالصرف هو اختصاص مطلق للآمرين بالصرف، فلا يمكن مثلا للأعوان الذين هم تحت سلطتهم القيام به إلا عن طريق تفويض رسمي بالتوقيع وتحت مسؤوليتهم (أي تحت مسؤولية الأمرين بالصرف الأصليين). كما أن السلطات القضائية المختصة (مدنية أو إدارية) لا يمكنها أن تحل محل الأمرين بالصرف لتأمر بدفع الديون المحكوم بها لصالح دائني الهيئات العمومية. فالقاعدة أن الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الهيئات العمومية (والتي تعتبر مصدر تصفية النفقات موضوع المبالغ المحكوم بها) تنفذ من طرف الأمرين بالصرف لهذه الهيئات عن طريق الأمر بدفع النفقات المترتبة عنها. غير أنه في حالة رفض هؤلاء القيام بذلك بعد شهرين من إجراء التنفيذ القضائي، يمكن للدائنين المعنيين طلب تسديد حقوقهم مباشرة من طرف أمين خزانة الولاية لمقر سكانهم، حسب الشروط والإجراءات المنصوص عنها في القانون رقم 91-20 المؤرخ في 08 جانفي 1991 والمتعلق بالأحكام الخاصة ببعض القرارات القضائية.

يجب الإشارة إلى أنه يمكن، في بعض الحالات الاستثنائية، للسلطات الإدارية العليا أن تحل محل الأمرين بالصرف المشرفة عليهم للأمر بصرف بعض النفقات بدلهم إذا رفض هؤلاء القيام بذلك، ويتعلق الأمر خاصة بالحالة المنصوص عليها في المادة 203 من قانون البلدية والتي تنص على أنه «...في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول¹». كما أن سلطة الحلول هذه يمكن، منطقيا، إعطاؤها للأمرين بالصرف الرئيسيين تجاه الأمرين بالصرف الثانويين التابعين لهم في حالة رفض هؤلاء الأمر بدفع ديون الهيئات العمومية المعنية التي أصبحت واجبة السداد².

والجدير بالملاحظة، أنه إضافة إلى حالات النفقات التي تدفع بدون أمر بالصرف مسبق تطبيقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول، هناك أيضا فئة هامة جدا من النفقات العمومية القابلة للدفع بدون أمر بالصرف، وهي مرتبات الموظفين وملحقاتها. لكن هذا يبقى مرهونا أساسا بمدى تعميم استعمال الإعلام الآلي على مستوى مصالح المحاسبين العموميين، حيث يمكن -إذا تحقق هذا الشرط- للهيئات العمومية أن تكتفي بتقديم المعطيات اللازمة لهؤلاء الأخيرين والتي تسمح لهم بالتحقيق من صحة عناصر تصفية هذه النفقات، ليقوموا بإجراء كل عمليات حساب المرتبات عن طريق الحاسوب (تصفيتها) ثم دفعها.

(1) المادة 203 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 قانون البلدية، ج. ر عدد 37، ص 27.

(2) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 81 و82.

وفيما يخص آجال قفل الأمر بالصرف (إصدار أوامر أو حوالات الدفع)، فهي محددة بيوم 25 ديسمبر من السنة المعنية بالنسبة للدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313)، وبيوم 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة للجماعات المحلية (المادة 187 من قانون البلدية¹، والمادة 172 من قانون الولاية²)³. يتبين من كل هذا أن الأمر بالصرف هو عبارة عن قرار إداري يعطى بموجب الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة، ويعتبر صدور الأمر بالصرف كقوة تنفيذية لاستيفاء الدائن لدينه.

ثانياً - التزام الأمر بالصرف بمسك محاسبة إدارية

لما كان الأمر بالصرف هو الوحيد الذي يتولى تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية في شقها الإداري، والتي منها الالتزام بالنفقة، تصفية النفقة، الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، فإنه لا يستطيع القيام بتولي تلك المهام دون مسك محاسبة إدارية، حسب السنة المدنية ووفق طريقة القيد المزدوج للحسابين الدائن والمدين.

ومع أن دراسة المحاسبة الإدارية التي يمسه الأمر بالصرف لا تعد ذات قيمة علمية قصوى من الناحية القانونية، لما يطغى عليها من الجوانب الشكلية والتقنية، فضلا عن كونها وسيلة وليست هدفاً، تمسك إدارياً قصد التمكن من التحكم في العمليات المالية والإدارية السابق بيانها، فإن هذا لا يمنع من الإشارة إليها وبيان محتواها بشكل موجز.

ويستعرض الأمر بالصرف في هذه المحاسبة، في شقها المتعلق بالنفقات العمومية، محاسبة إدارية تتعلق بعمليات الميزانية الخاصة بالدولة، ومحاسبة إدارية تتعلق بالتزامات الدفع، ومحاسبة إدارية تخص الأوامر بالصرف أو التحويلات.

1- محاسبة عمليات الميزانية الخاصة بالدولة في مجال النفقات

تهدف محاسبة عمليات الميزانية الخاصة بالدولة في مجال النفقات العمومية إلى إبراز ما يلي⁴:

(أ) في مجال نفقات التسيير⁵:

. الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والبنود،

. تفويضات الإعتمادات الممنوحة للأمرين بالصرف الثانويين،

(1) المادة 187 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 والمتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 37، ص 25.

(2) المادة 172 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 والمتعلق بالولاية، ج. ر عدد 12، ص 24.

(3) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 83.

(4) أنظر المواد 02، 03، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1648.

(5) المادة 17 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1649.

. التزامات الدفع التي يتم القيام بها،

. الأرصدة المتاحة.

ب) بالنسبة لمحاسبة الالتزامات بالدفع التي يمسكها الآمرون بالصرف في مجال نفقات

التجهيز والاستثمار فإنها تعرض ما يأتي¹:

. الالتزامات التي تتجز من برامج المأذون بها وتعديلاتها المتعاقبة،

. الالتزامات بالدفع حسب العمليات،

. الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب،

. الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة للإنفاق،

. الباقي من البرنامج المأذون به،

. الباقي من اعتمادات الدفع المفتوحة.

يلتزم الآمرون بالصرف بنفقاتهم في حدود البرامج المأذون بها، كما يقدمون تقارير عن

الالتزامات المنجزة عن طريق وضعيات مالية شهرية، كما يحدد تاريخ 25 ديسمبر تاريخ

إقفال الأوامر بالصرف والتحويلات المتعلقة بها².

2- محاسبة الالتزامات بالدفع

تستهدف محاسبة الالتزامات بالدفع القيام في أية لحظة بتحديد ما التزم بدفعه من مبلغ

سواء بالنسبة إلى البرامج المرخص أو المأذون بها، أو إلى اعتمادات الدفع ومبلغ الأرصدة

المفتوحة، حيث يستعرض الآمرون بالصرف ما يلي:

أ) محاسبة الالتزامات بالدفع في مجال النفقات

محاسبة الالتزامات بالدفع التي يمسكها الآمرون بالصرف في مجال نفقات التسيير، ترمي

إلى إبراز البيانات التالية:

- الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والبنود،

- تفويضات الإعتمادات الممنوحة للأمر بالصرف الثانوي،

- التزامات الدفع التي يتم القيام بها،

- الأرصدة المتاحة.

ب) محاسبة الالتزامات بالدفع في مجال نفقات التجهيز والاستثمار:

محاسبة الالتزامات بالدفع التي يمسكها الآمرون بالصرف في مجال نفقات التجهيز

والاستثمار، تهدف إلى استظهار ما يأتي:

(1) المادة 19 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1649.

(2) المادة 28 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1650.

- الالتزامات التي تنجز من البرامج المرخص بها وتعديلاتها المتعاقبة،
- الالتزامات التي تنجز بمقتضى تفويضات البرنامج المرخص به أو المأذون به،
- الأرصدة المتاحة.

3- محاسبة الأوامر بالصرف أو التحويلات

- تعرض محاسبة الأوامر بالصرف أو التحويلات التي يمسكها الأمر بالصرف ما يأتي¹:
 - . الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة،
 - . التفويضات بالإعتمادات الممنوحة للأمرين بالصرف الثانويين،
 - . مبالغ الأوامر بالصرف والحوالات الصادرة،
 - . الإعتمادات أو الأرصدة المتاحة والبواقي المطلوب إنجازها.

من هذا تتبين أنواع المحاسبات الإدارية التي يمسكها الأمر بالصرف والخاصة بالإيرادات والنفقات، وما تعرضه هذه المحاسبات في مجال نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار، باستثناء الإعتمادات التقديرية²، حيث يجب عليه الالتزام بالحدود المقررة في الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة وحدود البرامج المأذون بها.

المبحث الثاني

رقابة المراقب المالي (رقابة سابقة)³

من أجل ضمان احترام قرارات البرلمان في مجال تنفيذ الميزانية العمومية، ومنع الاستعمال غير القانوني للنفقات العمومية، وجدت الرقابة السابقة على الالتزام بهذه النفقات، وهذه الرقابة هي رقابة مالية تمارس على كل التزام بنفقة من نفقات الدولة قبل التوقيع عليها من طرف الأمر بالصرف⁴.

وتعود مهمة الرقابة المالية السابقة على تنفيذ النفقات العمومية إلى وزارة المالية التي تمارسها من ممثليها على كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات العمومية والذي تطلق تسمية " المراقب المالي"⁵.

(1) المادة 24 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1650.

(2) أنظر المادتين 18، 21 من المرسوم رقم 91-313 المشار إليه.

(3) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 68.

(4) - MICHEL BAUL, les finances publiques : De A à Z, Edi, E S K A, Paris, 1998, P 65.

(5) - Voir :

BENAISSA Saïd :

بعدها تم التطرق إلى الأمر بالصرف، يجب دراسة المراقب المالي من خلال تحديد المقصود برقبته (المطلب الأول) ومجال وموضوع الرقابة السابقة الممارسة من طرفه (المطلب الثاني)، وتقدير مدى فاعلية ونجاعة رقبته (المطلب الثالث).

المطلب الأول - المقصود برقابة المراقب المالي¹

إذا كانت الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية إلى وزارة المالية، في شقها المتعلق الرقابة السابقة على الالتزام بهذه النفقات، تعود إلى وزارة المالية، التي تمارسها عن طريق أعوانها أو ممثليها على مستوى كافة أجهزة الدولة، فكان لزاما البحث عن أصل هذه الرقابة وكيف يؤهل هذا الممثل قانونيا ليكون مراقبا ماليا تناط به مهمة القيام بهذا النوع من الرقابة (الفرع الأول)، وما هي الحماية القانونية المكرسة لهذا المراقب المالي والمسؤولية الخاصة به (الفرع الثاني).

الفرع الأول - تعريف المراقب المالي

المراقب المالي هو كل شخص مؤهل لإثبات حق *créance* لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بتحصيله، ولإنشاء دين *Dette* على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه². ويمكن تعريفه أيضا: أنه الشخص الذي يمثل وزارة المالية على مستوى الولاية ويقوم بالمراقبة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، وعلى ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري³.

- Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutations ? Op, cit, p 07.

- Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 27.

- C. Chatail, finances publiques, Edit, centre de publication Universitaire le périscope (C P U), 2000, p 120, 121.

- Alain Resplandz, Bernard, Les contrôles de l'exécution Budgétaire, In collection " Les notices ", Finances publiques, Documentation, Françaises, Paris, 2000, p 47, 48.

- Guides du contrôleur financier des dépenses engagées, Ministère des finances, direction générale du budget, 1999, p 23.

- العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، 2005، ص 184، 185، 186.

- أحمد جامع، علم المالية العامة " فن المالية العامة "، ج 01، دار النهضة، القاهرة، ط 02، 1975، ص 387، 388.

- المادة 60 من القانون رقم 21/90، مشار إليه، والمادة 2/4 من المرسوم رقم 414/92 المعدل والمتمم، مشار إليه.

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 69.

(2) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي

يلتزم بها، ج. ر عدد 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992، ص 2101.

(3) الحاج إبراهيم محمد، المحاسبة العمومية كأداة للمراقبة، مذكرة ليسانس، المدرسة العليا للتجارة، 1995، ص 116.

يعين على المستوى المركزي مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين¹.

أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساؤها في اعتمادات مفوضة) والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات،...) ويساعد المراقبين الماليين في مهامهم، مراقبون ماليون معاونون *Contrôleurs financiers adjoints*.

يتبين من هنا أن المراقب المالي يجب أن يكون شخصا مؤهلا للقيام ببعض الوظائف الإدارية المحددة التي تدرج ضمن إطار المراقبة السابقة.

الفرع الثاني - نشأة الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي وكيفية تأهيله

يمثل المراقب المالي الإدارة المالية في الدولة، وبالتالي فهو مكلف بالتحقق والتأكد من توفر الإعتمادات ومن الصحة القانونية لأي اقتراح بنفقة يراد الالتزام بها من طرف الأمر بالصرف أو المسير للاعتماد المختص.

وللحديث عن أصل الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي، يتعين الرجوع إلى التنظيم القانوني الخاص بهذا الموضوع في البلد الذي نشأت فيه، وهو فرنسا، وتتبع التطور الحاصل في مجال هذه الرقابة على المستويين المركزي واللامركزي. والحكمة من تتبع تطور الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي في فرنسا، واضحة جلية، لأن بلادنا كانت تابعة لفرنسا، وبعد استقلالها حذت حذوها في هذا الخصوص، بل وطبقت في بداية الاستقلال كل النصوص القانونية والتنظيمية التي كانت سارية المفعول في بلادنا أثناء الاحتلال، إلا ما كان يتنافى مع السيادة الدولة أو يحمل طابع التفرقة والتمييز أو يمس بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين².

فالرقابة السابقة أو القبلية هي نظام شرع العمل به في فرنسا منذ سنة 1890، وبعد صدور قانون 10 أوت 1922 الذي كرس التأسيس القانوني له، ومرسوم 25 أكتوبر 1935 امتد نطاق تطبيقه إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإدارية ثم إلى المصالح الخارجية للدولة بموجب مرسوم 13 نوفمبر 1970، كما أن مجال تطبيقه كان يشمل الجزائر

(1) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 137.

(2) أنظر المادتين 02، 03 من القانون 157/62 المؤرخ في 1962/12/31، المتعلق بتمديد سريان القوانين الفرنسية إلا ما يتنافى منها مع السيادة الوطنية والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، ج. ر عدد 02.

المستعمرة بموجب مرسوم 31 ديسمبر 1946، المتعلق بالنظام المالي للجزائر والمراسيم التالية له (لا سيما المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950)، ولقد أبقى بروتوكول 28 أوت 1962 المرسوم رقم 50-1413 ساري المفعول، كما أبقى كذلك عمال مصالح الرقابة المالية الفرنسيين في مراكزهم حتى نهاية سنة 1962 وهذا لسببين:

- أن إمكانية إدماجهم في الإدارة الأم لم تكن مهيأة، وأن المراقبين الماليين على المستوى الجهوي والمحلي لم يكن لهم مناصب مشابهة لمناصبهم في الدولة الأم (فرنسا).
- كما أن الإدارة الجزائرية الحديثة النشأة لم تهيئ البديل الكفء لخلافتهم في تلك المناصب¹.

وفي سنة 1963، عاد الموظفون الأجانب إلى فرنسا بنفس رواتبهم وشغلوا بصفة عامة مناصبهم الأصلية، وفي هذه الأثناء وجدت مصلحة الرقابة في الجزائر نفسها في وضعية صعبة وحرجة بسبب شغورها من الكفاءات الهامة²، واستمر العمل بالنصوص التنظيمية ضمن العمل بالنظام المالي والمحاسبي الموروث بعدها، وبداية من سنة 1964 صدر المرسوم رقم 64-57 المؤرخ في فيفري 1964³.

أولاً- نشأة رقابة المراقب المالي وتطورها⁴

بعد نشأة الرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي في فرنسا، تطورت على المستويين المركزي واللامركزي.

1- ظهور رقابة المراقب المالي على المستوى المركزي وتطورها

كانت الرقابة المالية على المستوى المركزي، تمارس بشكل سابق على العمليات المالية التي يتولى إنجازها الأمرون بالصرف، حيث أن جميع النفقات تخضع لترخيص سابق من المراقب المالي، لكن في هذه الأثناء لا توجد إلا رقابة الصحة القانونية فقط " *La Régularité* "، على النفقات الملتمزم بها.

إن النصوص القانونية المتعلقة بالمراقب المالي، والذي كان يسمى " مراقب النفقات الملتمزم بها "، قدمت توضيحا لتطور وظيفته وأكملت الرقابة العادية المتمثلة في رقابة

(1) قاوي السعيد، النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد 1989، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، صفحة 81.

(2) زهرة حوفة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها " نحو ميزانية اقتصادية "، مذكرة ماجستير في التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2006-2007، صفحة 154.

(3) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 135.

(4) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 70.

الصحة القانونية للنفقات الملتمزم بها، بعملية رقابة الملاءمة " *contrôle de l'opportunité* " للنفقات الملتمزم بها، حيث أن المرسوم المؤرخ في 1956/01/23 عدل فضلا عن ذلك تسمية "مراقب النفقات الملتمزم بها" وسماه "المراقب المالي" ولقد نشأ المراقب المالي، الذي سمي آنذاك "مراقب النفقات الملتمزم بها"، نتيجة رد فعل البرلمان سنة 1889، بمناسبة التصويت حيث لاحظ تجاوز النفقات الملتمزم بها للاعتمادات، ومن أجل تجنب هذه الوضعية الواقعية، تبنى البرلمان قانون المالية الفرنسي المؤرخ في 1890/12/26 وفرض بموجب المادة 59 منه على الوزارات مسك محاسبة خاصة بالنفقات الملتمزم بها، وأنشأ ضمن كل وزارة مصلحة مكلفة بالرقابة السابقة على هذه النفقات، بالمقابل نصت المادة 78 من قانون المالية 1902/03/30 على أن النفقات الملتمزم بها يكون معينا بالاشتراك بين الوزير المعني ووزير المالية¹.

أما سلطات المراقب المالي، فإنها ازدادت تدريجيا، من الوقت الذي بدأ يتحرر فيه من الوزير الذي كان مكلفا برقابته، حيث جاء في المادة 53 من قانون المالية المؤرخ في 1903/03/31 بأن المراقب المالي يعين بمرسوم مشترك بين وزير المالية والوزير المعني، هذا النص ألزم على وجه الخصوص المراقب المالي أن يرسل بأرائه مباشرة إلى وزير المالية وإلى الوزير المعني، فيما يخص المصالح التي يمارس بها الرقابة، هذا الدور يترجم أساسا على أنه دور إعلامي².

وتمثلت سلطة المراقب المالي في التأشير السابقة التي يمنحها بعد التأكد من الصحة القانونية للنفقات وتخصيصها السليم، وفي هذا الخصوص نصت المادة 147 من قانون المالية المؤرخ في 1911/07/13 على أنه " إذا كانت المقترحات المقدمة من الأمر بالصرف تتصف بعدم الصحة القانونية، فإن المراقب المالي يرفض منح التأشير، وفي حالة عدم الاتفاق مع الدوائر الوزارية التي يمارس بها الرقابة، يبلغ بذلك وزير المالية "، وهذا تأكيد أيضا على دوره الإعلامي. ولقد تدعمت استقلالية المراقب المالي بموجب القانون الصادر في 1919/08/12، إذ ابتداء من صدوره أصبح هذا المراقب يعين من طرف وزير المالية وحده فقط، وتكرس بالنتيجة دوره كمكلف بالإعلام لدى وزير المالية، فأصبح رأيه يمثل كشكلية مطلوبة في مشاريع ميزانية الدوائر الوزارية المتواجد بها، يرسل في نفس الوقت الذي ترسل فيه هذه المشاريع لوزير المالية، ثم تأكد هذا الاتجاه في المادة 41 من القانون المؤرخ في 1921/04/30 التي جعلت المراقب المالي تحت السلطة الوحيدة لوزير المالية،

- Pierre Di Malta, Finance publique, Tome 01 (Le Budget), P U F, Paris, 1999, p 266. (1)

- C. Chatail, Op, cit, p 12. (2)

وتكرست الاستقلالية التامة والنهائية للمراقب المالي عن الوزير الذي يمارس الرقابة عليه بموجب القانون الصادر في 10/08/1922، وتأسست بصفة نهائية الرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات، وتتبع الأحكام القانونية والتنظيمية التي أكدت توسع صلاحيات المراقب في هذا الخصوص، الذي أصبح منذ سنة 1956 يسمى " المراقب المالي"¹.

أما عن تطور رقابة المراقب المالي في الجزائر، فإن هذه الرقابة وجدت منذ سنة 1962²، ذلك أنه بعد الاستقلال عن فرنسا في 05/07/1962 وأمام الفراغ القانوني الذي وجد حينذاك، صدر القانون³ رقم 57/62 المؤرخ في 31/12/1962 الذي نص على أن تبقى القوانين الفرنسية سارية المفعول في الجزائر إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية، أو يحمل طابعا تمييزيا، أو يمس بحقوق وحرريات المواطنين، وبهذا استمر العمل بالقوانين الفرنسية إلى غاية جزأرتها بالتدريج، وكان أول ما صدر في مجال رقابة المراقب المالي، المرسوم رقم 57/64 المؤرخ في 10/02/1964 المعدل لاختصاصات المراقب المالي للدولة⁴.

وجاء في قانون الوظيفة العمومية الصادر بالأمر⁵ رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 الذي نص في المادة 04 منه على أنه: "تحدد القواعد العامة لتنظيم وظائف مختلف الهيئات تطبيقا لهذا القانون بموجب مرسوم.

وتحدد المراسيم المتضمنة للقوانين الأساسية الخاصة بكيفيات تطبيق هذا القانون الأساسي المتعلقة بكل فئة من الموظفين.

إن القوانين الأساسية الخاصة بسلك موظفي العمالات ورجال التعليم...، والموظفين المعيّنين في وظائف عليا، يمكن لها بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية... مخالفة بعض أحكام هذا القانون الأساسي وذلك لتلبية الحاجيات الخاصة بهذه الهيئات...".

وتطبيقا لهذا النص صدر المرسوم⁶ رقم 238/68 المؤرخ في 30/05/1968 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين العاملين للمالية، الذي أعطى الصلاحية الكاملة لوزير المالية في تعيينهم وتسيير سلكهم⁷، وحدد مهامهم في المواد 01، 02، 03 التي جاء في

(1) - André Paysant, Finance publique, 04 édit, Armand collin, Paris 1997, p 329.

(2) - BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutation ? Op, cit, p 07.

(3) - Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 14, 15.

(3) جريدة رسمية عدد 02.

(4) جريدة رسمية عدد 14.

(5) جريدة رسمية عدد 46.

(6) جريدة رسمية عدد 44.

(7) المادتان 04، 08 من نفس المرسوم.

فحواها بأنه يكلف المراقبون العامون للمالية بالرقابة المالية على مستوى جميع الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية، ويمكنهم التأشير على الالتزامات بالنفقات، وضبط محاسبة الالتزامات، وكذا التحقيق في محاسبة جميع الموظفين الذين يديرون الأموال العمومية في كل الإدارات والجماعات والهيئات التابعة للقطاعات العمومية أو شبه العمومية، فضلا عن حقهم في إعادة النظر في عمليات آمرى الصرف والمحاسبين وإخبار الوزير المكلف بالمالية بكل مخالفة يتحققون من وقوعها¹.

وبهذه الصفة يمكن أن يعين المراقبون العامون للمالية في أية مهمة من المهام الآتية: إما في المراقبة الدائمة للمؤسسات العمومية للمالية في تفتيش المصالح أو الهيئات العمومية أو شبه العمومية. وإما في المراقبة الدائمة لتنفيذ ميزانية الدولة أو الميزانيات الملحقة أو ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو ذات الأهمية الوطنية. وإما بصفة مراقبين لدى الهيئات الموضوعة تحت وصاية وزير المالية والتخطيط دون غيره.

وعلاوة على ما تقدم، فإن تلك المواد تضمنت النص على إحداث وظيفة نوعية لرئيس قسم المراقبة الذي يمكن أن يكلف من قبل وزير المالية والتخطيط بمهام الدراسة أو المراقبة في الميادين الخاصة بالميزانية أو المالية، أو يعين من قبله، للعمل باسمه في الأجهزة المكلفة بالمراقبة المسبقة في المصالح العمومية أو الأجهزة القائمة بالتفتيش. وعلى أساس ما تقدم، يظهر جليا أن المنظم الجزائري في هذا المرسوم بدأ من حيث انتهى مثيله الفرنسي، حيث جعل مسألة تعيين المراقب المالي وتسيير سلوكه، من الصلاحيات المحضة لوزير المالية، وخول كذلك صلاحيات واسعة جدا للمراقب المالي إذ كلفه بمهام الدراسة في الميادين المتعلقة بالميزانية أو المالية بوجه عام، فضلا عن جعله يمارس جميع أنواع الرقابة، من سابقة وهي الأصل، وأنية أحيانا، ولاحقة كما هو الوضع في حالة التحقيق في عين المكان، أو التحقيق وتقديم الاقتراحات أو الاستعانة بالخبراء المختصين من الإدارات²...

(1) أنظر أيضا المرسوم رقم 239/68 المؤرخ في 1968/02/21، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمراقبي المالية، ج. ر عدد 44.

(2) - BENAÏSSA Saïd, Le contrôles des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 33.

ولقد ألغي المرسوم رقم 238/68 سالف الذكر بموجب المرسوم التنفيذي¹ رقم 334/90 المؤرخ في 1990/10/27 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الذي حدد في المادة 49 منه قائمة المناصب العليا، والتي من بينها شعبة الميزانية، منصب المراقب المالي ومنصب المراقب المالي المساعد.

وبينت المادة 67 من نفس المرسوم الصلاحيات الواسعة المخولة كذلك للمراقب المالي والتي تشمل مجالات تقدير الميزانية، مجالات الرقابة السابقة على جميع النفقات الملتزم بها، وتمثيل وزير المالية في مختلف لجان الصفقات العمومية، مجالس الإدارة ومجالس التوجيه في الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو ذات الاختصاص الوطني. فضلا عن ممارسته للرقابة اللاحقة، بناء على تكليف من الوزير المكلف بالمالية.

ووفقا لما جاء في المادة 68 من ذات المرسوم أيضا، أن مساعد المراقب المالي يمكنه مساعدة المراقب المالي في جميع صلاحياته دون استثناء، ويخلفه في حالة غيابه أو حصول مانع له.

وقد أدخلت تعديلات جوهرية على المرسوم التنفيذي رقم 334/90 المذكور أعلاه بمقتضى المرسوم التنفيذي² رقم 374/94 المؤرخ في 1994/11/14، ومن جملة ما تم تعديله، قائمة المناصب العليا وصلاحيات المراقب المالي.

ففيما يخص المناصب العليا، المنصوص عليها في المادة 49 من المرسوم رقم 238/90، فإنها عدلت بموجب المادة 05 من هذا المرسوم " مرسوم رقم 374/94 " التي أنشأت في شعبة الميزانية مناصب عليا إلى جانب مناصب المراقب المالي والمراقب المالي المساعد، هي مناصب المكلف بتقدير الميزانية ومناصب المساعد المكلف بتقدير الميزانية.

إن تعديل المادة 49 من المرسوم رقم 334/90 السالف ذكره، أدى بالنتيجة إلى تعديل المادة 67 منه والمتعلقة بتحديد صلاحيات المراقب المالي، حيث نزع من صلاحياته مجال تقدير الميزانية وأوكله إلى المكلف بتقدير الميزانية، بموجب نص المادة 67 مكرر من المرسوم 374/94. وبهذا تقلصت صلاحيات المراقب المالي في مجال تقدير الميزانية، وأصبحت تقتصر فقط على المشاركة والتنسيق معية الأمرين بالصرف ومصالح تقدير الميزانية في الأشغال المرتبطة بتحضير الميزانية ومناقشتها، وبذلك تحددت صلاحيات المراقب المالي بالشكل الذي هي عليه حاليا، وهي لا تزال واسعة، الشيء الذي يجعله لا يستطيع القيام بها على أكمل وجه.

(1) جريدة رسمية عدد 46.

(2) جريدة رسمية عدد 76.

2- تطور رقابة المراقب المالي على المستوى اللامركزي

كانت تمارس الرقابة المالية على النفقات الملتزم بها في فرنسا على المستوى المركزي، منذ نشأته إلى غاية 1970، في هذه السنة صدر المرسوم رقم 1049/70 المؤرخ في 1970/11/13 الذي أنشأ لأول مرة المراقب المالي غير المركزي، الذي يعرف باسم " أمين الخزينة *Trésorier-payeur général* ويمارس رقابة سابقة على الصحة القانونية للنفقات الملتزم بها *Le contrôle à priori sur la Régularité* " على المستوى المحلي، ضمن مهلة قانونية محددة قدرها خمسة عسر (15) يوما، ومع ذلك فإنه في كثير من التصرفات يمارس رقابة لاحقة. بالمقابل يمكن للمحافظ " *Préfet* " أن يتغاضى عن الرأي القاضي بالرفض الصادر من المراقب المالي، على أن يتحمل المسؤولية الشخصية إن كانت النفقة تفتقد للصحة القانونية¹.

في سنة 1996، ونتيجة للنمو الكبير المتعلق بالنفقات على المستوى اللامركزي، تم إصلاح الرقابة المالية على هذا المستوى بموجب المرسوم رقم 629/96 المؤرخ في 1996/07/16 وذلك بتوسيع مجالها، لاسيما فيما يخص تسيير المستخدمين. وحول الرأي الذي كان يبديه المراقب المالي إلى تأشيرة لا يمكن تجاوزها أو التغاضي عنها إلا بالحصول على الرأي الموافق من الوزير المكلف بالمالية. كما أنه ابتداء من هذا التاريخ أصبحت الرقابة تنجز على المستوى الجهوي من طرف لجنة خاصة توجد بمقر كل أمين خزينة جهوي.

وفضلا عما سبق فإن هذا الإصلاح جاء ليخفف من الرقابة المالية الجارية ويحصرها حول القرارات المالية ذات القيمة المالية الكبيرة، وأما نفقات التسيير فيمكن أن تكون موضوع رقابة لاحقة على أساس تقديم قاعدة التسيير، علاوة على وجود إجراء الالتزام بالنفقة بشكل عام يمكن أن يشمل نفقات التسيير².

أما عن تطور الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي في الجزائر على المستوى اللامركزي فإن المرسوم رقم 238/68 سالف الذكر، قد نص في المادة 03 منه على إحداث وظيفة نوعية لرؤساء أقسام المراقبة، وكلفهم بإدارة عمليات المراقبة الخاصة بالميزانية أو بمراقبة التسيير على رأس أقسام إقليمية أو خاصة، يساعدهم في هذه المهام المراقبون الماليون أو مساعدهم أو مفتشو المالية.

voir :

- André Paysant, Op, cit, p 329.

- ALAIN Resplandy, Bernard, Op, cit, p 47

- ALAIN Resplandy, Bernard, Op, cit, p 48.

(1)

(2)

كما نظمت الرقابة السابقة على المستوى اللامركزي بموجب المرسوم رقم 165/69 المؤرخ في 1969/10/21 المتضمن الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من قبل الأمرين بالصرف الثانويين¹، حيث جاء فيه على الخصوص أن هذه الرقابة تضمنها أمناء خزينة الولايات².

وكذا المرسوم³ رقم 496/91 المؤرخ في 1991/12/21 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للمالية، الذي نص في المادة 06 منه على أنه: "تشتمل المراقبة المالية في الولاية، التي توضع تحت سلطة المراقب المالي، بمساعدة مراقب مالي مساعد واحد إلى ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين، على مكاتب اثنين إلى أربعة مكاتب، ويحدد وزير الاقتصاد عدد المكاتب واختصاصاتها".

وتطبيقاً لأحكام هذا النص، أصدر وزير الاقتصاد القرار⁴ المؤرخ في 1992/08/25 الذي يحدد عدد المراقبين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، حيث نصت المادة 02 منه على أنه: "يساعد المراقبون الماليون المساعدون المراقب المالي في المهام المنوطة به.... يحدد المدير العام للميزانية توزيع المهام الموكولة للمراقبين الماليين المساعدين".

وحدد في الجدول المرفق بالقرار عدد المراقبين الماليين المساعدين في كل ولاية، إذ قسم الولايات إلى ثلاث مجموعات، فخصص للمجموعة الأولى ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين لكل ولاية، وخصص للمجموعة الثانية مراقبان ماليان مساعداً لكل ولاية، وأعطى للمجموعة الثالثة مراقباً مالياً مساعداً واحداً⁵.

وقد حددت المادة 03 من نفس القرار عدد المكاتب على مستوى كل ولاية بمكاتبين للمراقبة، يتكفل أحدهما بمراقبة عمليات التجهيز والصفقات العمومية، ويتكفل ثانيهما بحاسبة التعهدات والوثائق والإحصائيات.

(1) جريدة رسمية عدد 92.

(2) - BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutation ? Op, cit, p 07.

(3) جريدة رسمية عدد 67.

(4) جريدة رسمية عدد 89.

(5) أنظر ملحق القرار المنشور بالجريدة الرسمية عدد 89، مشار إليه.

ثانيا: كيف يؤهل الشخص لممارسة وظيفة المراقب المالي¹

يؤهل الشخص قانونا ليكون مراقبا ماليا عن طريق التعيين، فمن هو الشخص الذي يمكن أن يؤهل قانونا لوظيفة المراقب المالي، ومن هي الجهة الإدارية التي تملك الحق في تأهيله لهذا المنصب؟

1- تعيين المراقب المالي

يعتبر منصب المراقب المالي من المناصب العليا في الإدارة في فرنسا، ولكي يؤهل الشخص لهذا المنصب، يجب أن يكون من بين قضاة مجلس المحاسبة، المفتشون الماليون، مراقبو الدولة، إدارات الإدارة المركزية في وزارة المالية أو صندوق الودائع والأمانات²، بينما يؤهل الشخص ليكون مراقبا ماليا في الجزائر، بكيفية تختلف عما هو الأمر عليه في فرنسا، حيث يقتصر الأمر في اختيار هذا المراقب المالي أو مساعده على موظفي وزارة المالية فقط، وهذا جلي من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بهذا الموضوع.

فالمرسوم رقم 238/68، سالف الذكر، يقضي في المادة 05 منه، بأن تعيين المراقبين العاميين للمالية يتم عن طريق مسابقة وحيدة في الاختبارات التي تحدد برامجها وكيفياتها وتشكيل لجننتها بواسطة قرار مشترك يصدر بين وزير المالية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية، وذلك من بين:

أ- المتصرفين والمراقبين في المالية البالغين من العمر 40 سنة على الأكثر في أول شهر جويلية من السنة التي تجرى فيها المسابقة، الذين أكملوا خمس سنوات من الخدمة في رتبهم بصفتهم مرسمين.

ب- المفتشين الرئيسيين المرسمين التابعين لأسلاك المصالح الخارجية لوزارة المالية، البالغين من العمر 40 سنة على الأكثر في أول شهر جويلية من السنة التي تجرى فيها المسابقة، والذين أكملوا خمس سنوات من الخدمة في سلكهم بصفتهم مرسمين.

المنظم ترك إمكانية لمخالفة القاعدة الخاصة بالسن، شريطة أن لا يزيد سن المترشح عن خمس وأربعين سنة (45)، وأن يصدر بشأن هذه المخالفة قرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية.

والمرسوم التنفيذي رقم 334/90، المذكور أعلاه، الذي ينص في المادة 83 منه، على أن تعيين المراقبين الماليين يكون من بين المفتشين الرئيسيين في الميزانية والموظفين الذين لهم رتبة مساوية وخمس (05) سنوات أقدمية في مصالح وزارة المالية.

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 79.

- André Paysant, op, cit, p 330

(2)

أما المراقبون الماليون المساعدون فإنهم يعينون حسبما تقضي به المادة 84 من نفس المرسوم من بين الأشخاص الآتية أوصافهم:

أ- المفتشون الرئيسيون في الميزانية، الذين لهم ثلاث (03) سنوات أقدمية بهذه الصفة، أو ثماني (08) سنوات أقدمية في مصالح وزارة المالية.

ب- مفتشوا الميزانية الذين لهم ثلاث (03) سنوات أقدمية بهذه الصفة أو ثماني (08) سنوات أقدمية في مصالح وزارة المالية.

وحتى المرسوم التنفيذي رقم 374/94 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 334/90 السالف بيانه، لم يشذ عن القاعدة المتبعة في تعيين المراقبين الماليين ومساعدتهم، حيث قضى بأنه لكي يعين هؤلاء، يجب أن يكونا من بين الموظفين ذوي المناصب العليا، الممارسين التابعين للمديرية العامة للميزانية.

فبالنسبة لتأهيل المراقب المالي، يجب أن يكون من المنتمين إلى الرتب الآتية:

أ- المفتش الرئيسي للميزانية أو الموظف الذي له رتبة معادلة.

ب- المفتش الرئيسي للميزانية أو الموظف الذي ينتمي إلى رتبة معادلة، على أن يكون لهما خمس (05) سنوات بهذه الصفة في مصالح الوزارة المكلفة بالمالية.

أما بالنسبة لتأهيل المراقب المالي المساعد، فإنه يجب أن يكون من بين:

ج- الموظفون الذين لهم رتبة مفتش رئيسي للميزانية أو لهم رتبة معادلة، الذين يثبتون خمس (05) سنوات بهذه الصفة في مصالح الوزارة المكلفة بالمالية.

د- الموظفون الذين لهم رتبة مفتش للميزانية أو لهم رتبة معادلة، الذين يثبتون خمس (05) سنوات بهذه الصفة في مصالح الوزارة المكلفة بالمالية.

يتواجد المراقب المالي على مستوى كل الإدارات المركزية بالدولة، وبالتالي يعين على المستوى المركزي مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين¹.

أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساؤها في اعتمادات مفوضة)، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات،...).

ويساعد المراقبين الماليين في مهامهم، مراقبون ماليون معاونون أو مساعدون

(1) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 137.

Contrôleurs Financiers adjoints. فالمرقب المالي المساعد يتواجد على مستوى كل ولاية من الولايات، ولكن العدد يختلف من ولاية لأخرى، فهناك ولايات يبلغ فيها عدد المراقبين الماليين المساعدين ثلاثة (03)، ومن بين هذه الولايات ولاية الجزائر، وهناك ولايات يقدر فيها عدد المراقبين الماليين المساعدين اثنين (02) ومن جملة هذه الولايات ولاية سطيف، وهناك ولايات يتواجد فيها مراقبا ماليا مساعدا واحدا¹.

2- السلطة المختصة بتأهيل المراقب المالي

يؤهل المراقب المالي عن طريق التعيين من قبل الوزير المكلف بالمالية، كما نصت عليه المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية، التي جاء فيها: " يعين الأعوان المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية "، والمادة 3/4 من المرسوم التنفيذي المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، التي جاء فيها: " يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين ".

ولما كانت الجهة المختصة بتأهيل المراقب المالي أو مساعده هو الوزير المكلف بالمالية، فإن هذا المراقب ومساعده، وإن تواجد على مستوى مختلف الإدارات العمومية، فإنه يبقى مستقلا عنها تماما من حيث السلطة الرئاسية وخاضعا مباشرة للسلطة الوحيدة المتمثلة في وزير المالية، لذا فهو بهذه الصفة يعد وسيلة مثلى للرقابة والتحري على مستوى تلك الإدارات.

غير أنه يستثنى من قاعدتي " اقتصار التعيين في مناصب المراقبين الماليين ومساعديهم على كبار موظفين وزارة المالية، والخضوع للسلطة الرئاسية الوحيدة لوزير المالية باعتباره السلطة التي لها صلاحية التعيين "، تعيين المراقبين الماليين ومساعديهم التابعين لوزارة الدفاع²، حيث يعين هؤلاء من بين الموظفين العسكريين العاملين، ويتم تعيينهم بموجب قرار

(1) أنظر القرار وملحقه الصادر عن وزير الاقتصاد المؤرخ في 25/08/1992 الذي يحدد عدد المراقبين الماليين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، مشار إليه، الذي أعطى لكل ولاية مكتبين للرقابة على النفقات الملتزم بها، وقسم الولايات إلى ثلاث مجموعات، وأعطى لكل مجموعة عددا من المراقبين الماليين المساعدين، حيث خصص ثلاثة المراقبين الماليين المساعدين (03) لكل ولاية من ولايات المجموعة الأولى، التي تضم ولايات: الجزائر، عنابة، قسنطينة، وهران، باتنة، تيزي وزو، وخصص مراقبان ماليان مساعدا (02) لكل ولاية من ولايات المجموعة الثانية، التي تضم ولايات: البليدة، تلمسان، سطيف، سيدي بلعباس، المدية، مستغانم، بومرداس، الشلف، بجاية، معسكر، سعيدة، تبسة، وخصص مراقبا ماليا واحدا (01) لكل ولاية من ولايات المجموعة الثالثة، التي تضم بقية الولايات الأخرى.

(2) - BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutation ? Op, cit, p 08.

وزاري مشترك يصدر بين وزير الدفاع أو من يمثله ووزير المالية أو من يمثله كذلك¹، وتنتهي مهامهم بنفس الكيفية، طبقاً لتوازي الأشكال².

وفي هذه الحالة، فإن المراقبين الماليين ومساعدتهم يخضعون من حيث تسيير سلوكهم وجميع التزاماتهم العسكرية للسلطة الرئاسية لوزير الدفاع، ويبقى دور وزير المالية منحصراً في التزكية عن طريق الاشتراك في قرار التعيين وقرار إنهاء المهام.

الفرع الثاني - دفاتر المراقب المالي³

يقوم المراقب المالي بمسك بطاقة متابعة النفقات وهي مشابهة تماماً لتلك التي يمسكها الأمر بالصرف، وهي تساعد المراقب المالي على التأكد بنفسه من عدم تجاوز الأمر بالصرف للاعتمادات المفتوحة في إطار ميزانية المؤسسة.

فالمراقب المالي لا يضع تأشيرته إلا بعد مراجعة البطاقة المتعلقة بموضوع النفقة والتأكد من توفر الاعتماد الكافي والذي يسمح للمحاسب العمومي بتسديد مبلغ النفقة. أما إذا كان رصيد البطاقة لا يسمح بتغطية إجمالي حوالة الدفع (النفقة) فإن المراقب المالي يعيد حوالة الدفع إلى الأمر بالصرف.

يتبين من كل ما سبق، أهمية المراقب المالي في كونه يمثل وزارة المالية على مستوى الولاية ويقوم بالمراقبة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، وكذا مراقبة شرعية النفقات المقرر الالتزام بها من الناحية الميزانية خاصة، وأيضا التحقق من احترام بعض القرارات الإدارية لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، باعتبارها مصدر نفقات عمومية (مثل التأكد من مطابقة قرارات التوظيف للقانون الأساسي للوظيفة العمومية ولمختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بذلك، كون هذا التوظيف هو مصدر نفقات أصبح المراقبون مسؤولين عن مراقبة الالتزام بها).

يتلخص جزاء هذه التدقيقات في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام، متى كان الالتزام بالنفقة مستوفياً للشروط أو رفضها إذا كان الالتزام معيباً، وقد يكون هذا الرفض مؤقتاً أو نهائياً على حسب الحالة.

(1) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03/09/1994 المتضمن تعيين مراقبين ماليين مساعدين، جريدة رسمية عدد 75، وكذا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26/09/1994 المتضمن إنهاء مهام المراقب المالي الجريدة الرسمية عدد 76.
(2) أنظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26/09/1994 المتضمن إنهاء مهام المراقب المالي، نفس الجريدة الرسمية.
(3) سكوتي خالد، الدور التكاملية بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، مرجع سابق، ص 57.

الفرع الثالث: الحماية القانونية للمراقب المالي ومسؤوليته¹

إن المهام المنوطة بالمراقب المالي تمثل حجر الأساس في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية بوجه عام، وذلك بالنظر لشموليتها لجميع العمليات السابقة المتعلقة بالتنفيذ من جهة ولدقتها وحساسيتها من جهة أخرى.

ولقيام المراقب المالي بمهمة المراقبة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية على أكمل وجه، باعتباره موظفا عموميا،

كرس له المشرع حماية قانونية تقيه شر ما قد يتعرض له من ضغوطات ومضايقات كيفما كان نوعها، أو متابعات مدنية من الغير، فضلا عن توفيره للاستقلالية اللازمة له في أداء عمله، وحمله مسؤولية خاصة وألزمه بكافة الالتزامات التي تقع على كاهل الموظف العمومي.

لذلك سنتناول الدراسة في هذا الفرع، الحماية المكرسة قانونا للمراقب المالي، مسؤولية المراقب المالي والتزامه بالسر المهني وبضمان حماية الوثائق الإدارية، ثم الجزاءات الإدارية المترتبة عن الإخلال بذلك.

أولاً: الحماية المكرسة قانونا للمراقب المالي

لقد وفر المشرع حماية قانونا للمراقب المالي من خلال القواعد العامة المقررة في قانون الوظيفة العمومية، حيث ألزم الدولة بحمايته عند الاعتداء عليه وكذا عند متابعته قضائيا من الغير بسبب خطأ منسوب إليه، زيادة على تمتعه بالاستقلالية اللازمة لعمله.

1- حماية المراقب المالي من اعتداء الغير

لقد أوجب المشرع على الدولة حماية المراقب المالي كموظف عمومي من أي اعتداء كيفما كان نوعه وتعويضه عن الضرر الذي يلحق به، وأعطى لها إمكانية الحلول محله في المطالبة بالتعويض قضائيا، حيث جاء في المادة 30 من قانون الوظيفة العمومية²، بأنه: " يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء، من أي طبيعة كانت، أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبةها، ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به.

وتحل الدولة في هذه الظروف محل الموظف للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال.

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص83

(2) القانون الصادر بالأمر رقم 03/06، مشار إليه.

كما تملك الدولة، لنفس الغرض، حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطريف مدني أمام الجهات القضائية المختصة".

والذي يستخلص من هذا النص أن المراقب المالي، باعتباره موظفا عموميا محمي من كل ما قد يتعرض له أثناء أدائه لمهامه أو بمناسبةها، وإن تعرض لأي فعل من الأفعال المذكورة في ولحق به ضرر، فإن المشرع أوجب على الدولة تعويضه عن ذلك، ومكنها من متابعة مرتكب الفعل الناتج عنه الضرر للمراقب المالي أمام الجهات القضائية المختصة.

2- حماية المراقب المالي من متابعة الغير له قضائيا

في حالة ارتكاب المراقب المالي لخطأ مرفقي، فإن المشرع وفر له الحماية القانونية اللازمة عند تعرضه للمتابعة القضائية من الغير بسبب هذا الخطأ المنسوب إليه، حيث ألزم الجهة الإدارية المنتمي إليها بحمايته من العقوبات المدنية التي توقع عليه ما لم ينسب إليه خطأ شخصي جسيم يؤدي إلى فصله عن العمل، وهذا ما نصت به المادة 31 من قانون الوظيفة العمومية، التي جاء فيها: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، ويجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة إليه".

فالمراقب المالي يستفيد من الحماية القانونية المكرسة في هذا النص، في حالة ارتكابه لخطأ مرفقي أثناء قيامه بمهامه أو بمناسبةها وتتسبب نتيجة خطئه هذا في ضرر الغير، فإنه يتعين على الجهة الإدارية التي ينتمي إليها وهي هنا وزارة المالية التي تتضوي تحت الشخصية المعنوية للدولة، أن تتولى حمايته مما تقرره المحاكم من تعويضات لصالح المتضرر وكذا ما تفرضه من غرامات.

علاوة على ما سبق، فإن المراقب المالي باعتباره تابعا لوزارة المالية وخاضعا للسلطة الوحيدة لوزير لمالية، كونها سلطة التعيين¹، فإنه يتمتع باستقلالية تامة في جميع ما يتعلق بواجباته وحقوقه عن الأمر بالصرف وزييرا كما سبق بيان ذلك، وهذه ضمانات من أكبر الضمانات التي يتمتع بها في أدائه لمهامه، حيث يكون بعيدا عن جميع الضغوطات والمضايقات التي يمكن أن تحصل له بسبب ممارسة تلك المهام.

(1) أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 347/09، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، الذي يحدد كليات إنشاء

المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، ج. ر عدد 62.

ثانيا - مسؤولية المراقب المالي

إن مسؤولية المراقب المالي، تنهض من خلال قيامه بتسيير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته، وهي مسؤولية شخصية عن سير هذه المصالح وعن التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها¹ وعلى ذلك عليه أن يلزم جانب الحيطة والحذر في ممارسة رقابته، ويبدل كل ما في وسعه للقيام بهذا العبء الذي يجعله مسؤولا مسؤولية الرجل الحريص، ولا يسقط عنه هذا العبء إلا في حدود الاختصاصات التي يفوضها للمراقب المالي المساعد الذي يكون مسؤولا هو الآخر عن الأعمال المفوضة له والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات².

غير أن المراقب المالي لا يأخذ بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه الرقابية، مدى ملاءمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف، وبالتالي فإنه لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، أي أن مسألة ملاءمة الالتزام بتنفيذ النفقات العمومية من عدمها، هي مسألة تتعلق بالتسيير ومن ثمة فهي متروكة لتقدير الأمر بالصرف وحده³، وبذلك تبقى رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية رقابة شرعية فقط.

وبهذا المعنى، فإن مسؤولية المراقب المالي باعتباره موظفا عموميا، تستند أساسا إلى الالتزامات الملقاة على عاتقه، وهي أنه يتعين عليه أن يقوم بالعمل بنفسه⁴، لأن شخصيته محل اعتبار إلا في الحالات التي ينص عليها القانون كالتفويض، وأن يلتزم بالمحافظة على كرامة الموظف⁵، وأن يحرص على الالتزام بطاعة أوامر الرئيس⁶، وبالولاء للدولة⁷، وأن يلتزم بواجب التحفظ⁸، وأن يصرح بممتلكاته إن طلب منه ذلك⁹، وألا يمارس

(1) المادة 31 (معدلة) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، ج. ر عدد 82، ص 2104.

(2) المادة 32 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

- BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutation ? Op, cit, (3) p 26.

(4) المادة 47 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مشار إليه.

(5) المادة 42 من نفس الأمر.

(6) المادة 52 من نفس الأمر.

(7) المادة 40 من نفس الأمر.

(8) المادة 41 من نفس الأمر.

(9) المادة 45 من نفس الأمر.

نشاطا خاصا مربحا¹، وألا يستعمل بأي حال من الأحوال أموال الإدارة لأغراضه الشخصية أو لأغراض خارجة عن مهامها²، وأن يلتزم بالسر المهني³.

فإن أخل المراقب المالي بالالتزام من هذه الالتزامات مخطئا أو متعمدا، قامت مسؤوليته إداريا وعند الاقتضاء جزائيا، ذلك أن كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط، وكل خطأ أو مخالفة من طرف المراقب المالي كموظف عمومي أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه يشكل خطأ مهنيا يعرضه لعقوبات تأديبية وعند الاقتضاء لعقوبات جزائية.

ولعلنا سوف نكتفي ببعض الواجبات العامة للمراقب المالي وما يترتب عن الإخلال بها من جزاءات، فإن الالتزام بالسر المهني وبالسهر على ضمان حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها يعد مسألة مهمة لا يمكن التغاضي عنها في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، وهو ما سيتم دراسته فيما يلي.

ثالثا - التزامات المراقب المالي

لقد جاء في المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل المذكور أعلاه: "يلزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها".

كما جاء في المادة 49 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁴ من أنه: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

يمنع كل إخفاء أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية، ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية".

لذلك سيتناول دراسة التزام المراقب المالي بالسر المهني والتزامه بالمحافظة على الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

1- التزام المراقب المالي بالسر المهني

كل من المراقب المالي ومساعدته موظف عمومي ووظيفته تتيح له الاطلاع على أمور وأسرار لم يكن في استطاعته أن يطلع عليها ولا وظيفته أو منصبه، لهذا أجمع الفقه والقضاء والتشريع على التزامه بالمحافظة على أسرار الوظيفة وعدم الاطلاع الغير على أمر وعمل مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوز أثناء ممارسة مهامه.

(1) المادة 43 من نفس الأمر.

(2) المادة 51 من نفس الأمر.

(3) المادة 48، 49 من نفس الأمر.

(4) مشار إليه.

ومعلوم أن التزام المراقب المالي أو مساعده بالسر المهني يبقى قائماً ولو بعد الانفصال عن العمل، وهذا ما تقضي به المادة 01/34 من المرسوم التنفيذي 414-92 المذكور أعلاه، حيث جاء فيها: "يلزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها".

وجاء أيضاً في المادة 48 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹ بأنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة أو حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

ما يستخلص من هذه النصوص، هو أن التزام الموظف بالسر المهني واجب عام لا يتحرر منه إلا في الحالات الآتية:

أ- مقتضيات المصلحة أو المرفق

إن عبارة مقتضيات المصلحة عبارة مرنة ومطاطة، حيث لا يمكن ضبطها بدقة ومن ثمة يصعب الأمر على المراقب المالي عند تقدير المسألة في كير من الحالات وما إذا كان بالإمكان إفشاء السر المهني وإطلاع الغير عليه في موضوع معين أم لا.

ب- الموافقة الكتابية للسلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة السلمية المؤهلة

حسب ما ورد في نص المادة 48 من القانون 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية²، فإن المشرع استعمل بدلا من عبارة "الموافقة الكتابية للسلطة التي لها صلاحية التعيين" التي كانت مستعملة في النصوص القانونية السابقة، عبارة "الترخيص المكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

والسلطة السلمية المؤهلة لا تعني بالضرورة السلطة التي لها صلاحية التعيين فالمراقب المالي يعد سلطة سلمية مؤهلة قانونا بالنسبة للمراقب المالي المساعد، مما يعني أن إفشاء السر من هذا الأخير جائز بعد حصوله على الترخيص المكتوب من المراقب المالي الذي لا يعد السلطة التي لها صلاحية التعيين بالنسبة إليه، وإنما يعد سلطة سلمية مؤهلة قانونا فقط.

ج- الحالات المنصوص عليها صراحة في التشريع أو التنظيم الجاري بهما العمل من بين الحالات التي تدخل في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية والتي يعفى فيها المراقب المالي ومساعدته من الالتزام بالسر المهني، ما نصت عليه المادة 01/59 من الأمر 95-

(1) الصادر بالأمر رقم 06-03، مشار إليه.

(2) مشار إليه.

20 المتعلق بمجلس المحاسبة¹ والتي جاء فيها: "بغض النظر عن الأحكام المخالفة، يعفى المسؤولون أو الأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة".

2- التزام المراقب المالي بالمحافظة بالوثائق الإدارية وعدم إتلافها

لأهمية التزام المراقب المالي بالمحافظة بالوثائق الإدارية وعدم إتلافها، كرس هذا الالتزام في كثير من النصوص القانونية والتنظيمية، ومن أهمها ما نصت عليه المادة 120 من قانون العقوبات² التي جاء فيها: "الإتلاف المتعمد للوثائق الإدارية"، وما نصت عليه المادة 48 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية³ التي جاء فيها من أنه: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها، يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية، ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية"، كما نصت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 07-308 على أنه: "...السهر على حماية الوثائق الإدارية وأمنها...".

رابعاً- الجزاءات التأديبية المترتبة عن الإخلال بالتزامات المراقب المالي

إذا أخل المراقب المالي بالسر المهني والمحافظة الوثائق الإدارية، فإنه يكون قد ارتكب خطأ تأديبياً، يتعرض نتيجة له دون أدنى شك لجزاءات تأديبية، وإن اقتضى الأمر لجزاءات جنائية.

1- الأخطاء التأديبية

في هذا الخصوص توجد نصوص قانونية تحدد الأخطاء المهنية المشكلة للجرائم التأديبية، التي تترتب عنها الجزاءات أو العقوبات التأديبية، إلا أن هذه النصوص جميعها لا تتضمن تحديداً جامع مانعاً لكافة الجرائم التأديبية أو الأخطاء المهنية، فهي واردة على سبيل المثال لا الحصر، عكس ما هو عليه الحال في النصوص القانونية المتعلقة بتحديد الجرائم الجنائية والتي توردها على سبيل الحصر لا على سبيل المثال.

لذلك نجد المشرع لا يشترط لقيام الجريمة التأديبية إلا ركنين هما: الركن المادي والركن المعنوي، أما الركن الشرعي أو القانوني فقد يوجد وقد لا يوجد في هذه الجريمة ومع ذلك

(1) المؤرخ في 1995/07/17، ج. ر 39، المعدل بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26، مشار إليه.

(2) الصادر بالأمر رقم 156/66، المؤرخ في 1966/06/08، المعدل والمتمم.

(3) مشار إليه.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 07-308، المؤرخ في 2007/09/29، المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم

وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بسيرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج. ر عدد 61

فهي قائمة لأنها تختلف باختلاف الوظائف والظروف المحيطة بها والآثار المترتبة عنها...الخ.

فالمادة 161 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹ توضح ذلك، حيث جاء فيها: "يتوقف تحديد العقوبات التأديبية المطبقة على الموظف على درجة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني النتائج المترتبة على سير المصلحة، وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق".

2- العقوبات التأديبية

إذا كان المشرع لم يحدد الأخطاء المهنية المشكلة للجرائم التأديبية، لعدم تمكنه من حصرها، رغم كثرة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بشأنها²، فإنه حدد العقوبات التأديبية وحصرها في أربع درجات بنص المادة 163 من نفس القانون، وترك المجال مفتوحاً للقوانين الأساسية الخاصة بالنص على عقوبات أخرى، لكن دائماً في إطار الدرجات الأربع، حيث نصت المادة 164 من نفس القانون على أنه: "يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظراً لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

لذا فإنه إذا قام المراقب المالي بارتكاب خطأ في مجالي الالتزام بالسر المهني أو المحافظة على الوثائق الإدارية، فإنه يتعرض إلى عقوبات تأديبية مناسبة لهذه الأخطاء. ففي مجال الأخطاء الناتجة عن عدم التزام المراقب المالي بالسر المهني، فإن المادة 180 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية³ تنص على أنه: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي: ...إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية..."، والعقوبات المقررة للأخطاء من الدرجة الثالثة هي وفقاً لما تنص عليه المادة 163 من نفس القانون كما يلي: "تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامتها الأخطاء إلى أربع درجات:

(1) مشار إليه.

(2) أنظر على سبيل المثال فقط، وفيما يخص الأخطاء المتعلقة بعدم الالتزام بالسر المهني أو المحافظة على الأوراق الإدارية:

- المادة 120 من قانون العقوبات المعدل والمتمم.

- المادة 71 من المرسوم 82-302، المؤرخ في 11/09/1982، المتعلق بتطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج. ر عدد 37.

- المواد 177، 180، 181 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مشار إليه.

(3) مشار إليه.

الدرجة الثالثة:

- التوقف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري...".

أما في مجال الأخطاء الناجمة عن عدم التزام المراقب المالي بالمحافظة على حماية الوثائق الإدارية وأمنها، فإن المادة 180 سالف الذكر تنص على أنه: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه...".

وتضيف المادة 181 من نفس القانون بالنص على أنه: "تعتبر على وجه الخصوص

أخطاء من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي: ...إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة...".

وعلى ذلك، فإن المراقب المالي المرتكب لأحد الأخطاء المنصوص عليها في المادتين

180 و181 أعلاه سيتعرض لا محالة لعقوبة تأديبية أدناها عقوبة تأديبية من الدرجة

الثالثة¹ وأقصاها عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة والتي نصت عليها المادة 163 من القانون

الأساسي للوظيفة العمومية المذكور أعلاه، حيث جاء فيها: "تصنف العقوبات...

الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الدرجة السفلى مباشرة.

- التسريح".

يلاحظ هنا أن المشرع استعمل مصطلح "التسريح" وهو مصطلح يستعمل في قانون

العمل للتعبير عن تسريح العمال من المؤسسات الاقتصادية ولا يستعمل في المجال الإداري،

لذلك كان الأجدر بالمشرع أن يستعمل مصطلح "الفصل من الوظيفة" في مجال القانون

الأساسي للوظيفة العمومية بدلا من مصطلح "التسريح".

وفضلا عن المسؤوليات السابقة المتعلقة بالواجبات الوظيفية العادية والجزاء المترتبة

عنها، فإن المراقب المالي يمكن أن يكون محل مساءلة كمحاسب فعلي أو محل مساءلة

جنائية، وهي مشددة كثيرا²، إن ارتكب فعلا يبرر ذلك¹. لكن المراقب المالي وهو يراقب

(1) أنظر ما سبق في مجال هذه العقوبة.

- ABDELAZIZ BARI, La responsabilité du contrôleur financier, colloque du

(2)

CMERA, janvier 1988, p 30.

النفقات الملتزم بها، يكون مسؤولاً مسؤولية شخصية فقط عن التأشيرات التي يمنحها أو يرفضها لعدم تأسيسها، فهو غير مسؤول عن عدم ملاءمة النفقات الملتزم بها وغير مسؤول عن القرارات والآراء السابقة التي تعطي من قبل السلطات المختصة بذلك، وحتى فيما يتعلق بمنح التأشيرات أو رفضها يستطيع المراقب المالي أن يتخلص من مسؤوليته التأديبية، إذا قام قام بتنفيذ أمر كتابي صادر له من مسؤول سلمي له أو من أي شخص له الصلاحية في إعطاء هذا الأمر.

وفي هذا الخصوص بالذات، قال الأستاذ ابن عيسى سعيد: فيما معناه (القانون لا يستبعد المراقب المالي من تحمل المسؤوليات المدنية "غرامات يوقعها مجلس المحاسبة" وجنائية، ولكن لم يصل إلى حد علمي أن حكما صدر ضد مراقب مالي)². إن الحماية القانونية للمراقب المالي ومساءلته عند الإخلال بالتزاماته، ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لجعله يمارس الرقابة السابقة طبقاً لما يحدده القانون سواء من حيث مجال هذه الرقابة أو من حيث موضوعها.

المطلب الثاني

موضوع الرقابة وتقديرها³

إن الرقابة السابقة الممارسة من طرف المراقب المالي، تنصب على مشاريع التصرفات التي يجريها الأمر بالصرف قبل التوقيع عليها نهائياً، وذلك من خلال التأكد من توفر جملة من العناصر الواجب توفرها في هذه التصرفات، وهو ما يعبر عنه بموضوع الرقابة (الفرع الأول)، وبعد ذلك تتبلور وتكتمل عندنا الصورة فنستطيع بذلك إجراء تقدير لهذه الرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي (الفرع الثاني)

الفرع الأول - موضوع الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي

تتوج الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي بمنح التأشيرة أو رفضها، فما طبيعة التصرفات الخاضعة لهذه الرقابة، وما هي العناصر التي يتعين على المراقب المالي التأكد منها، وكيف تسلم التأشيرة أو ترفض، وهل يمكن التغاضي عنها وما هي الوسيلة التي تمكنه من إنجاز ذلك؟

(1) - BENAÏSSA Saïd, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 35.

(2) - BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutations ? Op, cit, p 26.

(3) فنينش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 107

للإجابة على هذه التساؤلات، ستنصب الدراسة في هذا الفرع على التصرفات والعناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي أولاً، وعلى تأشيرة المراقب المالي ثانياً، وعلى الالتزام بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات ثالثاً.

أولاً- التصرفات والعناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

وفقاً لما جاء في المواد 05، 06، 07، 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 (المعدل) المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات فإن الرقابة السابقة التي يمارسها المراقب المالي تتناول أي تصرف أو التزام بنفقة قبل التوقيع عليه من قبل الأمر بالصرف، وحتى يتسنى للمراقب المالي أن يقوم بهذا العمل الرقابي السابق، يتعين عليه التأكد من صحة جملة من العناصر المحددة قانوناً.

1- التصرفات والقرارات الخاضعة للرقابة السابقة للمراقب المالي

تشمل الرقابة السابقة التي يمارسها المراقب المالي كل مشاريع التصرفات التي يجريها الأمر بالصرف والقرارات المتضمنة التزاماً بالنفقات مسبقاً وقبل التوقيع عليها إلا ما استثني بنص خاص، وهذه التصرفات هي¹:

أ- مشاريع قرارات التعيين والتثبيت (الترسيم) والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين (الترقية في الرتبة) ودفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجات.

ب- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

ت- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

ث- مشاريع الصفقات العمومية وملاحقها.

ج- الالتزامات بنفقات التسيير، التجهيز أو الاستثمار.

ج/1- فيما يخص الالتزام بنفقات التسيير، فإنها تجمع وفقاً لما نصت عليه المادة 24 من القانون رقم 84-17 المتضمن القوانين المالية في أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية.

ج/2 فيما يخص الالتزام بنفقات التجهيز أو الاستثمار فإنها تجمع في ثلاثة أبواب هي:

(1) المواد 5، 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، ج. ر عدد 82، ص 2102.

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى بالرأسمال.
- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى مبلغها المستوى المحدد في التنظيم المتعلق بإبرام الصفقات العمومية.
- ز- كل مشروع مقرر وزاري يتضمن مخصصات ميزانية أو إعانة وكذا تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويلا للاعتمادات.
- ي- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة عن طريق الوكالات المثبتة بفاتورة نهائية وهي عموما النفقات الصغيرة والاستثنائية التي يمنحها الوزير المكلف بالمالية إلى وكالات الإيرادات والنفقات¹ والتي تتمثل في:
 - نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير
 - أجور الموظفين العاملين بالساعة واليوم.
 - تسيبقات عن مصاريف المهام.
 - الأشغال المنجزة في الوكالات.

ومنه تبين مختلف القرارات الخاضعة للتأشير والتي هي محددة في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

2- العناصر الخاضعة للرقابة السابقة لمراقب المالي

لقد بينت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 (المعدل)² العناصر الخاضعة للرقابة السابقة لمراقب المالي على سبيل الحصر، وهي تتمثل في:

أ-الصفة القانونية للأمر بالصرف

على المراقب المالي التأكد جيدا من الصفة القانونية للأمر بالصرف الذي التزم بالنفقة مبدئيا، كما هو معرف في نص المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية³، بأنه كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو توجيه أمر بالدفع أو التصفية.

ب- مطابقة مشروع الالتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها

(1) أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 92-19، المؤرخ في 09/01/1992 الذي يحدد إجراءات الدفع بالاعتماد في نفقات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج. ر عدد 05، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-24 المؤرخ في 28/01/1992، ج. ر عدد 07.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، مشار إليه.

(3) القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، مشار إليه.

فالمراقب المالي هنا يراقب صحة وقانونية النفقة الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف، بحيث يتفحصها جيدا من هذه الجوانب منعا لعدم المطابقة من ناحية الصحة القانونية، بغض النظر عن تقييم مدى ملاءمة النفقة، التي تبقى من مهام ومسؤولية الأمر بالصرف.

ح- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية

ففيما يخص عنصر توفر الإعتمادات، فإنه يعني وجود المبالغ المالية المخصصة لتغطية النفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو نفقات التجهيز أو الاستثمار.

وفيما يخص عنصر توفر المناصب المالية، فإنه يقصد به اعتماد تلك المناصب المالية في الميزانية العمومية أو فتحها حتى يتمكن الأمر بالصرف من تعيين الأشخاص المرشحين للتوظيف في الوظائف المقابلة لتلك المناصب المالية المعتمدة.

فالأصل إذن أنه لا يجوز صرف أية نفقة دون وجود مبلغ الإعتمادات المفتوحة لها، ولا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة لها كذلك¹، ولكن يستثنى من تطبيق هذا الأصل أن بعض الالتزامات بالنفقات يتم التدقيق فيها من قبل المراقب المالي، وتعطى بشأنها التأشيرة ولو كانت الإعتمادات المخصصة لها غير كافية، شريطة أن ترفق هذه الالتزامات بكل الأوراق الثبوتية اللازمة لتعريفها²، وهذه الالتزامات بالنفقات يعبر عنها بأعباء الدين العمومي، وهي تتمثل في³:

- الالتزام بنفقات الوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقات مبرمة قانونا.
 - الالتزام بنفقات تكاليف العدالة والتعويضات المدنية، وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة.
 - الالتزام بنفقات المعاشات والريوع التي تقع على عاتق الدولة.
- د- التخصيص القانوني للنفقة:

التخصيص القانوني للنفقة، يعني أن المراقب المالي يتفحص النفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف، والتأكد من مدى مطابقتها لما هي مخصصة له قانونا.

ه- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

و- التأكد من وجود التأشيرات أو الآراء السابقة:

(1) المادة 75 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، مشار إليه.

(2) المادة 30 من المرسوم التنفيذي 92-414، مشار إليه.

(3) المواد 24، 27، 28 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، مشار إليه.

في بعض الأحيان يقتضي الالتزام بالنفقة وجوب التأشير عليها أو الحصول على رأي سابق من جهة معينة يحددها القانون، كما هو الحال مثلا فيما يخص الالتزام بنفقات الصفقات العمومية التي تخضع لتأشير لجان الصفقات العمومية، لذا يتعين على المراقب المالي أن يتأكد من وجود هذه التأشير على الملف مشروع الصفقة لأنها إلزامية على المراقب المالي¹.

معلوم أن المراقب المالي في هذا الخصوص له وظيفة مزدوجة، فهو عضو في لجنة الصفقات العمومية التي تمنح التأشير، وفي نفس الوقت يراقب مشروع الصفقة باعتبارها نفقة ملتزم بها²، وعليه، فإنه إذا ما توفرت جميع العناصر المبينة في المادة 09 المذكورة أعلاه، فإن رقابة المراقب المالي تختتم بتأشير توضع على استمارة الالتزام بالنفقة، وعند الاقتضاء عل الوثائق الثبوتية³، وفي الحالة العكسية يكون من حقه أن يرفض التأشير على الالتزام بالنفقة رفضا مؤقتا أو نهائيا⁴.

ثانيا - تأشير المراقب المالي

الأصل أنه من واجب المراقب المالي أن يمهر مشروع النفقة الملتزم بها وفقا لما ينص عليه القانون بتأشير الموافقة عليها إذا ما توفرت مجموعة من العناصر الأساسية المشترطة في ذلك قانونا، وأنه من واجبه أيضا أن يرفض التأشير على مشروع النفقة الملتزم بها غير المطابقة للنصوص القانونية والتنظيمية، إما رفضا مؤقتا أو رفضا نهائيا⁵ ضمن الآجال المحددة قانونا، ولكن النصوص القانونية وضعت استثناء على هذا الأصل، يتمثل في إمكانية تغاضي الأمر بالصرف عن تأشير المراقب المالي أو تجاوزها في بعض الحالات. أ/ منح التأشير (العناصر الأساسية الواجب توفرها)

عندما يلاحظ المراقب المالي بأن مشاريع الالتزامات بالنفقات قانونية ومطابقة للتنظيم المعمول به والمنصوص عليها في المواد 05 و 06 و 07، يجب عليه أن يمهرها بتأشير الموافقة يضعها على وثيقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، وهذا بعد التأكد من

(1) أنظر المادة 03/10 (معدلة) من المرسوم رقم 92-414 مشار إليه.

(2) أنظر المادة 120 من المرسوم 02-250 المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم بالمرسوم المشار إليه، وانظر المادة 119 من نفس المرسوم والتي تنص على: "...ممثلين مختصين للوزير المكلف بالمالية من مصالح الميزانية والخزينة"، والمادة 122 من نفس المرسوم والتي تقضي بأنه: "...قابض الضرائب" (الأمر يتعلق هنا بعضوية لجان الصفقات العمومية).

(3) أنظر المادة 01/10 من المرسوم التنفيذي 92-414، مشار إليه.

(4) أنظر المادة 02/10 من نفس المرسوم

(5) أنظر: BENAÏSSA Saïd, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 27

توفر بعض العناصر الأساسية فيقوم بفحصها، وذلك طبقاً لأحكام المادة 58 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990¹، وهي كالاتي:

- صفة الأمر بالصرف مثلما هو محدد في القانون المذكور أعلاه، لا سيما المادة 23 منه.
- مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.
- توفر ترخيص البرامج أو الإعتمادات والمناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة (الوثيقة المرفقة).
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد سبق عليها التنظيم الجاري به العمل.

يتضح من هذا أنه لا بد من توفر شروط أساسية يجب على المراقب المالي مراعاتها قبل وضع التأشيرة، وبذلك تنتهي عملية الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات موضوع الرقابة من قبل المراقب المالي.

ومع ذلك فإنه في مجال الصفقات العمومية بالذات، يكون بإمكان المراقب المالي استدراك النقائص التي قد يلاحظها بعد التأشير على موضوع الصفقة، ويبلغ بذلك كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار².

ب/ رفض المراقب المالي لوضع التأشيرة

يقوم المراقب المالي برفض وضع التأشيرة في حالة ملاحظته بأن مشاريع الالتزامات بالنفقات غير مطابقة للقوانين والتنظيم المعمول به، فإنه يتعين عليه رفض التأشير عليها ويكون هذا الرفض إما رفضاً مؤقتاً (1) أو رفضاً نهائياً (2)، حسب كل حالة في إطار الأجل القانونية المحددة لذلك³، كما يمكن التغاضي عن ذلك في بعض الحالات (3).

1- الرفض المؤقت لوضع التأشيرة

يكون التأشير على مشروع الالتزام بالنفقة مرفوضاً مؤقتاً ومعللاً قصد إبلاغ المؤسسة، إذا لاحظ المراقب المالي حالة من الحالات الآتية⁴:

(1) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، ج. ر عدد 82، ص 2102.

(2) أنظر المادة 05/10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(3) المادة 02/10 والمادة 11 من نفس المرسوم.

(4) أنظر المادة 143 من المرسوم رقم 02-250 -سالف الذكر، والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

- اقتراح التزام بالنفقة مشوب بمخالفات التنظيم قابلة للتصحيح، كحالة التزام بنفقة صفة لا تتوفر على تأشيرة لجنة الخدمات الصفقات العمومية المختصة.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة، كما هو الحال مثلا في نقصان بعض الوثائق المطلوبة في ملف المترشح لوظيفة ما.
- نسيان بيان هام في الوثائق المطلوبة والمرفقة، كأن يصدر قرار تعيين الموظف خاليا من بيان منصب العمل، أو المصلحة التي عين فيها.

2- الرفض النهائي لوضع التأشيرة

يكون مشروع الالتزام بالنفقة محل رفض نهائي من طرف المراقب المالي إذا عاين الأمور الآتية¹:

- عدم مطابقة اقتراح مشروع الالتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، كأن تقوم اللجنة البلدية للصفقات العمومية - خلافا لما تقضي عليه المادة 173 من المرسوم رقم 15-247² المتعلق بالصفقات العمومية - بدراسة صفقات الأشغال التي يزيد مبلغها عن مائتي مليون دج (200.000.000.00 دج)، ففي هذه الحالة ومثيلاتها يجب على المراقب المالي رفض اقتراح الالتزام بالنفقة رفضا نهائيا.
- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية، ومثالها أن يقوم الأمر بالصرف باقتراح الالتزام بالنفقة لشراء لوازم ومعدات لصالح الإدارة دون توفر الإعتمادات المخصصة لذلك، أو يقترح توظيف شخص دون توفر المنصب المالي في الميزانية الخاصة للهيئة التابعة له.
- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت، كما لو قام المراقب المالي برفض اقتراح التزام بنفقة مشوب بمخالفة للتنظيم قابلة للتصحيح، ولم يتم الأمر بالصرف بتصحيح المخالفة التي شابت اقتراحه، فإن اقتراح الالتزام بالنفقة سيكون هذه المرة مرفوضا من قبل المراقب المالي رفضا نهائيا.
- ويجب أن يطلع الأمر بالصرف في حالات الرفض المؤقت كان أو نهائيا، في مرة واحدة على كل الأسباب التي تعارض التأشير على الملف المتضمن مشروع الالتزام. كما يجب أن تتضمن مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمر بالصرف كل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف محل الرفض.

(1) أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015، والمتضمن الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50 والصادرة بتاريخ 20/09/2015، ص 41.

للإشارة أنه يجب ألا يكون الرفض المؤقت المبلغ من قبل المراقب المالي للأمر بالصرف مكررا، ويتعين على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقة بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، الذي يمكنه من إعادة النظر في هذا الرفض إذا رأى بأن العناصر التي بني عليها غير مؤسسة¹.

3- آجال منح أو رفض التأشير

الأصل أن الأمر بالصرف لا يعقد التزاما بنفقة ما إلا إذا كان مطابقا للنصوص التشريعية والتنظيمية، ومن ثمة فإن عرض هذا الالتزام على المراقب المالي سيحظى دون شك بموافقة والتأشير عليه، ولكن يحدث ألا يحظى مشروع الالتزام بالنفقة بموافقة المراقب المالي فيرفض التأشير عليه، فما هي المهلة القانونية المعطاة للمراقب المالي لمنح التأشير أو رفضها؟

أ- آجال منح التأشير

وفقا لما جاء في المادة 14 (معدلة) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 - مشار إليه -، فإن أجل دراسة وفحص ملفات مشاريع الالتزام بالنفقات التي يقدمها الأمر بالصرف إلى المراقب المالي هو عشرة (10) أيام كأقصى حد. ويسري هذا الأجل (10 أيام) ابتداء من تاريخ استلام مصالح المراقب المالي لاستمارة أو مشروع ملف الالتزام بالنفقة².

ومعلوم أن تاريخ اختتام الالتزام بنفقات التسيير يكون يوم 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات المبينة فيها، ويمدد هذا التاريخ في حالة الضرورة المبررة قانونا بمقرر من الوزير المكلف بالمالية³.

وتجدر الإشارة هنا أيضا، إلى أن تاريخ اختتام الالتزام بنفقات لا يطبق على الميزانيات الخاصة بالولاية وبالبلدية، والتي تبقى خاضعة للأحكام التنظيمية المعمول بها والتي تحكمها⁴.

وبالرجوع إلى نص المادة 149 من قانون الولاية، نجدها تنص على أنه: "تعد ميزانية الولاية للسنة المدنية، ويمتد أجل تنفيذها لغاية:

- 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية وصرف النفقات.

(1) أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(2) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(3) المادة 16 من نفس المرسوم.

(4) أنظر المادة 01/17 من نفس المرسوم.

- 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات".
ونفس الأمر بالنسبة للبلدية، حيث جاء في المادة 158 من قانون البلدية: "تحضر ميزانية
البلدية للسنة المدنية ويمتد تنفيذها:

- إلى غاية 15 مارس من السنة التالية وذلك في عمليات التسديد وصرف النفقات.

- 31 مارس من السنة التالية في عمليات التسديد وجباية الحصائل من أجل دفع النفقات".
ومع ذلك يمكن للوزير المكلف بالميزانية تمديد هذا التاريخ كذلك بموجب مقرر في حالة
الضرورة المبررة قانونا.

ب- آجال رفض التأشير

إذا تم رفض التأشير من قبل المراقب المالي، فإنه يتعين عليه أن يطلع الأمر بالصرف
على كل أسباب الرفض، سواء أكان هذا الرفض مؤقتاً أو نهائياً، وذلك ضمن الآجال
القانونية المحددة سابقاً.

غير أن الرفض الصريح والمعلل من قبل المراقب المالي، يترتب عنه إيقاف سريان تلك
الآجال.

1- جواز وعدم جواز التغاضي عن التأشير

في حالة الرفض النهائي للتأشير على مشروع الالتزام بالنفقات من قبل المراقب المالي،
يمكن للأمر بالصرف في بعض الحالات التغاضي عن هذه التأشير، ويعقد الالتزام بالنفقة
تحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، مع الإرسال الفوري لملف
الالتزام بالنفقة - موضوع التغاضي حسب الحالة - إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس
الشعبي البلدي المعني¹.

أ/ الحالات التي يجوز فيها التغاضي عن رفض التأشير²

يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي من طرف المراقب المالي للالتزام بالنفقات
المنصوص عليها في المادتين 06 و 07 من المرسوم رقم 92-414 سالف الذكر، أن
يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، وهذه
الحالات هي:

- الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.
- كل التزام بالنفقات مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية، عندما لا يزيد المبلغ عن
المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

(1) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(2) فنيش محمد الصالح،

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالالتحاق أو تحويل الإعتمادات.
- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورات نهائية.
- وإذا كان المنظم قد سمح للأمر بالصرف بأن يمارس مهمة التفاوض - في الحالات المذكورة سابقا - فإنه ألزمه بإرسال ملف الالتزام بالنفقة مرفق بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التفاوضي وتاريخه¹.
- كما ألزم المراقب المالي بإرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التفاوضي مرفقة بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلامه بذلك².
- من جهة أخرى ألزم الوزير المكلف بالميزانية في جميع الحالات التي يكون فيها التفاوضي، بأن يرسل نسخة من ملف الالتزام موضوع التفاوضي إلى المؤسسات المختصة في رقابة النفقات العمومية³.

ب/ الحالات التي لا يجوز فيها التفاوضي عن رفض التأشيرة

الحالات التي لا يمكن فيها التفاوضي عن رفض التأشيرة من قبل الأمر بالصرف، وهي تكون عندما يتم الرفض النهائي لمنح التأشيرة المعلن عنه من طرف المراقب المالي، طبقا لما تقتضي به المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، وهذه الحالات هي⁴:

- انعدام صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات الكافية أو انعدامها.
- انعدام التأشيريات أو الآراء المسبقة الواجب الالتزام بها والمنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوز الإعتمادات وإما تعديلها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

(1) المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(2) المادة 21 من نفس المرسوم.

(3) المادة 22 (معدلة) من نفس المرسوم.

(4) المادة 28 من نفس المرسوم.

▪ إن التغاضي الذي يقدمه الأمر بالصرف إلى المراقب المالي للتأشير على النفقة تحت مسؤوليته يشبه إلى حد بعيد التسخير الذي يقدمه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لصرف النفقة تحت مسؤوليته.

يتبين من كل هذا مختلف الحالات التي تخول للمراقب المالي أن يرفض وضع التأشير، وهي تدرج أساساً ضمن حالة عدم مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذا تم التعرف على أنواع حالات الرفض.

ثالثاً - مسك محاسبة الالتزام

حتى يتمكن المراقب المالي من ممارسة الرقابة السابقة، وأحياناً اللاحقة، على تنفيذ النفقات العمومية، ألزمه القانون بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات، حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها، وضبطها في سجل أعد خصيصاً لذلك، يدون فيه البيانات المتعلقة بالعمليات المالية، كنوعها ومبلغها والوثائق المثبتة لها، والأمر بالصرف الملتزم بها ورقم وتاريخ التأشير.

هذا الدور المحاسبي للمراقب المالي يعد الوسيلة المثلى لحفظ وتثبيت كل العمليات المالية التي تتعلق بموضوع رقابته وتمكنه من معرفة المبالغ الملتزم بها، ومن ثمة إرسالها للمصالح المعنية في حال طلبها منه، ولهذا الغرض يتعين عليه القيام بالمهام التالية¹:

1- القيام بمسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض.

2- القيام بمسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

3- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

4- القيام بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات

ويهدف القيام بمسك محاسبة الالتزامات إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الإعتمادات المسجلة في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار.

وتهدف محاسبة الالتزام بالنفقات التي يمسكها المراقب المالي في المجالين إلى التحديد المحين في كل وقت إلى تحقيق ما يلي²:

- مبلغ الالتزام بالنفقات المنفذة.

- مبلغ الأرصدة المتوفرة.

(1) المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه، والمادة 8/67 من المرسوم التنفيذي رقم 94-374، مشار إليه.

(2) المادة 27 (معدلة) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

ولقد ترك أمر تحديد إجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الالتزام بالنفقات إلى الوزير المكلف بالميزانية الذي يتولى ذلك بموجب قرار يتخذه في هذا الشأن.

وتستعرض محاسبة الالتزام بالنفقات التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير ما يلي¹:

- الإعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.
- ارتباط الإعتمادات.
- تحويل الإعتمادات.
- التفويضات بالإعتمادات التي تمنح للآمرين بالصرف الثانويين.
- الالتزام بالنفقات التي تم انجازها.
- الأرصدة المتوفرة.

كما تهدف محاسبة الالتزامات التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار العمومي، وفقا لمقرر البرامج أو تفيض ترخيص البرامج المبلغة له من السلطة المؤهلة، وذلك بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية وكذا بالنسبة لكل عملية، إلى إظهار ما يأتي²:

- الترخيصات بالبرامج المفردة، وعند الاقتضاء إعادة التقييم والتخفيضات المتتالية.
- الالتزامات المنفذة.
- الأرصدة المتوفرة.

كما يقوم المراقب المالي بمسك بطاقة متابعة النفقات وهي مشابهة تماما لتلك التي يمسكها الأمر بالصرف، وهي تساعد المراقب المالي على التأكد بنفسه من عدم تجاوز الأمر بالصرف للإعتمادات المفتوحة في إطار ميزانية المؤسسة.

فالمراقب المالي لا يضع تأشيرته إلا بعد مراجعة البطاقة المتعلقة بموضوع النفقة والتأكد من توفر الاعتماد الكافي والذي يسمح للمحاسب العمومي بتسديد مبلغ النفقة. أما إذا كان رصيد البطاقة لا يسمح بتغطية إجمالي حوالة الدفع (النفقة) فإن المراقب المالي يعيد حوالة الدفع إلى الأمر بالصرف.

يتبين من كل ما سبق، أهمية المراقب المالي في كونه يمثل وزارة المالية على مستوى الولاية، وأن له مجالا واسعا في مجال الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية، وحتى في

(1) المادة 28 من نفس المرسوم التنفيذي، مشار إليه

(2) المادة 29 من نفس المرسوم التنفيذي، مشار إليه.

مجال الرقابة اللاحقة في بعض الأحيان، فهو يقوم بالمراقبة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، وكذا مراقبة شرعية النفقات المقرر الالتزام بها من الناحية الميزانية خاصة، وأيضا التحقق من احترام بعض القرارات الإدارية لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، باعتبارها مصدر نفقات عمومية، ويتلخص جزاء هذه التدقيقات في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام، متى كان الالتزام بالنفقة مستوفيا للشروط أو رفضها إذا كان الالتزام معيبا، وقد يكون هذا الرفض مؤقتا أو نهائيا على حسب الحالة، فهل سعة مجال رقابته تحسب للرقابة الممارسة من قبله أم عليها، وهذا ما ستوضحه الدراسة في المطلب الموالي.

الفرع الثاني - تقدير رقابة المراقب المالي¹

الرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي تقدر تقديرا متفاوتا يتأرجح بين وصفها بالغريبة أحيانا، وأحيانا بغير الكافية والمعرّقة (أولا)، وبالمرضية والفعالة أحيانا أخرى (ثانيا).

أولا - رقابة المراقب المالي رقابة غريبة وناقصة ومعرّقة

وصفت الرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي في بعض الدراسات، بالغريبة لأنها هزيلة الأساس القانوني، وبالناقصة والمعرّقة لأنها لا تغطي بشكل دقيق جميع العمليات المالية للنفقات الملتزم بها، فضلا عما تؤدي إليه من تباطؤ في تنفيذ النفقات العمومية.

أ- رقابة المراقب المالي رقابة غريبة

الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي تعتبر رقابة غريبة لأنها لا تستند على أي أساس قانوني متين وتعيب وتشوه المبادئ الدستورية والمالية، فالمراقب المالي وهو يمارس هذه الرقابة إلى جانب وزير أو أمر بالصرف في كثير من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يكرس استمرار العمل الفعلي غير المعروف في النصوص القانونية، لأن عموم النصوص القانونية تنص على أن النفقات المعتمدة في قانون المالية تكون تحت تصرف الوزراء الذين لا يلزمون بتقديم الحساب إلا للبرلمان ومجلس المحاسبة.

وفضلا عما تقدم، فإن رقابة المراقب المالي تؤدي إلى إعادة النظر في التصور النظري للبناء العمودي للمسؤولية في الإدارة، وقلب هذا التصور بشكل عميق ليصبح تصورا أفقيا، بمعنى أن وزير المالية مسؤول عن الوزير المراقب عن طريق المراقب المالي المتواجد بجانبه، والأكثر من ذلك، أن هذه الرقابة تخل بمبدأ تدرج السلطة وتدرج القوانين والتنظيمات،

(1) فنيش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 121

ذلك أن المراقب المالي المتواجد بجانب الوزير المراقب معين بقرار من وزير المالية¹، في حين أن الوزير المراقب معين بمرسوم من رئيس الجمهورية، ومع ذلك فإن الوزير لا يستطيع الخروج عن هذه الرقابة إلا في حالات التفاوض المنصوص عليها، وهي حالات تتعلق بالنفقات الملتزم بها ذات الطابع الروتيني المستمر أو ذات المبالغ المتوسطة والبسيطة².

ب- رقابة المراقب المالي رقابة ناقصة ومعرقة

تعتبر رقابة المراقب المالي على النفقات الملزم بها رقابة غير كافية ومعرقة كذلك، لأنها لا تزيد عن كونها إجراء شكلياً، حيث أن هذا الأخير (المراقب المالي) لا يمكنه أن يحيط علماً بجميع الظروف والعوامل المحيطة بالعملية الإدارية والعناصر المكونة لها، ثم أن العدد الكبير من النفقات الملتزم بها يمنع من كل تدقيق أو تمحيص، هذا فضلاً عن أن النفقات المدفوعة دون الأمر بصرفها، تفلت من هذه الرقابة التي تتم بهذا التدقيق التعسفي المبالغ فيه بشكل محزن.

وعلاوة على ما سبق، فإن الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي تشكل عبئاً ثقيلاً يعرقل السير الحسن للعمليات الإدارية بوجه عام، والعمليات المالية بوجه خاص³، وتتقل عبء مسؤولية التسيير المالي من الوزير المراقب أو الأمر بالصرف إلى المراقب المالي، وفي حالة إجرائها بشكل مخفف وسريع لمنع التباطؤ في العمليات المالية، فإن هذه الرقابة تصبح شكلية من الشكليات التي لا قيمة لها من الناحية العلمية.

ثم إن تأشيرة المراقب المالي التي لا يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة، باعتبارها إجراء شكلياً ملزم داخلياً فقط، يجعل عبأها وضررها على السير الحسن لتنفيذ النفقات العمومية أكبر من نفعها، لا سيما إذا علمنا أن الرقابة المرافقة التي يجريها المحاسب العمومي، تتطلب نفس الوثائق تقريباً⁴.

ومع كل هذه النقائص المسجلة على الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي، إلا أنها تبقى رقابة ذات جوانب مرضية وفعالة، وهذا ما سيتضح من خلال دراسة ذلك في الفرع الموالي.

(1) أنظر المادة 2/4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه، والتي تنص على أنه: " يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين "، والمادة 60 من القانون 90-21، مشار إليه.

(2) أنظر المواد 06، 07، 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(3) - André Paysant, op, cit, p 326

(4) - BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutation ? Op, cit, p 22

ثانياً - رقابة المراقب المالي رقابة مرضية وفعالة¹

توصف كذلك رقابة المراقب المالي بالمرضية والفعالة، لأنها تؤدي إلى اكتشاف المخالفات المالية قبل وقوعها وتحقق الكثير من الأهداف ذات الأهمية القصوى في مسار العمليات المالية.

أ- رقابة المراقب المالي رقابة مرضية

توصف رقابة المراقب المالي بأنها رقابة مرضية، لأنها تسمح باكتشاف المخالفات المالية قبل وفور وقوعها، وتمكن من تفاديها أو تصحيحها قبل أن تصبح العملية المالية نهائية، ومن ثم يتم تجنب توقيع العقوبات على مرتكبيها²، لأن الهدف من رقابة المراقب المالي على النفقات الملتزم بها هو تنفيذها وصرفها في الأغراض التي رصدت من أجلها بالشكل الحسن المطلوب، وليس تصيد الأخطاء والمعاقبة عليها.

ثم أن قلة الأخطاء في التسيير وعدم تجاوز الإعتمادات واحترام تخصيص النفقات، كلها ناتجة عن يقظة وحرص المراقب المالي³.

يضاف إلى ذلك، أن الوزير المراقب أو الأمر بالصرف، إن تفتن لحقيقة وظيفة المراقب المالي، يكون قد وجد الوسيلة المريحة له في تحمل عبء المسؤولية عوضاً عنه، بالمقابل فإن المراقب المالي يبقى دوماً العين الساهرة للوزير المكلف بالمالية على مستوى كل هيئة يتواجد بها.

ومما يزيد من أهمية رقابة المراقب المالي ويجعلها مرضية أكثر، أنها تستهدف تحقيق المهام الآتية⁴:

- 1- السهر على صحة توظيف النفقات وفقاً لما تنص عليه القوانين والأنظمة المعمول بها في المجال المالي بوجه عام، وفي مجال تنفيذ النفقات بوجه خاص.
- 2- التحقق مسبقاً من توفر الإعتمادات المالية المرصودة للنفقات الملتزم بها.
- 3- إثبات صحة النفقات وذلك بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بها أو تعليق رفض التأشيرة عندما يتطلب الأمر هذا الرفض، وذلك في حدود الآجال المقررة قانوناً¹.

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 125

- André Paysant, op, cit, p 326

(2) أنظر:

- ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 88

- Raymond Muzellec, op, cit, p 280

(3)

(4) أنظر المادة 58 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/0/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم،

مشار إليه.

ب- رقابة المراقب المالي رقابة فعالة

رقابة المراقب المالي للنفقات الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف، توصف بأنها فعالة لأنها لا تقف عند حد الرقابة بالمفهوم الضيق، وإنما تتعداه لتؤدي إلى تحقيق أبعاد كبيرة تبرز من خلال مهامه الاستشارية والإعلامية.

فالمراقب المالي، باعتباره خبيراً متخصصاً في المجالات المالية والمحاسبية، جعله القانون مستشاراً²، وممكنه من إعطاء رأيه المعطل في المسائل الهامة الآتية³:

1- مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات والعقود الخاضعة للمصادقة أو لرأي الوزير المكلف بالمالية.

2- اقتراحات الميزانية وطلبات النفقات الإضافية مهما كانت طبيعتها، التي يقدمها الوزير الذي هو منصب لديه.

3- المراقب المالي هو عبارة عن وسيلة أو إمكانية أعطيت للوزير المكلف بالمالية (ممثلاً له)، من أجل تحديد أو الحد من تزايد النفقات على مستوى مختلف الوزارات، ومع ذلك فإن هذه الإمكانية قد تؤدي إلى نتائج معتبرة ومختلفة، فالنقاش المعمق الذي يدور بين المراقب المالي والوزير القائم بالنفقات غالباً ما يؤدي إلى توضيح العلاقة بينهما، ويصير المراقب المالي هو المدافع والمحامي عن الوزير المعني بالنفقات أمام الوزير المكلف بالمالية، وليس عينا له كما يوصف عادة. هذا التطور في العلاقة يوضح كذلك التسيير الحقيقي للنشاط المالي على مستوى الوزارة أو الهيئة التي يتواجد بها المراقب المالي، ولقد أقر القانون ذلك، إذ اعتبر من بين مهام المراقب المالي تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي⁴.

4- يشارك وينسق مع الأمرين بالصرف ومصالح تقدير الميزانية التابعة للوزير المكلف بالمالية قصد تحضير قانون المالية.

5- يشارك في جميع الأعمال التحضيرية للميزانية، ويقترح جميع الإجراءات الضرورية التي تسمح بتسيير جيد وفعال للمالية العمومية.

(1) أنظر المواد من 13 إلى 17 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، مشار إليه.

(2) - BENAÏSSA Saïd, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 28

(3) أنظر المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 94-374، مشار إليه، وكذا:

- Guide de Contrôleur financier, op, cit, p 23

- André Paysant, op, cit, p 331

(4) أنظر المادة 23 (معدلة)، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

- 6- يمثل الوزير المكلف بالمالية في لجان الصفقات العمومية¹.
- 7- يقترح ما يراه مناسباً، ولاسيما فيما يخص التنفيذ الحسن للصفقات العمومية من قبل الأمرين بالصرف.
- 8- يمثل الوزير المكلف بالمالية في المجالس الإدارية أو مجالس التوجيه للهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- 9- يقترح المراقب المالي المحلي بالاشتراك مع مدير المؤسسة التابعة للولاية، الميزانية المفصلة للمؤسسة قصد المصادقة عليها من طرف الوالي المختص².
- من كل ما تقدم، يتبين بأن المراقب المالي مكلف إذا في هذا الخصوص بموجب القانون، بتحمل عبء وظيفة المستشار المالي لكل من الأمر بالصرف والوزير المكلف بالمالية، فضلا عن أنه العين الساهرة للوزير المكلف بالمالية على مستوى المؤسسة المتواجد بها. وإلى جانب ما سبق بيانه من المهام الاستشارية الهامة للمراقب المالي، فإن مهامه الإعلامية في المجال المالي لا تقل أهمية عنها، فهو يقوم في هذا الخصوص بما يلي:
- 1- مراسلة الوزير المكلف بالميزانية دوريا بالوضعيات المالية، باعتباره ممثلا له، قصد إعلام المصالح المختصة التابعة لوزارة المالية³، بالتطور الحاصل في ميدان الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي⁴.
- 2- يرسل تقريرا سنويا مفصلا في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية يستعرض فيه ما يلي⁵:
- ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
 - الصعوبات التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، إن وجدت.
 - النقائص الملاحظات في تسيير الأموال العمومية بوجه عام.
 - جميع الاقتراحات التي يكون من شأنها المساهمة في تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

(1) أنظر المادتان 119، 120 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، مشار إليه

(2) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 89-198 المؤرخ في 07/11/1989، المحدد لشروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة.

(3) أنظر: BENAÏSSA Said, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 28

(4) المادة 24 (معدلة)، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مشار إليه.

(5) المادة 25 (معدلة)، من نفس المرسوم.

ويعد هذا التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي ويرسله للوزير المكلف بالميزانية من أبرز وأهم الأعمال التي يقوم بها في المجال المالي، باعتباره الأساس الذي تستند إليه المصالح المختصة في وزارة المالية في إعداد التقرير السنوي العام¹. والمستفاد مما تقدم في مجال الدور الإعلامي للمراقب المالي، أن هذا الأخير لا يحق له إعلام هيئات الرقابة الأخرى، وإنما المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالميزانية هي التي تعد تقريرا شاملا وعاما.

وهنا يلاحظ إمكانية حجب الكثير من الخروقات المالية المرتكبة أثناء تنفيذ النفقات العمومية من الجهات المختصة على مستوى الوزير المكلف بالمالية، باعتبار مؤسسات الرقابة الأخرى لا تعلم مباشرة من طرف المراقب المالي، وإنما تعلم فقط عن طريق ما يصلها من المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالمالية.

لذا كان حري بالمنظم الجزائري أن يقتدي بما استقر عليه الحال قانونا وعملا في فرنسا، حيث يلتزم المراقب المالي بإرسال التقرير السنوي إلى كل من الوزير المراقب، الوزير المكلف بالمالية، مجلس المحاسبة، واللجان المالية لغرفتي البرلمان، فضلا عن ذلك يمكن للمقررين المختصين في غرفتي البرلمان أن يستفسروا المراقب المالي عن كيفية تنفيذ الميزانية، ولكن بعد أن يرخص له بذلك وزير المالية².

إن رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات الملتزم بها، هي الرقابة الأولى المتخصصة على المستوى القاعدي، لتأتي مباشرة بعدها رقابة تابعة كذلك لنفس المستوى وهي رقابة المحاسب العمومي، التي تكون محل الدراسة في المبحث الثالث.

المبحث الثالث

رقابة المحاسب العمومي

للمحاسب العمومي دور مهم في عملية مراقبة وتنفيذ الميزانية فهو يعتبر من حيث الترتيب، وفي مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، الشخص الثاني الذي يأتي بعد المراقب المالي³، ويتميز بصفة المنفذ للنفقات العمومية والمراقب لها في ذات الوقت⁴،

(1) المادة 26 (معدلة)، من نفس المرسوم.

(2) - André Paysant, op, cit, p 333.

(3) - Alain Resplandy, Bernard, op, cit, p 48.

(4) تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 1991/09/07 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، مشار إليه، على أنه: " تتمثل المحاسبة الخاصة بالإدارات التابع للدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والمصالح المزودة بالميزانيات

وينطبق عليه كذلك مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، بمعنى أن وظيفته تتنافى مع وظيفة الأمر بالصرف، بحيث لا يجوز له أن يكون محاسباً عمومياً وأمر بالصرف في آن واحد، كما لا يجوز لزوجها أن يكون أمراً بالصرف خاضعاً لرقابته¹، الأمر الذي يجعل مهامه ذات قيمة وأهمية بالغة، باعتبارها تمثل المرحلة الأخير من مراحل تنفيذ النفقات.

في هذا الصدد، يتعين بداية التعرف على المحاسب العمومي من خلال نظامه القانوني وكذا الدفاتر والمحاسبة التي يقوم بمسكها (المطلب الأول)، وعلى الدور الرقابي الذي يلعبه أثناء مراقبته وتنفيذه للميزانية من جهة، وكذا بيان الموضوع الذي تنصب عليه هذه الرقابة من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

النظام القانوني للمحاسب العمومي

والمحاسبة التي يقوم بمسكها

يتم تحديد النظام القانوني للمحاسب العمومي من خلال وضع تعريف له وبيان تصنيفات المختلفة (الفرع الأول)، وعلى كيفية تأهيله (الفرع الثاني)، ثم التطرق إلى مهامه المختلفة (الفرع الثالث)، وإلى التزاماته ومسؤولياته المتعددة (الفرع الرابع)، وكذلك إلى المحاسبة التي يقوم بمسكها (الفرع الخامس).

الفرع الأول - تعريف المحاسبين العموميين و تصنيفهم

للمحاسب العمومي تعريف قانوني وتعريفات فقهية (أولاً)، كما توجد له عدة تصنيفات تكون وفق المنصب الذي يتولاه (ثانياً).

أولاً - تعريف المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو الشخص المكلف بتسيير المحاسبة في المؤسسة العمومية الإدارية، وهو المكلف بصفة رسمية بالتنفيذ الفعلي للنفقات والإيرادات وكذا عمليات الخزينة، وكذلك لفائدة المؤسسات العمومية.

الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، في وصف العمليات المالية ومراقبتها وإطلاع سلطات الرقابة والتسيير عليها. ”

(1) أنظر المادتين 55 و56 من قانون المحاسبة العمومية، مشار إليه.

كما يعد محاسبا عموميا كل شخص معين قانونا للقيام فضلا عن عمليات التحصيل والدفع بالعمليات التالية¹:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،

- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم،

- تداول الأموال والسندات والقيم،

- حركة حسابات الموجودات.

وبهذا يلاحظ أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات والإيرادات العامة من جهة، ويؤدي دورا رقابيا هاما من جهة أخرى.

وعلى العكس من الأمرين بالصرف الذين تعتبر اختصاصاتهم المالية ملحقة أو مكملة لوظائفهم الإدارية، فإن المحاسبين العموميين يمارسون صلاحيات أصلية، حيث أن دورهم في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظائفهم والتي يمكن تلخيص أهمها في:

- تحصيل الإيرادات (تنفيذا لأوامر تحصيلها الصادرة إليهم من الأمرين بالصرف أو المسددة لهم مباشرة من طرف المدينين، حسب طبيعة الإيراد وإجراءات تحصيله).

- دفع النفقات (تنفيذا لأوامر أو حوالات الدفع الصادرة إليهم من الأمرين بالصرف أو السندات المقدمة لهم من قبل الدائنين، أو بمبادرة منهم في بعض الحالات).

- تنفيذ عمليات الخزينة (التمثلة أساسا في حركة الأموال نقدا والقيم المعبأة، مثل السندات المضمونة والقابلة للتحويل إلى نقود، وحسابات الودائع، والحسابات الجارية، وحسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو غيرها *(Créances et dettes)*).

- حفظ الأموال والقيم المملوكة للهيئات العمومية أو المودعة لديها.

- مسك المحاسبة التي تبين العمليات المنفذة من قبلهم.

- المحافظة على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية.

كما عرف جاك مانبي المحاسب العمومي " بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة² ".

يبرز هذا التعريف ثلاثة عناصر أساسية لمفهوم المحاسب العمومي:

- صفة الموظف أو العون العمومي: حيث أن كل المحاسبين العموميين موظفون لدى الدولة (ملحقون بوزارة المالية) أو لدى الهيئات العمومية الأخرى.

(1) المادة 31 من القانون 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(2) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 41.

- الترخيص القانوني: الذي يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من طرف وزير المالية،
- التصرف في الأموال العمومية: الذي يشمل أساسا تحصيل الإيرادات، ودفع النفقات، وحركة الأموال والقيم العمومية (أو الخاصة المنظمة) وحفظها¹.
- ويمكن استخلاص هذه العناصر أيضا من قانون المحاسبة العمومية عبر أحكام المادتين 33 و34 منه.

وبهذا فالمحاسب العمومي يراقب مشروعية التحصيل للإيرادات أو الدفع للنفقات التي تعد كمرحلة رابعة من مراحل تنفيذ النفقة، وهذا بخلاف رقابة الأمر بالصرف التي هي رقابة ملاءمة.

يتبين من خلال هذه التعريفات، مختلف الشروط الواجب توفرها في المحاسب العمومي وكذلك المهام الموكلة إليه، وكذا العمليات المختلفة التي يقوم بها.

ثانيا - أصناف المحاسبين العموميين

يمكن التمييز بين صنفين من المحاسبين العموميين الذين يتصرفون بصفة التخصيص أو التفويض²، وهما³: المحاسب العمومي الرئيسي (1) والمحاسب العمومي الثانوي (2).

1- المحاسب العمومي الرئيسي

هو المحاسب المكلف بالتنفيذ للعمليات على سبيل التخصيص، أي أن يتصرف بصفته محاسبا مخصصا " *Assignataire* "، وهذا عن طريق التنفيذ النهائي في سجلاته المحاسبية لكل العمليات الأمور بها عن طريق صندوقه والمسئول عنها أمام مجلس المحاسبة⁴.

والمحاسبون الذين يتصرفون بصفة المحاسب العمومي الرئيسي هم⁵:

- العون المحاسب المركزي للخزينة،
- أمين الخزينة المركزي،
- أمين الخزينة الرئيسي،
- أمناء الخزينة في الولاية،
- الوكلاء المحاسبون للميزانيات الملحقة.

(1) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 42.

(2) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1649.

(3) المادة 09 من نفس المرسوم التنفيذي، ص 1649.

(4) المادة 10 و12 من نفس المرسوم التنفيذي، ص 1649.

(5) المادة 31 من نفس المرسوم التنفيذي، ص 1650.

يكن الدور الهام للمحاسبين العموميين الرئيسيين في التكليف بالتنفيذ للعمليات وهذا على سبيل التخصيص.

2- المحاسب العمومي الثانوي

هو الذي يقوم بتنفيذ العمليات المالية على سبيل التفويض " Mandataire "، لذلك فهو يخضع للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليه المحاسب العمومي الرئيسي الذي يخضع لرئاسته¹، بحيث يقوم برقابة وتنفيذ العمليات المالية في وحدة من وحدات الجهة الإدارية التي يشرف عليها كليا محاسبا رئيسيا²، وكذا بتجميع عملياته لديه، فالمحاسبون الثانويون هم³:

- أمين الخزينة في البلدية،

- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية،

- قابضو الضرائب،

- قابضو أملاك الدولة،

- قابضو الجمارك،

- محافظو الرهون.

ويقوم المحاسب الثانوي بإرسال كل شهر وبصورة مباشرة إلى المحاسب الرئيسي الذي على صلة به، الوثائق والبيانات الحسابية قصد تجميع الإيرادات والنفقات وترحيلها إلى حساباته⁴. كما يقوم المحاسب الرئيسي بإرسال في نهاية كل سنة موازنة الأموال والقيود المسجلة في دفاتره المحاسبية إلى الوكيل المحاسب المركزي للخبزينة⁵.

من هذا يتضح دور المحاسبين الثانويين والمتمثل في تنفيذ العمليات المالية.

الفرع الثاني - تأهيل المحاسب العمومي

يؤهل الشخص ليكون محاسبا عموميا بكيفيات تتماشى مع وضعية الجهات الإدارية التي سيمارس مهامه بها، ويصنف وفقا للمنصب الذي يتولاه⁶.

فقد جاء في المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية بأنه: " يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.

يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية.

(1) أنظر: BENAÏSSA Saïd, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 44

(2) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1649، مشار إليه.

(3) المادة 32، 33 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1650.

(4) المادة 37 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1651.

(5) المادة 36 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1651.

(6) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 130.

تحدد كفاءات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم¹. يفهم من هذا النص أن صلاحية تعيين المحاسبين العموميين تعود بصفة أساسية للوزير المكلف بالمالية، ولكن كاستثناء، يمكن أن يعين المحاسبون العموميون من قبل هيئات أخرى، على أن يتم اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية، وهذا ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم² الذي تضمن الكيفية التي يتم وفقها التعيين والاعتماد من طرف الوزير المكلف بالمالية، حيث يعين هذا الأخير المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصنافهم³، ويعتمد هو أو ممثله المؤهل قانونا المحاسبين لدى بعض الجهات الإدارية⁴.

فالأصل إذا، أن صلاحية تعيين المحاسبين العموميين تعود للوزير المكلف بالمالية، وهذا التعيين من قبله قد يكون تعيينا مباشرا (1) أو بناء على اقتراح من جهة أخرى (2)، واستثناء قد يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية على اعتماد المحاسبين العموميين (3).

1- التعيين المباشر

التعيين المباشر هو ذلك التعيين الذي يجريه الوزير المكلف بالمالية للمحاسبين العموميين بناء على اختياره هو دونما حاجة لاقتراح من أي جهة إدارية أخرى، وهو بهذه الكيفية يتولى تعيين محاسبي الدولة الآتي بيانهم:

- العون المحاسب المركزي للخزينة،
- أمين الخزينة المركزي،
- أمين الخزينة الرئيسي،
- أمناء الخزينة في الولايات،
- أمناء الخزينة للبلديات،
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية،
- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة،
- قابضو الضرائب،
- قابضو أملاك الدولة،
- قابضو الجمارك،

(1) المادة 34 من القانون 90-21، ج. ر 35، ص 1134.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ 1991/09/07، مشار إليه.

(3) المادة من نفس المرسوم.

(4) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 131.

- محافظو الرهون¹.

يتم تعيين المحاسب العمومي على مستوى الخزينة الولائية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 92-118 المؤرخ في 14 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 93-81 المؤرخ في 23 مارس 1993. في هذا الإطار تنص المادة 04 من هذا النص على ما يلي: " يعين أمناء الخزينة للولاية المنصوص عليهم في المادة 02، من بين موظفي الخزينة الذين له مرتبة مفتش رئيسي على الأقل و(05) سنوات من الأقدمية بصفة وكيل مفوض، أو خمس عشرة (15) سنة من الأقدمية في مصالح الخزينة² ".

بعد تعيين المحاسب العمومي أو اعتماده من قبل الوزير المكلف بالمالية، وأدائه اليمين القانونية في حالة تعيينه لأول مرة، واكتتاب تأمين على مسؤوليته المالية (المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية)، يتم تنصيب المحاسب العمومي في مهامه من طرف الوزير المكلف بالمالية أو ممثله (المادة 04 من القرار الوزاري المؤرخ في 06/01/1991 والمتعلق بتنصيب وتسليم المهام للمحاسبين العموميين)³.

تجدر الإشارة هنا إلى أن سلك محاسبي الدولة تدعم تدريجيا بكثير من النصوص التنظيمية، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19/01/2003 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 91-129 المؤرخ في 11/05/1991 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، حيث تم بموجب المادة 02 منه جعل خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية من ضمن المصالح الخارجية للخزينة، بعد أن كانت تابعة من قبل لإدارة الضرائب، وجعلها كذلك خاضعة من حيث تصنيفها ورقابتها لخزينة الولاية بمقتضى المادة 04 من نفس النص التي تنص على أنه: " تكلف الخزينة بالمهام الآتية:...

- تصفية عمليات خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية.

- مراقبة ميزانيات البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية. وتطبيقا لذلك، صدرت قرارات من وزير المالية في 07/09/2006 حددت التنظيم والصلاحيات لكل من الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية، المديرية الجهوية للخزينة وخزينة

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 131.

(2) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 93-81 المؤرخ في 23/03/1993، ج. ر 20، ص 06.

(3) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 49.

الولاية، كما نظمت خزائن البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية، من حيث تكوينها وصلحياتها ومعايير تصنيفها.

هذه القرارات أنجزت شيئاً من التوحيد بين مختلف حسابات التسيير، مما يمكن معه القول بأن هذه الأحكام جميعها كونت خطوة نحو تشكيل سلك موحد للمحاسبين¹.

2- التعيين بناء على اقتراح

كان قبل سنة 2002 الوزير المكلف بالمالية يعين² بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية المحاسبين العموميين بصفاتهم الآتية³:

- قابضو البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية

- رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية⁴.

3- التعيين أو الاعتماد

جاء في نص المادة 03/34 من قانون المحاسبة العمومية بأنه: "تحدد كفيات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم"⁵، لهذا فإن الوزير المكلف بالمالية قد يعين بعض المحاسبين ويكتفي باعتمادهم فقط وفقاً لما يقضي به التنظيم المعمول به.

فالوزير المكلف بالمالية تبعاً لهذه الكيفية، يعين أو يعتمد الأعوان المحاسبين في المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة، وفي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باستثناء المحاسبين العاملين في مؤسسات التربية والتكوين⁶، بينما يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية على الاعتماد فقط بالنسبة للأعوان المحاسبين العاملين لدى البعثات الدبلوماسية أو القنصلية الجزائرية في الخارج⁷، كما يعتمد هو أو من يمثله محاسبين محاسبين ثانويين إذا كان النص المتضمن إنشاء المؤسسة يتوخى وجود أمرين بالصرف ثانويين⁸ كما هو الشأن في اعتماد المحاسبين العاملين في المؤسسات التابعة للتربية والتكوين

(1) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 135

(2) هذا قبل إلغاء ميزانية البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بموجب القانون رقم 03-2000، مشار إليه.

(3) المادة 2/4 من المرسوم التنفيذي 91-311، مشار إليه.

(4) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 132.

(5) المادة 03/34 من قانون المحاسبة العمومية، مشار إليه.

(6) أنظر المادة 1/4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 مشار إليه، والمادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مشار إليه.

(7) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 مشار إليه.

(8) المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مشار إليه

والتكوين الذي يتم من قبل أمين خزينة الولاية المختص إقليمياً، وذلك بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية¹.

غير أن الذي يلاحظ في هذا الخصوص، أن نص الفقرة الأولى من المادة 34 المذكورة أعلاه، غير منسجم في اللغتين العربية والفرنسية، فالنص العربي يقضي بأنه: " يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون أساساً لسلطته "، وهذا يعني أن المحاسبين العموميين يخضعون بصفة أساسية " *Fondamentalement* " لسلطة رئاسية واحدة هي السلطة المتمثلة في الوزير المكلف بالمالية، ولكن يمكن استثنائياً أن يخضع هؤلاء لسلطة رئاسية أخرى غير سلطة الوزير المكلف بالمالية.

لكن بالرجوع إلى نفس النص باللغة الفرنسية، نجد المشرع يعبر عن كلمة " أساساً " بمصطلح " *Exclusivement* " الذي يعني أن المحاسبين العموميين يخضعون حصرياً لسلطة الوزير المكلف بالمالية دون سواها²، وهذا يتناقض كذلك مع الفقرتين الثانية والثالثة من نفس النص، فالفقرة الثانية منه تنص على أنه: " يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية "، بمعنى أنه يمكن تعيين بعض المحاسبين العموميين من سلطة إدارية أخرى غير وزير المالية، وفي هذه الحالة يقتصر دوره على اعتماد هؤلاء المحاسبين فقط، الأمر الذي يؤدي إلى التساؤل عن الجهة التي يخضع لها المحاسبون العموميون لتكون سلطة رئاسية لهم، فهل هي سلطة التعيين أم سلطة الاعتماد التي يمثلها وزير المالية؟

أما الفقرة الثالثة من نفس النص المادة 34 فإنها تنص على أنه: "تحدد كفاءات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم".

وبالرجوع إلى النصوص التنظيمية التي تضمنها المرسوم رقم 91-311 المذكور أعلاه، فنجدها تقدم شيئاً من التوضيح لمسألة السلطة الرئاسية التي يخضع لها المحاسبون العموميون، فالمادة 02 منه تنص على أنه: " يعين الوزير المكلف بالمالية المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبين.

ينجم الاعتماد عن الموافقة التي يعطيها الوزير المكلف بالمالية أو ممثله المؤهل قانوناً لتعيين³ عون محاسب يخوله صفة المحاسب العمومي ".

(1) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 132.

(2) " Les comptables publiques sont nommés par le ministre des finances. Ils relèvent exclusivement de son autorité " - art 34/01

(3) كلمة تعيين وردت في النص الفرنسي بمصطلح " désignation "

وتنص المادة 2/6 منه أيضا على أنه: "ويمنح هذا الاعتماد للأعوان الذين تتوفر فيهم من وجهة القانون الأساسي صفة العون المحاسب وإن لم يوجدوا، فالأعوان الذين تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة، بناء على اقتراح الأمر بالصرف أو السلطة التي لها صلاحية التعيين". وجاء في المادة 07 من نفس المرسوم بأنه: " يتولى سحب الاعتماد الوزير المكلف بالمالية أو ممثله بناء على اقتراح السلطة السلمية...".

ما يجب ملاحظته هنا هو أن سلك محاسبي الدولة تدعم تدريجيا بكثير من النصوص التنظيمية، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19/01/2003¹ المعدل والمتمم للمرسوم رقم 91-129 المؤرخ في 11/05/1991 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها²، حيث تم بموجب المادة 02 منه جعل خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية، من ضمن المصالح الخارجية للخزينة، بعد أن كانت تابعة من قبل لإدارة الضرائب، وجعلها كذلك خاضعة من حيث تصفياتها ورقابتها لخزينة الولاية بمقتضى المادة 04 منه التي تنص على أنه: " تكلف الخزينة الولائية بالمهام الآتية:...

8- تصفية عمليات خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية.

9- مراقبة ميزانيات البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية. وتطبيقا لذلك صدرت قرارات من وزير المالية في 07/09/2006³، حددت التنظيم والصلاحيات لكل من الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية، المديرية الجهوية للخزينة وخزينة الولاية، كما نظمت خزائن البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية، من حيث تكوينها وصلاحياتها ومعايير تصنيفها.

هذه القرارات أنجزت شيئا من التوحيد بين مختلف حسابات التسيير، مما يمكن معه القول بأن هذه الأحكام جميعها كونت خطوة نحو تشكيل سلك موحد للمحاسبين⁴.

يتجلى من كل ما سبق كيفية تعيين المحاسبين العموميين والتي تتم من قبل الوزير المكلف بالمالية والذين يخضعون أساسا لسلطته المباشرة، وأنه في حالات استثنائية يخضع

(1) جريدة عدد 04.

(2) جريدة عدد 23.

(3) جريدة عدد 33، 34.

(4) - Djaffar Zioui, L'évolution du régime de responsabilité des comptables public du regard de la modernisation de la gestion budgétaire, IDARA, revue de l'école nationale d'administration, Numéro spécial, V 16 n° 02-2006 n° 32, p 59, 60.

بعض هؤلاء المحاسبين لسلطة رئاسية أخرى، وفي هذه الحالات يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية أو من يمثله قانونا على منح الاعتماد أو سحبه بناء على اقتراح السلطة السلمية أو السلطة التي لها صلاحية التعيين.

الفرع الثالث- مهام المحاسب العمومي

يعد محاسبا عموميا في مفهوم القانون، كل شخص يعين للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22 المتعلقة بالتحصيل والدفع، بالعمليات التالية¹:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،

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

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،

- حركة حسابات الموجودات.

ويتعين عليه قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها.

وفضلا عن ذلك، يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها².

وعليه، فإن المحاسب العمومي، وأثناء مباشرته لمهامه، أن يتحقق من توفر بعض العناصر الضروري قبل أية عملية دفع (أولا)، ثم يباشر إجراءاته في دفع النفقة متى توفرت كل الشروط، أو عدم دفع النفقة إذا وجد مانعا لذلك (ثانيا)، مع ضرورة التطرق إلى طبيعة الرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي (ثالثا).

أولا- العناصر الواجب توفرها قبل الدفع

قبل قبوله لأية نفقة، يجب على المحاسب العمومي أن يتحقق مما يلي³:

1- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها

إن مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها، تعني أن العملية المالية المتمثلة في تنفيذ النفقة التي صدر الأمر بدفعها من طرف الأمر بالصرف للمحاسب العمومي، هي عملية تطابق مع جميع النصوص التشريعية والتنظيمية المرعية في المجال المالي والمحاسبي. مما يعني أن عنصر المطابقة هذا، بهذا المفهوم الواسع كما ورد في النص، يحتوي على بقية العناصر الأخرى، لأنها لا تزيد عن كونها أجزاء محتواة فيه، وبالتالي فإن

(1) المادة 33 من القانون رقم 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

(2) المادة 35 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1135.

(3) المادة 36 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1135.

رقابة المحاسب العمومي لهذا العنصر بكل ما يتضمنه من معنى، تعد رقابة لكافة العناصر الأخرى.

2- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له

تنصب رقابة المحاسب العمومي في هذا الخصوص على صفة الأمر بالصرف أو من يفوضه لغرض الأمر بالدفع. ولكي يتمكن المحاسب العمومي من التحري والتدقيق في صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، وأنه هو الذي أصدر إليه الأمر بالدفع، يتعين عليه عند مراقبة العملية المالية التي صدر بشأنها الأمر بالدفع، النظر في مدى مطابقة المعلومات المتعلقة بصفة الأمر بالصرف وتوقيعه أو المفوض له، مع المعلومات والتوقيع التي سلمت إليه عند اعتماد هذا الأمر بالصرف أو المفوض له لدى هذا المحاسب، وهو ما نصت عليه المادة 01/24 من القانون رقم 21-90 التي جاء فيها: " يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرون بتنفيذها... " ¹.

3- شرعية عمليات تصفية النفقات

استعمل المشرع في النص العربي من المادة 36 المذكورة أعلاه مصطلح "شرعية"، والمصطلح الذي يقابله باللغة الفرنسية، كما هو معلوم، هو مصطلح " *légalité* " ، في حين استعمل في النص الفرنسي لذات المادة مصطلح " *la régularité des opérations* "، وهذا المصطلح يعني نظامية أو صحة عمليات تصفية النفقات ولا يعني شرعيتها. وعلى هذا الأساس، يرجح بأن المشرع يقصد بأن يراقب المحاسب العمومي مدى نظامية وصحة عمليات تصفية النفقات دون شرعيتها.

4- توفر الإعتمادات

أثناء ممارسته للرقابة، وفيما يخص عنصر توفر الإعتمادات، يتأكد المحاسب العمومي من توفر الإعتمادات في الميزانية المخصصة للجهة المعنية التي هو مكلف برقابتها، وكذا من كفاية هذه الإعتمادات لتغطية النفقة التي صدر الأمر بدفعها من الأمر بالصرف، لأنه لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة لها²، ومن أن هذه الإعتمادات مخصصة لهذه النفقة بالذات، لأنه لا يجوز كذلك أن تعقد نفقة على اعتماد مخصص لنفقة أخرى³.

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 151

(2) المادة 75 من قانون المحاسبة العمومية، مشار إليه

(3) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 151

5- أن الديون لم تسقط آجالها وأنها ليست محل معارضة

من المبادئ القانونية المقررة أن الدين يسقط نهائياً عن عاتق المدين إذا تقاسم الدائن ولم يطالب به خلال مدة زمنية وفقاً لما تحدده النصوص القانونية¹، لذلك يشترط المشرع لصحة الوفاء بالدين المترتب على الدولة أن يتم ضمن الآجال القانونية المحددة لذلك، حيث نص على أنه يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة ودفع مبلغها أن يتأكد من أن آجالها لم تسقط بالتقادم².

وفضلاً عن ذلك، يجب ألا يكون الدين المتمثل في مبلغ النفقة محل معارضة من طرف الغير، كما لو كان الدائن للدولة هو نفسه مدين للغير وقدم هذا الغير معارضته في الوفاء بين يدي المحاسب العمومي الذي لم يؤشر بعد على المعاملة بالمخالصة أو الدفع، فإنه ف بهذه الحالة يتعين على هذا الأخير ألا يقوم بعملية الدفع³.

6- الطابع الإبرائي للدفع

ويقصد بالطابع الإبرائي للدفع، أن دفع مبلغ النفقة يؤدي حتماً إلى إبراء ذمة الجهة الإدارية المدينة من هذا المبلغ، لذا يجب على المحاسب العمومي قبل إجراء عملية الدفع، أن يتحقق جيداً من كثير من الأمور منها مثلاً أن مبلغ النفقة ثابت ومحدد المقدار ومستحق الدفع، وأن هوية الدائن الذي يتم إليه الدفع مبيّنة بشكل لا يدع مجالاً للبس والخلط أو الغلط.

7- التأشيرات الإجبارية لعمليات المراقبة

وهي تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها، والتي يجب على المحاسب العمومي أن يتأكد من وجود هذه التأشيرات المتمثلة في تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجان الصفقات العمومية.

8- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي

ويقصد بالصحة القانونية للمكسب الإبرائي، أنه على المحاسب العمومي ألا يكتفي بالتأكد من أن دفع مبلغ النفقة يبرئ ذمة الجهة الإدارية المدينة فحسب، بل عليه أن يتأكد من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي الناتج عن دفع مبلغ النفقة. إضافة إلى هذه المهام وبالنسبة للمحاسب العمومي على مستوى خزينة الولاية فله مهام أخرى قد سبق ذكرها عند التعرض لمهام أمين خزينة الولاية.

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 232

(2) المادة 35 من قانون المحاسبة العمومية، مشار إليه

(3) – Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche, les finances publiques, 2° édit,

DALLOZ, Paris, 1996, p 132

من خلال هذه المهام المتعددة يتضح أن المحاسب العمومي مخول للقيام بعمليات كثيرة تجمع بين تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وكذا ضمان حراسة الأموال وتداولها.

ثانياً - إجراءات دفع أو عدم دفع النفقة

دفع النفقة، هي العملية المالية التي يقوم بها المحاسب العمومي، وهو بهذا الصدد فقد يدفع أو لا يدفع النفقة، وعند عدم الدفع، يمكن للأمر بالصرف أن يسخره في حالات، ويمتنع عليه في حالات أخرى، ثم أن عملية دفع النفقة بغرض تسويتها نهائياً يجب أن تتم ضمن آجال قانونية يراعى احترامها، وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي:

أ- دفع النفقة

الأصل أن المحاسب العمومي عندما يتلقى الأمر بصرف النفقة من قبل الأمر بالصرف، يقوم بصرفها طالما كان الأمر بالصرف موافقا لما تنص عليه القوانين والأنظمة المرعية في هذا الخصوص.

ب- الامتناع عن دفع

إذا كان الأصل أن المحاسب العمومي وهو يراقب الأمر بصرف المقدم له من قبل الأمر بالصرف أن يدفع النفقة، فإنه بإمكانه أن يرفض الدفع إذا ما لاحظ خلافاً في الأمر بالدفع والوثائق الثبوتية المرفقة به، كعدم المطابقة للقوانين والأنظمة المعمول بها والعناصر الملحقة به، وهنا يمكن للأمر بالصرف أن يسخر المحاسب العمومي، فكيف يتم ذلك وما هي حدود هذه الإمكانية؟

1- إمكانية تسخير المحاسب العمومي

قرر المشرع إمكانية تسخير المحاسب العمومي بموجب المادة 47 من القانون رقم 90-21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية التي تعطي إمكانية للأمر بالصرف أن يطلب كتابياً وعلى مسؤوليته من المحاسب العمومي الذي رفض الدفع، أن يصرف النظر عن هذا الرفض ويقوم بعملية الدفع.

وبينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين كيفية طلب التسخير، حيث ألزمت الأمر بالصرف أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة له عبارة " يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها "، وإذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير برئت ذمته.

وعلى المحاسب العمومي الممتثل لإجراء التسخير وفقاً لما جاء في نص المادة 03 من نفس المرسوم أن يقدم تقريراً مفصلاً للأسباب الداعية للرفض إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشر (15) يوماً، يرفقه بنسخة من الوثائق الحسابية.

2- عدم إمكانية تسخير المحاسب العمومي

إن إمكانية تسخير المحاسب العمومي من قبل الأمر بالصرف، هي إمكانية مقيدة حيث لا يمكن أن تمارس في حالات حددها المشرع، وإن فعلها الأمر بالصرف فإنه يجب على المحاسب العمومي أن يرفض الامتثال لأمر التسخير رفضا مطلقا، وهذه الحالات حسب ما جاء في المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية هي:

- عند عدم توفر الإعتمادات المالية المخصصة لتغطية النفقة الملتزم بها والتي صدر بشأنها الأمر بالصرف.
- عند عدم توفر الأموال في خزينة المحاسب لتسديد النفقة محل الأمر بالصرف.
- عند انعدام إثبات الخدمة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.
- عند انقضاء الطابع الإبرائي للنفقة المقررة في الأمر بالدفع، بمعنى أن دفع النفقة لو تم لا يؤدي إلى إبراء ذمة الهيئة الإدارية من الدين الذي عليها.
- عند انعدام تأشيرة الجهات المختصة بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، كتأشيرة المراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية إن كان ذلك مطلوبا بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية.

ث- آجال دفع النفقة

لقد حدد التشريع الجزائري آجالا لدفع النفقة من قبل المحاسب العمومي، وهذا وفقا لما جاء في نص المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية، حيث أنه يتعين على المحاسب العمومي بعد أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه بدفع النفقة سليما من الناحية القانونية، أن يقوم بدفع النفقة ضمن الآجال المحددة قانونيا.

ولقد تم تحديد هذه الآجال بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المتعلق بتحديد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات، حيث جاء فيه ما يلي:

- 1- يقوم الأمر بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف والحوالات وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسب العمومي المكلف بتحويلها إلى نفقات.
- 2- يحول المحاسب العمومي أوامر الصرف وحوالات الدفع الصادرة إليه في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ استلامها، ويتم حسابها ابتداء من تاريخ إصدارها.
- 3- يرسل المحاسب العمومي إلى الأمر بالصرف نسخة من الأمر بالصرف أو الحوالة، عليها تأشيرة التسديد وذلك بعد تحويله إلى نفقات.

في حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف أو الدفع للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، يبلغ المحاسب العمومي الأمر بالصرف كتابيا رفضه القانوني للدفع، وذلك في مهلة أقصاها عشرون (20) يوما ابتداء من تاريخ استلامه الأمر بالصرف أو الحوالة.

ج- كيفيات تسوية النفقة

تسوية النفقة العمومية من قبل المحاسب العمومي، تتم بإحدى الطرق الآتية:

- 1- الدفع نقدا: وهنا يتم الدفع على مستوى صندوق الهيئة الإدارية المعنية.
- 2- الدفع بالتحويل لحساب بريدي أو بنكي أو حساب الخزينة: وهذا هو الطريق المعهود، حيث يقوم المحاسب العمومي بإيداع المبلغ في حساب الدائن وباسمه.
- 3- المقاصة: وهي تحدث عندما تكون الهيئة العمومية دائنة ومدينة أشخاص معينين، فيعمد المحاسب العمومي في هذه الحالة لإجراء المقاصة بين ما للهيئة وما عليها.

ثالثا- طبيعة الرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي

إن العناصر التي عدتها المادة 36 سالفه الذكر تدفع إلى التساؤل عن طبيعة الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي على تنفيذ النفقات العمومية، هل هي رقابة ملاءمة أم أنها رقابة شرعية؟ أم رقابة صحة قانونية؟ أم هي أخيرا رقابة لتقدير المصلحة العامة المتوخاة من تنفيذ النفقات العمومية؟

إن الذي يستخلص من هذا النص بداية هو أن الرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي هي رقابة متعددة ومتنوعة بتعدد وتنوع العناصر التي تنصب عليها، لكننا لا نستطيع أن نجد فيها أي نوع أو حالة تأخذ شكل رقابة الملاءمة على قرارات الأمر بالصرف، وبالتالي فإن هذا الأخير هو الحكم الوحيد في خصوص مسألة ملاءمة قراراته من عدمها، وهذا الأمر يعد محض تقليد لما هو عليه الشأن في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية التي يجريها المحاسب العمومي في فرنسا.

بإمعان النظر في تفحص العناصر التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي الواردة في نص المادة 36 المذكورة أعلاه، ابتداء من العنصر الأول المتمثل في مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها إلى غاية العنصر الأخير المتمثل في الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، يمكن القول بأنه:

- 1- يبدو ظاهريا أن هذه الرقابة هي رقابة شرعية " *contrôle de légalité* " عندما يتعلق الأمر بالرقابة على مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها، وشرعية عملية تصفية النفقات وتوفر الإعتمادات، وهي رقابة صحة قانونية " *régularité contrôle de* " إذا انصببت على صفة الأمر بالصرف، عدم سقوط آجال الديون والمعارضة فيها،

تأثيرات عمليات الرقابة والصحة القانونية للمكسب الإبرائي، فرقابة المحاسب العمومي بهذا الوصف الظاهري، هي رقابة ذات طبيعة مزدوجة، فهي رقابة شرعية ورقابة صحة قانونية في آن واحد.

2- العناصر محل رقابة المحاسب العمومي تتضمن احتواء لبعضها وتداخلا فيما بينها إن لم يكن تكرارا للشيء الواحد، فلو دققنا النظر في عبارة "مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها" مثلا لوجدناها تحتوي على كل العناصر الأخرى حسب ترتيبها بدءا من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له إلى غاية عنصر الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، فهي عناصر كلها تتضمن تحت عبارة مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها، فيقال مثلا عدم مطابقة عملية تنفيذ النفقة للقوانين بسبب انعدام تأشير لجنة الصفقات، أو بسبب انعدام تأشير المراقب المالي، أو بسبب عدم توفر الاعتماد المالي... الخ.

لذلك يمكن القول أن تعداد العناصر الواردة في المادة 36 من قانون المحاسبة المذكورة أعلاه، ليس له فائدة نظرية باعتباره تكرار للشيء واحد وهو عبارة "مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها"، ولا فائدة عملية سوى تذكير المحاسب العمومي بهذه العناصر، وإذا كان هذا التذكير هو الغرض من عرضها بهذا الشكل، فإنه كان حري بالمشرع أن يعرضها بشكل يتفادى فيه خلط الكل بالجزء، كأن ينص على هذه العناصر بالصيغة الآتية: "يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية النفقة أن يتحقق من مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولا سيما..."، ويذكر العناصر الواجب مراعاتها من طرف المحاسب العمومي.

3- يجمع الكتاب الفرنسيين على أن رقابة المحاسب العمومي هي رقابة صحة قانونية " *contrôle de régularité* "، وأن بقية العناصر الأخرى الواردة في التعداد ليست إلا أجزاء محتواة في عبارة رقابة صحة قانونية والتي تعني أن عملية تنفيذ النفقة لا يمكن الموافقة عليها من قبل المحاسب العمومي إلا إذا كانت مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها.

4- إن رقابة المحاسب العمومي بهذا التحديد - في مجال تنفيذ النفقات العمومية - هي رقابة تقتصر على دراسة الصحة القانونية الخارجية بمعنى "الصحة القانونية الظاهرية"، للوثائق المقدمة إليه، وبالتالي فإنه ليس من حقه أن يثير الصحة الداخلية لمضمون هذه الوثائق لرفض دفع النفقة.

فالمحاسب العمومي قبل أن يقوم بدفع النفقة، عليه أن يتحرى جيدا من توفر جميع العناصر السابق بيانها، ومن مدى الصحة القانونية الظاهرية لها ومن تقدير المنفعة العامة للنفقة، وعندما يتأكد من كل ذلك يشرع في إجراءات دفع النفقة.

الفرع الرابع- التزامات ومسؤوليات المحاسب العمومي

إن مهام المحاسب العمومي تتجر عنها التزامات (أولا) ومسؤوليات مختلفة (ثانيا).

أولا- التزامات المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو قبل كل شيء موظف عمومي، وبهذه الصفة فهو يخضع للالتزامات المقررة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وفي القانون الأساسي الخاص بسلكه. إضافة إلى ذلك، فهو يخضع لجملة من الالتزامات الخاصة بممارسة مهامه كمحاسب عمومي.

1- تسليم المهام

يترتب عن التنصيب الرسمي للمحاسب العمومي تحرير محضر تسليم المهام *Remise ou passation de service* الذي يجب توقيعه حضوريا *Signé contradictoirement* من قبل المحاسب المباشر لمهامه (الداخل) والمحاسب المنتهية مهامه (الخارج).

يبين هذا المحضر تسلّم المحاسب المباشر لمهامه وكذا للنقود العينية *Numéraires*، والقيم المختلفة، وعناصر الجرد للمصلحة المحاسبية، كما يرفق ببيان موجز لبواقي التحصيل وبواقي الدفع، وبموازنة عامة للعمليات المالية.

وتكمن الأهمية الأساسية لعملية تسليم المهام هذه في تحديد مدى مسؤولية المحاسب الجديد عن تسيير سلفه. لكن في الواقع، هناك العديد من العمليات التي تدخل ضمن مجال تسيير المحاسب المنتهية مهامه (لاسيما بواقي الدفع والتحصيل) وتستمر بعد تنصيب المحاسب الجديد الذي يتكفل بإنجازها. وعليه، فإن القانون يخول لهذا الأخير الحق في إبداء أي تحفظ أو اعتراض بشأن هذه العمليات أثناء تسليم المهام، قبل أن يصبح مسؤولا شخصيا وماليا عن إنجازها (المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية).

وعمليا، للمحاسب الجديد مهلة ثلاثة أشهر (قابلة للتمديد من طرف الوزير المكلف بالمالية) ابتداء من تاريخ تسلّم مهامه للتحقيق في عمليات سلفه المستمرة في نطاق تسييره، وإبداء اعتراضه أو تحفظاته عليها، عند الاقتضاء، قبل التكفل بها نهائيا (المادة 10 من قرار 06 جانفي 1991)¹.

(1) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 50.

غير أن الملاحظ في الواقع هو أن هذه الإجراءات كثيرا ما يضرب عنها صفح. فبالنسبة لتعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية، هناك العديد من المحاسبين الذين يتم مجرد تكليفهم بالتسيير من طرف مسؤولي المصالح الخارجية لوزارة المالية المعنيين لفترة قد تمتد لبضع سنوات (قابضو البلديات أو الأعوان المحاسبون لبعض المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري على سبيل المثال) قبل أن يتقرر تعيينهم أو اعتمادهم، بدون تنصيب رسمي وتسليم للمهام بطبيعة الحال. أما فيما يخص أداء اليمين، فإن الكثير من المحاسبين لا يعلمون حتى بخضوعهم لهذا الإجراء¹.

2- تعارض الوظائف

ويتعلق تعارض الوظائف أساسا بتطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، حيث أن التعارض لا يقتصر فقط على التناهي بين وظائف هؤلاء الأخيرين ووظائف الأمرين بالصرف (المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية) بل يمتد ليشمل أزواج الأمرين بالصرف الذين لا يجوز لهم، بأي حال من الأحوال، أن يكونوا محاسبين عموميين مخصصين لديهم (المادة 56 من القانون).

كما أن القوانين والأنظمة النافذة يمكن أن تنص على بعض الحالات الخاصة لتعارض وظائف المحاسبين العموميين مع غيرها من الوظائف أو المهام، مثل النص في قانون الانتخابات على عدم قابلية انتخاب محاسبي أموال البلديات (أمناء الخزينة للبلديات) أعضاء في المجالس الشعبية البلدية²، ومحاسبي أموال الولايات (أمناء الخزينة للولايات) أعضاء في المجالس الشعبية الولائية³ أو في المجالس الشعبي الوطني⁴، وذلك خلال ممارسة مهامهم، ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم⁵.

(1) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 51.

(2) المادة 81 من القانون رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 جانفي 2012 والمتعلق بالانتخابات، ج. ر عدد 01، صادرة في 14 جانفي 2012، ص 19.

(3) المادة 83 من نفس القانون السابق، ص 20.

(4) المادة 89 من نفس القانون السابق، ص 21.

(5) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 52.

3- إيداع الحسابات

المحاسبون العموميون ملزمون، بعد نهاية كل سنة مالية أو عند انتهاء مهامهم، بإيداع حسابات تسييرهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة¹ لمراجعتها والبت في مسؤوليتهم عن التسيير المراقب (المادة 74 وما بعدها من نفس الأمر)².

يتبين من كل ما سبق مدى أهمية الالتزامات الخاصة بالمحاسب العمومي في ممارسة مهامه، سواء تلك المقررة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أو في القانون الخاص بسلكهم وما ينجر عنها.

ثانياً - مسؤوليات المحاسب العمومي

إن مسؤولية المحاسب العمومي ليست بالسهلة فهو يتحملها إما شخصياً أو مع الأعوان العاملين معه إذا سجل أي نقص حساب. وهو مسؤول أيضاً شخصياً عن كل مخالفة في تنفيذ أحكام المادتين 35 و36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمتعلقتين بإجراءات التحقق من صفة الأمر بالصرف ومن التحقق من العناصر الواجب توفرها قبل قبول أية نفقة، فإذا كشف الملف موضوع التحقيق عن وجود مخالفات مضرة بالخزينة العمومية، فإن المراقب العام لمجلس المحاسبة يقوم بإعلام السلطات المعنية ويبلغ النائب العام المختص إقليمياً ويرسل إليه الملف.

وقد ينتج مبلغ النقص إما عن عجز في حسابات الصندوق أو عن إيراد غير محصل أو عن نفقة مدفوعة خطأ أو عن ضياع ملك من أملاك الدولة، ما إذا كان المحاسب يمسك محاسبة عينية³.

ويتعين على المحاسب العمومي أن يسدد من أمواله الخاصة مبلغ النقص⁴، غير أن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب لا يمكن إقامتها إلا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة⁵.

في هذه الحالة يمكن للمحاسب العمومي الأخوذ بمسؤولياته أن يحصل على إعفاء جزئي من المسؤولية بعد أن تفصل الجهات القضائية في حالة ما إذا كانت هناك قوة قاهرة دفعته لذلك¹.

(1) المادة 60 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 39، صادرة في 1995/07/23، ص 10.

(2) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 52.

(3) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 93-81، ج.ر عدد 43، ص 1645.

(4) المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 93-81، ج.ر عدد 43، ص 1645.

(5) المادة 46 من القانون 90-21، ج.ر عدد 35، ص 1135.

كما يمكن للمحاسب أن يطلب إبراء رجائيا من المبالغ المتروكة على عاتقه إذا كان قد رفض طلبه للإعفاء الجزئي من المسؤولية، وتتحمل الميزانية المبالغ موضوع الإعفاء الجزئي الممنوح أو الإبراء الرجائي².

غير أنه ولتفادي هذه الوضعية، يتعين على المحاسب العمومي قبل استلام وظيفته أن يقوم باكتتاب تأمين يخصه شخصيا ويتحقق هذا التأمين إما³:

- بعقد تأمين فردي يكتب لدى هيئة التأمين.
 - الانضمام إلى تعاضدية المحاسبين العموميين.
- ويكون هذا التأمين يضمن المخاطر المتعلقة بالمسؤولية والمرتبطة بالمهام التالية:
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،
 - ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم والأشياء أو المواد المكلف بحفظها،
 - تداول الأموال والسندات والقيم،
 - حركة حسابات الموجودات.

يتبين من هذا أن للمحاسب العمومي مسؤولية كبيرة فهو يتحملها إما شخصيا أو مع الأعوان العاملين معه إذا سجل أي نقص حسابي، وهو مسؤول أيضا شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ أحكام المادتين 35 و36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

الفرع الخامس - المحاسبة التي يمسكها المحاسب العمومي

يسند مسك حسابات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتداول أموالها إلى وكيل محاسب يعينه أو يعتمده وزير المالية⁴.

ويتم مسك القيود المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي حسب طريقة القيد المزدوج للإيرادات والنفقات وفقا للقواعد العامة التي يرسمها وزير المالية⁵، وهذا بإصدار مجموعة حسابات في كتاب يدعى مجموعة حسابات الخزينة *NOMENCLATURE DES*

(1) المادة 68 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، ج. ر. عدد 53، صادرة في 05/12/1990، ص 1697.

(2) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07/09/1991 المحدد لإجراءات الأخذ بمسؤولية المحاسبين، ج. ر. عدد 43، ص 1647.

(3) المادة 17 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر. عدد 43، ص 1647.

(4) المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر. عدد 43، ص 1653.

(5) المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، ج. ر. عدد 43، ص 1651.

COMPTES DU TRESOR، التي من خلالها يقوم المحاسب العمومي (على مستوى الخزينة بتسجيل القيود المحاسبية حسب طريقة القيد المزدوج للحساب (ا لدائن والمدين). ويمسك المحاسبون التابعون للدولة محاسبة عامة تسمح بمعرفة عمليات الميزانية وعمليات الخزينة (أولا) ومحاسبة خاصة (ثانيا) وكذلك النتائج السنوية وحسابات آخر السنة (ثالثا).

أولا- المحاسبة العامة

تشمل المحاسبة العامة العمليات الميزانية (01) وعمليات الخزينة (02).

1- العمليات الميزانية

تعرض محاسبة العمليات الميزانية الخاصة بالدولة ما يأتي¹:

أ) في مجال الإيرادات:

. التكفل بأوامر تحصيل الإيرادات،

. التحصيلات المنجزة،

. البواقي المطلوب تحصيلها.

ب) في مجال نفقات التسيير:

. الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب،

. الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة للإنفاق،

. الرصيد المتاح.

ج) في مجال نفقات التجهيز والاستثمار:

. البرامج التي تم الإذن بها وتعديلاتها المتعاقبة،

. الالتزامات بالدفع حسب العمليات،

. الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب،

. الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة للإنفاق،

. الباقي من البرنامج المأذون به،

. الباقي من اعتمادات الدفع المتاحة.

2- عمليات الخزينة

يمسك المحاسبون الرئيسي ونفي مجال عمليات الخزينة حسابات حركات الأموال نقدا كانت أم قيما في حسابات ودائع، أو في حسابات جارية أو في حسابات دائنة أو مدينة. تسمح

(1) المادة 39 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1651.

عمليات الخزينة بإظهار الأموال المودعة لفائدة الخواص، والأموال الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه مؤقتاً وعمليات التحويل¹.

ثانياً - المحاسبة الخاصة

تنص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 على أن المحاسبة الخاصة تعرض الجرد العيني والمالي للمواد والقيم والسندات التي تطبق عليها².

تسمح هذه المحاسبة بمتابعة حركات الأموال المنقولة، في مدلولها الواسع، للهيئات العمومية: عتاد، مواد، قيم، سندات، وبيان الموجودات منها دائماً. وتسمى هذه المحاسبة بالخاصة، لأنه يمكن، حسب مقتضيات التسيير، إنشاء محاسبة خاصة بكل صنف من أصناف الأموال المنقولة مثل محاسبة المواد ومحاسبة القيم... الخ. وهي تمسك حسب الحالة، على مستوى مصالح الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي³.

ثالثاً - النتائج السنوية وحسابات آخر السنة

تصف حسابات النتائج بقية مجموع العمليات التي تنجزها الدولة بمقتضى كل تسيير⁴. ويضم حساب الدولة العام ما يأتي⁵:

. الموازنة العامة للحسابات كما تنتج من خلاصة حسابات الدولة،

. بسط إيرادات الميزانية،

. بسط نفقات الميزانية،

. بسط العمليات المثبتة في الحسابات الخاصة للخزينة،

. بسط حسابات النتائج.

لحسابات النتائج أهمية قصوى نظراً لأنها تصف بقية مجموع العمليات التي تنجزها الدولة بمقتضى كل تسيير.

(1) المادة 40 و 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1651.

(2) المادة 42 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1651.

(3) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 130.

(4) المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. ر عدد 43، ص 1651.

(5) المادة 44 من نفس المرسوم التنفيذي، ج. ر عدد 43، ص 1651.

المطلب الثاني

دفاتر المحاسب العمومي¹

يقوم المحاسب العمومي (أمين الخزينة الولائية) بمسك عدة دفاتر محاسبية سواء تعلق الأمر بتسجيل العمليات المالية التي يقوم بها عند تنفيذ ميزانية الخزينة نفسها، أو تعلق الأمر بميزانيات المؤسسات العمومية الإدارية الأخرى التي يقوم بمسك محاسبتها.

وتجدر الإشارة إلى أن فتح هذه الدفاتر المحاسبية هو مطابق لما جاءت به التعليمات العامة المتعلقة بمحاسبة الخزينة لسنة 1968، وهو مشابه لما هو موجود في فرنسا بما أن الجزائر تنتهج نفس الأسلوب والنظام المالي والمحاسبي الموجود هناك.

سيتم التطرق إلى أنواع السجلات المحاسبية (الفرع الأول)، وإلى البطاقات المحاسبية المختلفة (الفرع الثاني)، ثم التعرف على أصناف الكشوف الخاصة بعمليات الجداول التجميعية (الفرع الثالث)، وكذا على الدفاتر المحاسبية المختلفة (الفرع الرابع)، وأخيرا التعرض إلى الموازنة العامة التي تضم جميع مبالغ الحسابات (الفرع الخامس).

الفرع الأول-السجلات المحاسبية

يقوم المحاسب العمومي على مستوى الخزينة بفتح سجلين من أجل متابعة العمليات المحاسبية، وهما سجل النفقات (أولا)، وسجل خاص بالإيرادات (ثانيا)

أولا- سجل النفقات

يفتح المحاسب العمومي على مستوى الخزينة سجلا خاصا بالنفقات، ويتم تسجيل فيه كافة المصاريف التي يقوم بإنفاقها بعد الحصول على أمر بالدفع، ثم التحقق من ذلك بحسب ما ورد في مهام مكتب النفقات العمومية². وللمحاسب الحرية في الطريقة التي يفتح بها السجل حسب ما يراه مناسبا، وتسهل عليه عملية متابعة النفقات، بحيث عادة ما يتم فتحه بتقسيم صفحات الدفتر إلى أعمدة تسجل فيها:

- الرقم التسلسلي لحالة الدفع.

- تاريخ إصدارها.

- مبلغ الحوالة.

- تفاصيل مبلغ الحوالة حسب أبواب الميزانية.

وتكمن أهمية سجل النفقات في كونه يسمح بالتعرف على المعلومات التالية:

(1) سكوتي خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، مرجع سابق، ص 71.
(2) المادة 03 من القرار الوزاري المؤرخ في 07 سبتمبر 2005 م الذي يحدد تنظيم خزانة الولاية وصلاحياتها، ج.ر عدد 33، الصادرة في 21 ماي 2006، ص 24.

- إجمالي نفقات اليوم.
- إجمالي النفقات من أول جانفي إلى آخر تسجيل في ذلك اليوم.
- إجمالي النفقات حسب (الباب، الفصل، المادة، الفقرة).

ثانيا- سجل الإيرادات

يشبه سجل الإيرادات إلى حد كبير سجل النفقات، إلا أن التسجيل فيه يتم وفق رقم القسيمة وتكمن أهمية سجل الإيرادات في أنه يسمح بإظهار:

- إجمالي إيرادات اليوم.
- إجمالي الإيرادات من أول جانفي إلى آخر تسجيل.
- إجمالي الإيرادات لكل حساب.

من هنا يتبين أن للمحاسب العمومي سجلان مهمان، سجل خاص بالنفقات ويتم فيه تسجيل كافة المصاريف، وسجل للإيرادات الذي يتم تسجيل فيه إجمالي الإيرادات وفق رقم القسيمة.

الفرع الثاني- البطاقات المحاسبية

يمكن تحديد ثلاثة أنواع من البطاقات المحاسبية وهي بطاقة متابعة النفقات (أولا)، بطاقات التقييد (ثانيا)، ثم ورقة التصحيح للبطاقة التقييمية (ثالثا).

أولا- بطاقة متابعة النفقات

تخصص بطاقة متابعة النفقات لكل حساب من حسابات النفقات المسجلة على الميزانية ويسجل عليها الاعتماد المفتوح للحساب، وبعد تسجيل كل نفقة (بناء على حوالة الدفع) يتم طرح مبلغ هذه الأخيرة من آخر رصيد لينتج عن ذلك الرصيد الجديد، مما يسمح بمتابعة عملية تسديد النفقات حتى لا يكون هناك أي تجاوز للاعتماد المفتوح، وحتى لا يتم تسجيل أية نفقة في غير الحساب المخصص لها.

ومنه فبطاقة متابعة النفقات مخصصة لكل حساب من حسابات النفقات المسجلة على الميزانية ويسجل عليها الاعتماد المفتوح للحساب.

ثانيا- بطاقات التقييد (*Fiches d'écriture*)

هناك نوعان من بطاقات التقييد وهما:

- بطاقة النفقات *Fiche de dépense*

- بطاقة الإيرادات *Fiche de recette*

1- بطاقة النفقات

بطاقة النفقات هي عبارة عن وثيقة صغيرة الحجم بلون أحمر تستعمل لتسجيل الحسابين الدائن والمدين المعنيين بالنفقة. وتقسم بطاقة النفقات إلى ثلاث خانوات، حيث نجد في الخانة

الأولى الحساب المدين (*débit*) ثم في الخانة الثانية المبلغ وفي الخانة الثالثة الحساب الدائن (*crédit*).

يسجل في الجهة المدينة إحدى حسابات النفقة المعنية، بينما يسجل في الجهة الدائنة إحدى الحسابات المالية (صندوق، حساب جاري بريدي، وحساب بنك الجزائر) أو الحسابات الدائنة الأخرى، أي بحسب طبيعة العملية، وفي أسفل الورقة نجد تاريخ العملية، سبب العملية ثم تأشيرة مصلحة المحاسبة.

2- بطاقة الإيرادات

بطاقة الإيرادات هي عبارة عن وثيقة تشبه إلى حد بعيد بطاقة النفقات وتختلف معها في أن لونها أخضر. كذلك يسجل عليها في الجانب الدائن إحدى حسابات الإيرادات المعنية بينما يسجل في الجانب المدين إحدى حسابات الصناديق المالية والحسابات المعنية حسب طبيعة الإيراد.

تستعمل بطاقات التقييد لتسجيل حسابات النفقات والإيرادات في الجدول التجميعي رقم 06. من هذا يتبين أن لكتا البطاقتين، النفقات والإيرادات، أهمية في العملية المحاسبية حيث تسجل فيهما مبالغ الحسابين المدين والدائن على التوالي.

ثالثاً - ورقة التصحيح للبطاقة التقييمية

تستعمل ورقة التصحيح للبطاقة التقييمية لتصحيح الأخطاء التي تقع بالزيادة أو النقصان لمبالغ الحسابات وذلك بتدعيم الحساب الناقص وتخفيض الحساب الذي وقع فيه زيادة في المبالغ، بحيث تسجل الزيادة لمبلغ النقص في جهة المدين من كتابة رقم الحساب المعني، ويتم تسجيل نقص للحساب الآخر في جهة الدائن أو العكس بحسب الحالة، مع ضرورة الإشارة إلى تاريخ اليومية التي وقع فيها الخطأ بالإضافة إلى الإشارة إلى الشهر الذي وقع الخطأ فيه، وهل هي متعلقة بالشهر الحالي لأم بالأشهر الداخلية.

الفرع الثالث - كشوف عمليات الجداول التجميعية¹

تتنوع كشوف عمليات الجداول التجميعية إلى كشف عمليات الجدول التجميعي رقم 06 (أولاً)، وكشف عمليات الجدول التجميعي رقم 07 (ثانياً)، ثم كشف عمليات الجدول التجميعي رقم 08 (ثالثاً).

(1) سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 74.

أولاً- كشف عمليات الجدول التجميعي رقم 06 (TR6)

كشف عمليات الجدول التجميعي رقم 06 هو وثيقة رسمية تدعى باختصار TR6، وتستعمل لتسجيل حسابات النفقات المدينة وحسابات الإيرادات الدائنة بناء على المعطيات المتحصل عليها من بطاقات التقييد وعلى الوثائق المثبتة. تسمح هذه الوثيقة بمعرفة حجم النفقات التي تم دفعها عن طرق الخزينة لصالح الجهات المعنية وإجمالي الإيرادات المتحصل عليها كل يوم. وتتم عمليات التسجيل في وثيقة TR6 يوميا.

يتألف كشف عمليات الجدول التجميعي (TR6) من صفحتين:

1- الصفحة (أ)

تخصص الصفحة (أ) لحسابات الإيرادات (الدائنة) وتحتوي على المعطيات التالية¹:

- اسم المؤسسة (الخزينة المعنية).
- تاريخ التسجيل (تاريخ العملية).
- وهي مقسمة إلى أعمدة وخانات:
- الخانة الأولى: تخصص لرقم حسابات الإيرادات الدائنة.
- الخانات الثانية، الثالثة والرابعة: تخصص للحسابات المالية التي تكون مدينة مع حسابات الإيرادات الدائنة.

• الخانة الثانية تخصص لمبلغ العمليات مع حساب الصندوق رقم: 100.001.000

• الخانة الثالثة تخصص لمبلغ العمليات مع حساب بنك الجزائر رقم: 110.001.000

• الخانة الرابعة تخصص لمبلغ العمليات مع الحساب الجاري البريدي رقم: 520.001.000

- الخانة الخامسة: تخصص للمبالغ التي تتم عن طريق العمليات الداخلية *Opérations d'ordre*

- الخانة السادسة: تخصص لمجموع مبالغ كل حساب على حدا من الحسابات التي تم تسجيلها في الخانة الأولى.

2- الصفحة (ب)

تخصص الصفحة (ب) لحسابات النفقات (المدينة)².

يوجد فيها نفس المعلومات الموجودة في الصفحة الأولى، بالإضافة إلى تسجيل كل مبالغ النفقات. ففي الخانة الأولى نجد أرقام الحسابات المدينة، وفي أسفل الصفحة نجد مجموع يدعى " بمجموع المراقبة ".

(1) كشف عمليات الجدول التجميعي (أ-الإيرادات).

(2) كشف عمليات الجدول التجميعي (ب- النفقات).

فيما يخص طريقة التسجيل، فإن المحاسب يأخذ ورقتين من وثيقة *TR6*، ويقوم بتسجيل أرقام الحسابات التي تكون دائنة في الخانة المخصصة لذلك ويسجل بالمقابل مبلغ العملية في إحدى الأعمدة الأربعة بحسب الطريقة التي تم بها الحصول على الإيراد سواء عن طريق صندوق أو البنك أو الحساب الجاري البريدي أو معا.

وفي العمود الأخير يسجل مجموع مبلغ كل حساب على حدا ثم يتم جمع المبالغ أفقيا لكل الخانات في أسفل الصفحة.

وتجدر الإشارة أنه يتم التسجيل بنفس الطريقة في الصفحة الثانية.

للتأكد من أن المجاميع صحيحة يجري عملية حساب مجموع المراقبة بحيث أن يكون مجموع الصفحة الأولى يساوي مجموع الصفحة الثانية بالشكل الآتي:

مجموع مبالغ الخانة السادسة للصفحة الأولى + مجموع خانة الحسابات المالية (صندوق، حساب بريدي، بنك) للصفحة الثانية تساوي مجموع مبالغ الخانة السادسة للصفحة الثانية + مجموع خانة الحسابات المالية (صندوق، حساب بريدي، بنك) للصفحة الثانية.

بعد أن يتأكد المحاسب بأن كل العمليات صحيحة وأن مجاميع *TR6* صحيحة، يضع عليها تأشيرة مصلحة المحاسبة و الإمضاء و يضع عبارة "مرت على التقييد": *passé en "écriture"* وتاريخ اليومية و يرسل نسخة من *TR6* إلى الوكيل المحاسبي المركزي للخرينة *ACCT* بالعاصمة.

ثانيا - الجدول التجميعي رقم 07 (*TR7*)

يتمثل الجدول التجميعي رقم 07 (*TR7*) في دفتر كبير الحجم يتم نقل كل الحسابات إليه من *TR6* وبترتيب تصاعدي في نهاية كل يوم، ويتم جمع كل عشرية على حدا، بمعنى تجمع ثلاث عشريات في الشهر، ودائما تخصص الصفحة الأولى من الدفتر للحسابات المدينة (*débts*) والصفحة الثانية للحسابات الدائنة (*crédits*).

وبعد تسجيل كل عشرية، يتم جمع المبالغ لليوميات العشر المسجلة أفقيا لكل حساب من الحسابات التي تم تسجيلها، وتوضع في الخانة الموالية لليوم العاشر (الموالية لكل عشرية).

ثالثا - الجدول التجميعي رقم 08 (*TR8*)

الجدول التجميعي رقم 08 هو دفتر يشبه إلى حد كبير *TR7* مع بعض الاختلافات، بحيث يتم التسجيل في *TR8* بعد كل عشرية أي تنقل العشريات الثلاثة المسجلة في *TR7* إلى *TR8* إضافة إلى اليومية الإضافية التي يتم تسجيلها مباشرة.

يظهر دفتر الجدول التجميعي رقم 08 (*TR8*) على شكل أعمدة حيث أن:

- العمود الأول يخصص لرقم الحسابات.

- العمود الثاني يخصص لمبلغ العشرية الأولى للشهر لكل حساب.
- العمود الثالث مبلغ العشرية الثانية للشهر لكل حساب.
- العمود الرابع مبلغ العشرية الثالثة للشهر لكل حساب.
- العمود الخامس مبلغ اليومية الإضافية لكل حساب.
- العمود السادس المبلغ الشهري لكل حساب.

يلاحظ أن عدد الحسابات الموجودة في TR8 تكون أكثر من الحساب الموجود في TR7 وهذا كون بعض الحسابات لا تظهر إلا في اليوميات الإضافية *les journées* - j.c - complémentaires

كما تجدر الإشارة إلى أن الدفترين TR7 و TR8 يتم الاحتفاظ بهما عند المحاسب العمومي ولا يتم إرسال نسخ منهما إلى الوكيل المحاسبي المركزي للخبزينة ACCT. يتضح من كل هذا دور كشوف عمليات الجداول التجميعية TR6 و TR7 و TR8 في تقييد كل العمليات المحاسبية بصورة يومية ثم عشرية فمجموع العشريات الثلاث زيادة على اليومية الإضافية التي يتم تسجيلها مباشرة.

الفرع الرابع - الدفاتر المحاسبية¹

يستعمل المحاسب العمومي (أمين الخبزينة) عدة أنواع من الدفاتر المحاسبية أثناء القيام بالعمليات المحاسبية المختلفة. فهناك الدفتر اليومي المكتبي (أولاً)، ودفتر حساب البريد (ثانياً)، وأخيراً يوجد الدفتر الأستاذ (ثالثاً).

أولاً - الدفتر اليومي المكتبي

يقوم المحاسب العمومي بعد نهاية كل يوم بجمع كل مبالغ الحوالات المسجلة خلال اليوم في الدفتر اليومي المكتبي ليحصل على إجمالي نفقات اليوم، وبإضافة رصيد النفقات السابقة يحصل على إجمالي النفقات منذ أول جانفي إلى غاية اليوم. كما يتم في الدفتر اليومي المكتبي تسجيل المعلومات التالية:

- إجمالي إيرادات اليوم (يؤخذ من دفتر الإيرادات).
- إجمالي الإيرادات من أول جانفي إلى غاية اليوم (يؤخذ من دفتر الإيرادات).
- إجمالي نفقات اليوم (يؤخذ من دفتر الإيرادات).
- إجمالي النفقات من أول جانفي إلى غاية اليوم (يؤخذ من دفتر النفقات).
- رصيد الحساب البريدي (يؤخذ من دفتر البريد).

(1) سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 74.

- رصيد الصندوق (يؤخذ من دفتر الصندوق).

- رصيد الليلة السابقة (يؤخذ من آخر صفحة الدفتر اليومي المكتبي).

وتكمن أهمية الدفتر اليومي المكتبي في كونه يعطي الوضعية الشاملة للحالة المالية للمؤسسة في أية لحظة كانت، كما يسمح للمحاسب العمومي بالتأكد من الصحة التقنية للتسجيلات المحاسبية التي تمت على مستوى مصلحته خلال اليوم، وذلك بإجراء الموازنة التالية:

* (رصيد آخر ليلة من السنة السابقة) + (إجمالي الإيرادات منذ أول جانفي إلى غاية اليوم) - (إجمالي النفقات منذ أول جانفي إلى غاية اليوم) = (النتيجة 1)

* (رصيد الليلة السابقة) + (إيرادات اليوم) - (نفقات اليوم) = (النتيجة 2).

* (التسبيقات) + (رصيد حساب البريد) + (رصيد حساب الخزينة) + (رصيد الصندوق) = (النتيجة 3).

فإذا كانت النتيجة 1 = النتيجة 2 = النتيجة 3، فهذا يعني بأن الموازنة تحققت والنتيجة المحصل عليها تعتبر رصيد الليلة، أما إذا حدث العكس فهذا يعني بأن هناك خطأ ما وقع أثناء التسجيل وعليه فيجب مراجعة كل العمليات المحاسبية المسجلة أثناء اليوم. بالنسبة للمحاسب العمومي على مستوى الخزينة فإنه لا يقوم بمسك مثل هذا الدفتر، فالتحقق من التسجيل الصحيح للمبالغ وتوازن اليومية يتم عن طريق الجدول التجميعي رقم TR6 - 06 - الذي سيتم عرضه فيما بعد.

من هذا تبرز أهمية الدفتر اليومي المكتبي والتي تكمن في كونه يعطي الوضعية الشاملة للحالة المالية للمؤسسة في أية لحظة كانت، كما يسمح للمحاسب العمومي بالتأكد من الصحة التقنية للتسجيلات المحاسبية التي تمت على مستوى مصلحته خلال اليوم.

ثانيا - دفتر الحساب الجاري البريدي

تسجل على دفتر الحساب الجاري البريدي كل القسيمات التي تم استلام مبالغها عن طريق الحساب الجاري البريدي مع بيان تاريخها، اسم الطرف الذي قام بدفع المبلغ وأخيرا قيمة المبالغ التي تسجل على العمود المخصص للإيرادات (المبالغ المدفوعة لفائدة الحساب)، كما تسجل كل حوالات الدفع التي تم تسديدها خلال اليوم، عن طريق الصكوك البريدية، وعلى دفتر حساب البريد، مع بيان تاريخها و اسم المستفيد وكذلك قيمة المبلغ والتي تسجل على عمود المخصص للنفقات (المبالغ المسحوبة من الحساب) وأخيرا يأخذ رصيد الليلة السابقة وتضاف له المبالغ التي تم تسجيلها اليوم على عمود الإيرادات ثم تطرح منه المبالغ التي تم

تسجيلها اليوم على عمود النفقات فيتم الحصول على الرصيد الجديد والذي هو رصيد الحساب البريدي على دفاتر المؤسسة.

يتبين من هذا أن دفتر الحساب الجاري البريدي هو من الدفاتر المحاسبية المهمة في الخزينة لأنه تجرد فيه كل القسيمات التي تم استلام مبالغها عن طريق الحساب الجاري البريدي.

ثالثا- الدفتر الأستاذ *le grand livre*

تسجل العمليات المحاسبية حسب النظام الكلاسيكي في اليومية العامة، وهذا بذكر تاريخ العملية، الشرح، الحساب المدين، الحساب الدائن، ومبالغ العملية، ثم ترحل كل هذه العمليات إلى دفتر آخر هو دفتر الأستاذ¹.

الدفتر الأستاذ هو عبارة عن سجل تسجل فيه مبالغ الحسابات شهريا، وذلك بتخصيص كل صفحة من صفحاته لحسابات الخزينة الواردة في كتاب مجموعة حسابات الخزينة. التي يمسكها المحاسب العمومي على مستوى خزينة الولاية (T.W)، وتكون هذه الحسابات مرتبة ترتيبا تصاعديا من صفحة لأخرى.

وتكون كل صفحة مقسمة إلى أعمدة كما يلي:

- العمود الأول: تاريخ العملية (الشهر).

- العمود الثاني: بند اليومية العامة.

- العمود الثالث: العملية التصحيحية *L'opération de contre partie*

- العمود الرابع: المجموع الدائن للحساب في الشهر.

-العمود الخامس: المجموع المدين للحساب في الشهر.

- العمود السادس: الرصيد ويمثل الفرق بين مجموع الدائن والمدين لنفس الحساب.

إن هذه العناصر تبين مدى أهمية هذه الدفاتر المحاسبية ودور كل منها في تسجيل مبالغ الحسابات.

الفرع الخامس- الموازنة العامة² *La balance générale*

تعرف الموازنة العامة باختصار بـ³NC 12، وهي عبارة عن وثيقة تنقل إليها في نهاية كل شهر جميع مبالغ الحسابات المدينة والدائنة من الدفتر الأستاذ، مع مراعاة الترتيب التصاعدي دائما.

(1) محمد بوتين، المحاسبة العامة للمؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، الصفحة 53.

(2) سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 80.

(3) NC12: عبارة وردت كما هي في الوثيقة وتعرف بها الموازنة العامة.

والموازنة العامة مقسمة إلى أعمدة (*Des colonnes*) كما يلي:

▪ العمود الأول: يسجل فيه رقم الحساب الأساسي.

▪ العمود الثاني: رقم الحساب الفرعي.

▪ العمود الثالث: تسجل فيه مبالغ الحسابات المدينة، وهو مقسم إلى ثلاث خانات:

- الخانة الأولى: عملية الشهر (المجموع المدين في الشهر).

- الخانة الثانية: مجموع الأشهر السابقة (المجموع المدين للحساب في الأشهر السابقة).

- الخانة الثالثة: مجموع الخانتين الثانية + الأولى.

▪ العمود الرابع: تسجل فيه مبالغ الحسابات الدائنة، وهو مقسم بدوره إلى ثلاث خانات

- الخانة الأولى: عملية الشهر (المجموع الدائن للحساب في الشهر).

- الخانة الثانية: مجموع الأشهر السابقة (المجموع الدائن للحساب في الأشهر السابقة).

- الخانة الثالثة: مجموع الخانتين الثانية + الأولى.

▪ العمود الخامس: يسجل فيه الرصيد، وهو مقسم إلى خانتين

- الخانة الأولى: إذا كان الرصيد مدينا.

- الخانة الثانية: إذا كان الرصيد دائنا.

بحيث إذا كان المجموع المدين أكبر من المجموع الدائن يسجل الرصيد " مدينا "، أما إذا

كان المجموع الدائن أكبر من المجموع المدين يسجل الرصيد " دائنا ".

بعد تسجيل كل المبالغ، وللتأكد من صحة العمليات التي أجريت فيها ومن أن الترحيل

صحيح، يجب أن تتحقق المساواة التالية:

المجموع المدين + الرصيد الدائن = المجموع الدائن + الرصيد المدين.

بعد الانتهاء من التسجيل، ترسل نسخة من الموازنة العامة إلى الوكيل المحاسبي المركزي

للخزينة.

إن الموازنة العامة تكتسي أهمية قصوى، ويكمن سر هذه الأهمية في كونها الجامعة

لجميع مبالغ الحسابات المدينة والدائنة في نهاية كل شهر وتسمح في الأخير مراقبة تحقيق

المساواة المرجوة.

الفصل الثاني

رقابة المفتشية العامة للمالية¹

لقد حرص المشرع في عملية المحافظة على الأموال العمومية، وهذا من خلال إحداث العديد من الأجهزة الرقابية، فإلى جانب مصالح المحاسبة، تأتي المفتشية العامة للمالية التي تسهر على التحقق من التنفيذ السليم لمختلف العمليات المالية، وكذا من مدى احترام وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.

تعتبر المفتشية العامة للمالية من بين هياكل الإدارة المركزية لوزارة المالية التي تسهر على المحافظة على الأموال العمومية، فقد تم إحداثها بمقتضى المرسوم² رقم 80-53، وتعد مؤسسة رقابية أساسية وهامة للدولة، توضع مباشرة تحت سلطة وزير المالية، ويمتد اختصاصها لمراقبة التسيير المالي³ والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة، والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، إلى جانب صناديق الضمان الاجتماعي، وذلك من خلال أجهزتها المختلفة، وهي بذلك تلعب دورا فعالا من خلال العمليات التفتيشية والرقابية للوقوف على طرق إدارة واستغلال الأموال العامة إلى جانب مصالح المحاسبة. وللتمكن من الإلمام بموضوع الرقابة المالية الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية، لا بد من بيان نشأة هذه المفتشية وتطور تنظيمها بشريا وهيكليا (المطلب الأول)، ثم توضيح مهامها المتمثلة في مجال موضوع الرقابة الممارسة من قبلها (المطلب الثاني)، وتقدير مدى ملاءمتها وفعاليتها (المطلب الثالث).

(1) زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة نيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 244.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 20/08/1980 يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، ج. ر عدد 10.

(3) أنظر المواد 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06/09/2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج. ر عدد 50.

المبحث الأول

مراحل تطور التنظيم القانوني للمفتشية

العامة للمالية في الجزائر¹

المطلب الأول- تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر

يتناول هذا المطلب تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية 1980 (فرع أول)، ومن سنة 1980 إلى غاية سنة 2008 (فرع ثاني).
الفرع الأول- تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية 1980

بعد نيل الاستقلال مباشرة في سنة 1962، ونظرا للفراغ القانوني الذي حصل آنذاك، تم النص على بقاء التشريع الفرنسي ساري المفعول إلا ما يمس منه بالسيادة الوطنية والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين. وعلى ضوء ذلك صدر المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19/04/1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية، الذي نص في المادة الثالثة منه على أنه: تكون تابعة مباشرة لوزير المالية الهيئات التالية:

- مجلس المحاسبة
- لجنة تفتيش المؤسسات العامة
- المفتشية العامة للمالية
- المراقب المالي للدولة
- الوكالة القضائية للخزينة

وعلق على ذلك صدور نصوص تشريعية أو تنظيمية داخلية تبين تكوين وصلاحيات وعمل مختلف هذه الهيئات التابعة للإدارة المركزية.

إلا أنه وعلى الرغم من النص الصريح على وجود هيئة المفتشية العامة للمالية الذي اعتمد سريان المرسوم الفرنسي المؤرخ في 13/11/1959 المتعلق بالنظام المالي في الجزائر والذي ينص في المادة 199 منه على أنه: جميع المحاسبين في الجزائر خاضعين لتفتيش المفتشية العامة للمالية. فإن أي تنظيم يخص المفتشية العامة للمالية لم يظهر إلى الوجود إلى أن وقع الانقلاب الذي سمي بالتصحيح الثوري، وتم وقف العمل بدستور 1963 بموجب الأمر المؤرخ في 10/07/1965 والذي لم يسمح باعتماد نظام المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية، وصدر بعد ذلك المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19/10/1971 المتضمن تنظيم

(1) فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 166.

الإدارة المركزية لوزارة المالية الذي نص في المادتين الأولى والثانية منه على وجود مديرية لتفتيش المالي والتي لم تكن لها نفس المهام الرقابية المنوطة بالمفتشية العامة للمالية. وباختيار السلطة للنظام الاشتراكي، كانت الحاجة إلى الرقابة على الأموال العمومية حتمية مطلقة، وتم طرح ذلك بناء على الميثاق الوطني في سنة 1976، حيث نص في النقطة الرابعة المتعلقة بالمراقبة من الفصل الثاني من الباب الثاني منه على أنه¹: "إذا كانت الثورة تضع ثقتها في الناس، فهذا لا يمنعنا أن تفكر في وضع أجهزة للمراقبة من القاعدة إلى القمة، مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد، ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون. فعلى المراقبة إذن، أن تضمن بالدرجة الأولى التطبيق الصارم للمبادئ الأخلاقية الاشتراكية، وعليها أيضا أن تكشف ما يرتكب من مخالفات إزاءها، وكذلك التلاعب بأموال الدولة واختلاسها..."

إن المطلوب من المراقبة هو الاهتمام بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة... ومن ناحية أخرى، يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا، وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري...

ومن هنا يجب أن تستند المراقبة على أجهزة دائمة تكون تابعة لمختلف إدارات الدولة، وتتكون كلها من رجال يتصفون بالالتزام والكفاءة والنزاهة. ومن ناحية أخرى فهي تمارس عن طريق المؤسسات الوطنية الملائمة".

وتم فعلا تجسيد ذلك في الدستور الصادر بالأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1976² الذي نص في المادة 185-01 من الفصل الخاص بوظيفة المراقبة من الباب الثاني المتعلق بالسلطة وتنظيمها على أنه: " تمارس المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة، وبأجهزة دائمة للدولة".

ورغم وجود هذا النص الصريح الذي ينص على وجوبية الرقابة دستوريا، إلا أن ذلك لم يتجسد ميدانيا إلا ابتداء من سنة 1980، أي بعد مضي أربع سنوات تقريبا، حيث صدرت سلسلة من النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بالصور الثلاثة المعروفة للرقابة³.

(1) الصادر بالأمر رقم 76-57 المؤرخ في 15/07/1976، المعهد التربوي الوطني، الجزائر، 1976، ص 84.

(2) جريدة عدد 94.

(3) وهي الرقابة الإدارية والقضائية والسياسية

الفرع الثاني- تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية منذ سنة 1980 إلى الوقت الحاضر

لقد تدعمت الرقابة السابقة من خلال الرقابة اللاحقة¹ التي تم النص عليها سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية² والتي احتلت آنذاك مكانا متميزا في الرقابة الممارسة من قبل الهيئات الدائمة للدولة، حيث وضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية بناء على نص المادة الأولى منه، وتضمنت وفقا لما جاء في المادة الثانية من المرسوم رقم 83-502 المتضمن التنظيم الداخلي لها³، هياكل إدارة وتسيير يشرف عليها رئيسها وهياكل للمراقبة.

وبتراجع مد النظام الاشتراكي وانهيائه من حيث بدأ في الاتحاد السوفياتي، وتخلي الجزائر عن انتهاجه واعتناقها اقتصاد السوق وتبني التعددية الحزبية بمقتضى دستور 1989⁴، تعرضت المنظومة القانونية الجزائرية لسلسلة من الإصلاحات مست جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وكان في مقدمة النصوص القانونية التي صدرت تماشيا مع هذا الاتجاه، قبل صدور دستور 1989 القانون رقم 88/01⁵ المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والقانون رقم 90-10⁶ المتعلق بالقرض والنقد.

وعلى هذا الأساس، كان لابد أن تطور النصوص التنظيمية التي تنظم المفتشية العامة للمالية، كي تواكب المتغيرات التي حدثت على المستويين الاقتصادي والقانوني. ولقد تجلى ذلك في كثير من النصوص التنظيمية ابتداء من سنة 1991 التي صدر فيها المرسوم رقم 91-502⁷ الذي يعدل القانون الأساسي الذي يحكم موظفي المفتشية، وفي سنة 1992 صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-32⁸ المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية لها، والرسوم التنفيذية رقم 92-33⁹ المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية وتحديد اختصاصاتها،

(1) - BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelles mutation ? Op, cit, p, 14,15

(2) المؤرخ في 1980/03/01، ج. ر عدد 10.

(3) المؤرخ في 1983/08/20، ج. ر عدد 35.

(4) الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 1989/02/28، جريدة عدد 09.

(5) المؤرخ في 1988/01/12 ج. ر عدد 02.

(6) المؤرخ في 1990/04/14، ج. ر عدد 16.

(7) المؤرخ في 1991/12/21، ج. ر عدد 67.

(8) المؤرخ في 1992/01/20، ج. ر عدد 06.

(9) المؤرخ في 1992/01/20، ج. ر عدد 06.

والمرسوم التنفيذي رقم 92-178 المحدد لاختصاصات المفتشية، والذي ألغي بموجب المرسوم رقم 80-53 المنشئ لها (عدا المادة الأولى منه)، لذلك اعتبر هذا المرسوم طيلة الفترة الممتدة من تاريخ صدوره إلى غاية سنة 2008 بمثابة النص الأساسي لهذه المفتشية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 92-279 الذي يؤهلها للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية فقط³.

وفي سنة 2007 صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-364⁴ المتضمن تنظيم الإدارة المركزية المركزية لوزارة المالية الذي نص في المادة الأولى منه على أن المفتشية العامة للمالية يحكمها نص خاص.

وتطبيقا لهذا المرسوم التنفيذي، صدرت النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بتنظيم المفتشية العامة للمالية بتاريخ 2008/09/06⁵، حيث تضمن المرسوم التنفيذي رقم 08-272 تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وحدد المرسوم التنفيذي رقم 08-273 تنظيم الهياكل المركزية لها، وأما المرسوم التنفيذي رقم 08-274 فقد تضمن تنظيم المفتشيات الجهوية التابعة لها كذلك.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني الحالي لهياكل

المفتشية العامة للمالية

إن التنظيم الداخلي لأية هيئة أو جهاز، يعد الدعامة الأساسية له، فهو بمثابة العمود الفقري للجسم، ومن ثمة فإنه بقدر ما يكون هذا التنظيم محكما ومتوازنا بقدر ما يكون عمل الهيئة أو الجهاز ناجعا وفعالاً، وعلى النقيض من ذلك، فإن كان التنظيم الداخلي للهيئة أو الجهاز مختلاً، كان عمل هذا الجهاز يتصف بالشكلية والسطحية وقليل الفاعلية والنجاح. لذلك فإنه لكي يكون بالإمكان بحث مجال وطبيعة الرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة

(1) المؤرخ في 22/02/1992، ج. ر عدد 15.

(2) المؤرخ في 22/02/1992، ج. ر عدد 15.

(3) هذه الإصلاحات في النصوص القانونية، كان قد توقعها قبل حدوثها الأستاذ ابن عيسى سعيد في مقال له بعنوان:

"L'autonomie des E.P.E et les finances publiques "

منشور في: Revue Algérien des sciences juridiques économiques et politiques. Faculté des droit et des sciences administratives, université d'Alger , V, XXVII-N°01- Mars 1989, P 186

(4) المؤرخ في 28/11/2007، ج. ر عدد 75.

(5) جريدة رسمية عدد 50.

للمالية في الجزائر ومدى نجاعتها بشكل واضح، يصبح من الضروري بحث التنظيم القانوني لهذه المفتشية على المستوى المركزي (فرع أول)، وعلى المستوى الجهوي (فرع ثاني).

الفرع الأول - التنظيم القانوني للهيكل المركزي للمفتشية العامة للمالية

أنشئت المفتشية العامة للمالية لأول مرة بموجب المرسوم رقم 80-53 المذكور أعلاه، الذي نص على تنظيم الهياكل، حيث بين بأنها تتكون من ثلاثة أقسام¹، الأول يختص بتنظيم أشغال المراقبة، الثاني يتولى استغلال مركز الحسابات الختامية، والثالث يتكفل بتسيير الوسائل والمحفوظات.

ونظمت المفتشية العامة للمالية داخليا، بعد ذلك، بموجب المرسوم رقم 83-502 المبين أعلاه الذي حدد هياكلها وبين وظيفتها، فنص على أن المفتشية تتكون من²:

- هياكل إدارة وتسيير، يوضع لدى رئيسها، ويشمل: المديرية الفرعية للوسائل والتكوين، والمديرية الفرعية للوثائق.

- هياكل المراقبة التي تتكون من: مديرية المؤسسات الإدارية والمالية، مديرية مراقبة المؤسسات الاقتصادية، ومديرية مراقبة المؤسسات الاجتماعية والثقافية.

وتمت إعادة تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20/01/1992³ الذي حدد صلاحيات وسلطات رئيسها ومهام مدير الدراسات بداية، ثم وزع هياكلها بشكل رئيسي إلى قسمين، الأول يتضمن الهياكل الخاصة بالرقابة والتقييم، والثاني يتضمن الهياكل الخاصة بالدراسات والإدارة والتسيير⁴.

(1) أنظر المادة 23 من المرسوم رقم 80-53.

(2) أنظر المادتين 02 و 03 من نفس المرسوم.

(3) الصادر بالجريدة الرسمية عدد 06.

(4) باعتبار هذا المرسوم ظل ساري المفعول ردا طويلا من الزمن مقارنة بسابقه، ويشكل أرضية مناسبة لدراسة هياكل المفتشية العامة للمالية كما وردت في المرسوم التنفيذي رقم 08-273 الذي ألغي بموجبه، فإنه من المفيد تثبيت أهم أحكامه هنا وفقا للترتيب الآتي:

أولا- رئيس المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية، هيئة مراقبة دائمة، منذ نشأتها سنة 1980 كانت ولا تزال موضوعة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، ويشرف عليها وفقا لما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 92-32، يرأسها شخص يسمى " رئيس المفتشية العامة للمالية " يعين بموجب مرسوم، تعد وظيفته وظيفته عليا في الدولة، وبهذه الصفة يتولى الصلاحيات والسلطات الآتية:

1- السهر على تنفيذ أعمال الرقابة والدراسات والتقييم في إطار الهياكل المركزية والمصالح الخارجية التي تتكون منها المفتشية العامة للمالية.

2- إدارة وتسيير مستخدمي المفتشية العامة للمالية ووسائلها.

3- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

4- يقترح المدراء الجهويين، الذين يعينون من قبل وزير المالية.

5- يعد تقريراً سنوياً عن نشاطات الأجهزة التابعة له، يقدم من خلاله ملاحظاته واقتراحاته المتعلقة بتقييم سير هذه الأجهزة وأعمالها على المستويين المركزي واللامركزي.

ثانياً - مدير الدراسات

يتولى مدير الدراسات المهام المتعلقة بمتابعة أعمال رقابة المصالح الخارجية التابعة للمفتشية وتنسيق العلاقات مع المؤسسات ومصالح الرقابة الأخرى.

ثالثاً - الهياكل الخاصة بالرقابة والتقييم

تتألف هياكل المفتشية العامة للمالية الخاصة بالرقابة والتقييم من ثلاثة أقسام، على رأس كل قسم منها رئيس، يعين بمرسوم بناء على اقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية، وتتكفل هذه الأقسام الثلاثة كل فيما يخص ميدان تدخله بالمهام الآتية:

- أ- القيام بعمليات التفتيش ورقابة التسيير المالي والمحاسبي لجميع المصالح الخاضعة لاختصاص المفتشية العامة للمالية
- ب- القيام بعمليات التقييم المالي والاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية
- ت- التكفل بانجاز دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني
- ث- السهر على احترام الإجراءات والقواعد العامة المتعلقة بتنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية
- ج- استغلال كل المعلومات والاقتراحات الناتجة عن أعمال الرقابة، وذلك بالتعاون مع السلطات السلمية المختصة، وكذا الجهات القضائية المختصة.
- ح- اعتماداً على معطيات الرقابة، تقوم بدراسة واقتراح جميع المعايير القابلة لتطوير تنظيم وتسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابة وتقييم المفتشية.
- خ- تعمل بانتظام على إصدار النشاطات الخاصة بها، كتحضير التقارير الدورية وتقديمها لرئيس المفتشية قصد إعداد التقرير السنوي.
- د- تقوم باقتراح وتهيئة المعايير الضرورية لوضع البرنامج السنوي للرقابة وكذا التعريف بالأهداف المرجوة من كل تدخل.
- ذ- كما تقوم أقسام الرقابة والتقييم بضبط عدد المفتشين الذين يتواجدون في البعثات والفرق التفتيشية، وهذا بالتعاون مع مديرية المناهج والتلخيص.

هذه الأقسام تتكون بدورها من مديريات فرعية تسيير بواسطة مدراء فرعيين، وتتكفل في إطار برنامج تدخل كل قسم والخاص بتنفيذ مهام الرقابة والتحقق والتقييم الاقتصادي، كل واحدة فيما يخصها كذلك بالمهام التالي:

- أ- تضمن للمفتشين الوثائق وعناصر الإعلام الضرورية لتحضير أعمال الرقابة والتقييم.
- ب- تأخذ جميع التدابير الضرورية لاستغلال الأبحاث السابقة للمهمة، خاصة ضبط اليومية الخاصة بالتدخل، وتحضير جدول الأعمال الموجه إلى الفرق التفتيشية.
- ت- تحضير الاجتماعات الدورية بالتنسيق رؤساء البعثات والفرق التفتيشية، والسهر على احترام الآجال المحددة والأهداف الكلية للمهام.

ث- تقسيم المهام بين رؤساء البعثات والفرق، وتثبيت تركيبتها، وضمان سيرها.

ج- إعادة النظر في تحرير تقارير الرقابة، وذلك باتباع إجراءات المواجهة.

ح- عرض كتابة التقارير الشاملة والملخصة وتقييم أعمال المفتشين.

وترتب الأقسام والمديريات الفرعية التابعة لها هيكلها كما يلي:

1- قسم الرقابة والتقييم في إدارة السلطة والوكالات المالية وقطاعات الصناعة والمناجم والطاقة:

يشتمل هذا القسم على المديريات الفرعية الأربع الآتية:

أ- المديرية الفرعية لإدارات السلطة.

ب- المديرية الفرعية للجماعات الإقليمية.

ت- المديرية الفرعية للوكالات المالية ومحاسبي الخزينة.

ث- المديرية الفرعية للصناعات والمناجم والطاقة.

2- قسم الرقابة والتقييم على إعلام التكوين والبحث والثقافة والاتصال والفلاحة والصيد البحري والغابات:
يتكون هذا القسم من المديريات الفرعية الأربع الآتية:

أ- المديرية الفرعية للاتصال والثقافة

ب- المديرية الفرعية للتربية والتكوين

ت- المديرية الفرعية للتكوين العالي والبحث

ث- المديرية الفرعية للفلاحة والصيد البحري والغابات

3- قسم رقابة الأعمال الاجتماعية والمالية والمصالح والانجاز وتقييمها:

يتضمن هذا القسم أربع مديريات فرعية هي:

أ- المديرية الفرعية للصحة العمومية والضمان الاجتماعي.

ب- المديرية الفرعية للمؤسسات المالية.

ت- المديرية الفرعية للنقل والتوزيع والسياحة والمواصلات السلكية واللاسلكية والخدمات الأخرى.

ث- المديرية الفرعية للأشغال العمومية والبناء والري.

رابعاً- الهياكل الخاصة بالدراسات والإدارة والتسيير

تنقسم الهياكل الخاصة بالدراسات والإدارة والتسيير، هي الأخرى، إلى ثلاثة مديريات كل واحدة منها مكلفة بجملة من المهام وهذه المديریات هي:

1- مديرية المناهج والتلخيص

تتكفل مديرية المناهج والتلخيص باقتراح وتحضير يومية التدخلات وتركيبية البعثات والفرق التفتيشية الضرورية لتنفيذ برنامج الرقابة السنوي، وبصياغة تقارير المهام، وضمان نقلها إلى الهيئات والمصالح المعنية بالرقابة، كما تقوم باقتراح الإجراءات اللازمة قصد ضمان السير الحسن للمهام، مما يؤدي إلى تطوير طبيعة وتدخلات المفتشية، فضلاً عن قيامها بإعلام أجهزة وأعوان الرقابة بالأحكام التشريعية والتنظيمية الجديدة والمحافظة على الوثائق الخاصة بالمفتشية. ولتتمكن هذه المديرية بالقيام بدورها، زودت قانوناً برئيسين للدراسات:

أ- رئيس دراسات مكلف بالمناهج وضبط المقاييس

يقوم رئيس دراسات مكلف بالمناهج وضبط المقاييس بجمع المعلومات الضرورية لتحضير البرنامج السنوي للتدخل وتسطير جدول خاص بالجوانب والحالات المتعلقة بمهمة التفتيش وكذا متابعة إجراءات كتابة التقارير وضمان تسليمها إلى القسم المعني.

ب- رئيس دراسات مكلف بالبرامج والتلخيص

يقوم رئيس دراسات مكلف بالبرامج والتلخيص بدراسة وتهيئة واقتراح الدليل المنهجي والعلمي للرقابة والتقييم كما يقوم بكل دراسة تتعلق بتبسيط الإجراءات، وتصويب النظم والمناهج وتطوير تقنيات المحاسبة والمالية.

2- مديرية الدراسات والوثائق

تهتم مديرية الدراسات والوثائق بدراسة وتحليل كل الوثائق والمعطيات في مجال المعلوماتية، وتقوم بالسهر على تنفيذ كل الأعمال الداخلة في مجال اختصاصاتها، وهي مدعمة بثلاثة رؤساء للدراسات:

أ- رئيس دراسات مكلف بالوثائق وجمع المطبوعات

تتمثل مهام رئيس دراسات مكلف بالوثائق وجمع المطبوعات فيما يلي:

- جمع كل النصوص القانونية ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي المتعلقة باهتمامات المفتشية العامة للمالية ونشرها وتوزيعها على جميع الأجهزة والهياكل.

- جمع وحفظ الوثائق الضرورية للقطاعات الخاضعة لرقابة المفتشية واستغلالها عند الحاجة إليها.

وبقي التنظيم القانوني للهيكل المركزي للمفتشية العامة للمالية قائما على نحو ما سبق إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 08-273 الذي أعاد تنظيم هذه الهياكل المركزية¹، فأصبحت تضم يلي²:

- العمل في إطار مهامه على تهيئة وتنفيذ كل التدابير والأشغال المرتبطة بترتيب جدول الأعمال وتسيير الوثائق العامة والمتخصصة أساسا في المحاسبة والقانون والقطاع المالي الذي يفيد أنشطة المفتشية.
- القيام بصياغة وتحليل نتائج مجموع الأنشطة المكلف بها.
- ب- رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي
 - يقوم رئيس الدراسات المكلف بالإعلام الآلي بمساعدة أربعة مكلفين بالدراسات بالمهام الآتية:
 - دراسة وتحضير ومتابعة وضع المعلوماتية في المفتشية.
 - تحليل البرنامج المعلوماتي الخاص بالمفتشية.
 - السهر على الاستغلال العقلاني للوسائل والمناهج المعلوماتية.
 - تحديد الاحتياجات الخاصة بالتجهيز والتمويل الضروري للسير الحسن للمصالح.
 - المساهمة في تهيئة برنامج التوظيف والتكوين وتطوير قدرات المستخدمين في مجال المعلوماتية.
- ج- رئيس دراسات مكلف بتجميع المعطيات وتحليلها
 - يعتمد رئيس الدراسات المكلف بتجميع المعطيات وتحليلها على أربعة مكلفين بالدراسات في القيام بالمهام الآتية:
 - تجميع المعطيات الاقتصادية والمالية المتعلقة بتنظيم وعمل الهيئات والمؤسسات الخاضعة لمجال تدخل المفتشية، وذلك قصد إعداد سلسلة إحصائية.
 - استغلال المعطيات قصد التوصل إلى معرفة المعايير التي يتم عن طريقها ترتيب المؤسسات والهيئات حسب قطاع النشاط...نوعية الخدمات...
 - إعداد وتحليل المعطيات من أجل معرفة كيفية استعمالها، وبالتالي إدراك حقيقة التوازن الاقتصادي والمالي للمؤسسة أو المؤسسات الخاضعة لرقابة المفتشية.

3- مديرية الإدارة والوسائل

- تقوم مديرية الإدارة والوسائل بالمهام الآتية:
- دراسة وتهيئة جميع النصوص القانونية منها والتنظيمية، المتعلقة بتنظيم وتسيير وسائل المفتشية العامة للمالية.
- دراسة وتحضير برامج التكوين وتحسين المستوى لدى موظفي المفتشية.
- القيام بإجراء عملية التحليل الشامل لكافة أعمال المفتشية.
- تسيير الوسائل المخصصة للمهام التفتيشية.
- القيام بالعمليات الخاصة بتنفيذ الميزانية.
- تسيير كل ما يتعلق بالمسار المهني لمستخدمي المفتشية.
- للعلم أن مديرية الإدارة والوسائل تتكون من ثلاث مديريات فرعية، حيث تتكفل كل واحدة بالمهام المسندة إليها، وهذه المديريات هي:

1- المديرية الفرعية للمستخدمين والتكوين وتحسين المستوى.

2- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.

3- المديرية الفرعية للوسائل والشؤون العامة.

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 175

(2) زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة نيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة مولود

معمر، تيزي وزو، 2011، ص 244

أ- هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم، يديرها مراقبون عامون للمالية

ب- وحدات عملية يديرها مديرو بعثات ومكلفون بالتفتيش

ت- هياكل دراسات وتقييم وإدارة وتسيير تتشكل مما يلي:

- مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص

- مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي

- مديرية إدارة الوسائل

تتم عملية المراقبة إما استنادا للوثائق والمستندات أو في عين المكان وفي شكل بعثات، تحت سلطة رئيس المفتشية العامة²، وتقوم على مبادئ³ أساسية يمكن إجمالها فيما يلي:

1- مبدأ الإثبات *constatation*

مفاده أن يخطر المسؤول بوصول الفرق التفتيشية فور وصولهم إلى المؤسسة، لتمكينهم من ممارسة مهامهم على أحسن وجه.

2- مبدأ المباغته *La règle de l'improviste*

يعني أن عملية المراقبة تتم دون علم مسبق للمسؤول على مستوى المؤسسة محل المراقبة.

3- مبدأ الاتهام *L'agent en accusation*

تطبيقا للمبدأ السائد أن الشخص بريء حتى تثبت إدانته، عند وصول المفتش إلى مكتب المحاسب العمومي، تتوقف العمليات المالية، وتحصى القيم بهدف التأكد من مدى مطابقتها للبيانات التي تم تسجيلها، وضبط المبالغ الموجودة في الخزينة، ويقع على عاتق المحاسب تقديم التوضيحات الضرورية.

4- مبدأ المواجهة *La règle de la contradictoire*

يعني السماح للمحاسب العمومي وتمكينه من الدفاع عن التهم المنسوبة إليه عن طريق تقديم الأدلة من المستندات ووثائق تثبت براءته.

5- مبدأ شخصية التقرير *La règle de la personnalisation du rapport*

بعد وصول فرق التفتيش إلى موقع المؤسسة وبالتحديد إلى مكتب المحاسب، تتوقف العمليات المالية، ويتم حساب القيم والسندات المتوفرة، مع ضبط السجلات لإجراء المقارنة

(1) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 2008/09/06، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج. ر عدد 50

(2) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273

- BIGAUT Christian, op cit, p 201

(3)

بين البيانات المالية المسجلة والخاصة بمختلف العمليات، والقيم الفعلية للتحقق من الأداء السليم والقانوني، ويتم إعداد التقرير مع تسجيل الملاحظات حول طرق التسيير والثغرات والنقائص المكتشفة، وتمنح للمسؤول مهلة شهرين¹ للإجابة عن الملاحظات والتهمة الموجهة إليه مع تقديم الأدلة الضرورية التي تثبت صحة ادعائه، وفي حالات استثنائية يمدد الأجل من قبل المفتشية العامة للمالية بعد موافقة وزير المالية، ولا يمكن له الامتناع عن الإجابة، وإلا عرض نفسه للمساءلة، تطبيقاً لنص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

أولاً- رئاسة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية، هيئة رقابة دائمة، منذ نشأتها سنة 1980، كانت ولا تزال موضوعاً تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، يرأسها مفتش عام معين بمرسوم رئاسي، يساعده مديراً دراسات وفقاً للتنظيم الجديد، وبهذه الصفة، يمارس رئيس المفتشية العامة للمالية السلطات والصلاحيات الآتية:

1- يمارس السلطة الرئاسية أو السلمية على جميع المستخدمين، سواء مستخدمي الهياكل المركزية أو الهياكل اللامركزية، ويضمن إدارة وتسيير هؤلاء المستخدمين وكافة وسائل المفتشية العامة للمالية.

2- يسهر على حسن سير الأجهزة المركزية والجهوية، وعلى حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بهذه الأجهزة.

3- يقترح للتعيين، المراقبون العامون للمالية، مديرو البعثات، المفتشون الجهويون والمكلفون بالتفتيش.

4- يعد تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطات أجهزة المفتشية، ويبلغه للوزير المكلف بالمالية في غضون الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بشأنها، كما يعد في نفس الأجل تقريراً مماثلاً يرسله إلى السلطات والهيئات المؤهلة، يتعلق بمدى الاستجابة التي لقيتها المعايير والتوصيات.

يستخلص مما تقدم في هذا الخصوص، أنه إذا رئس المفتشية العامة للمالية يمارس سلطات وصلاحيات واسعة ومهمة في ذات الوقت، في مجال الرئاسة والإدارة والتسيير وحسن تنفيذ عمليات الرقابة بكل أنواعها واقتراح كبار الموظفين للتعيين، وإعداد التقريرين السنويين، فإن الذي يقوم بالدور الرئيسي في المفتشية ويهيمن عليها تماماً هو الوزير المكلف بالمالية باعتبارها موضوعاً تحت السلطة المباشرة له، فهو الذي يصدر القرارات وعلى رئيس المفتشية الالتزام بتنفيذها، مما يعني أن المفتشية في حقيقة الأمر لا تتمتع بأية استقلالية في

(1) المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272

إنجاز مهامها الرقابية المتخصصة ماليا ومحاسبيا، فهي مجرد مصلحة عادية لا ترق إلى مرتبة مديريةية من المديرية المركزية في نفس الوزارة، رغم أنها محل نص خاص¹، وهي في هذا أي صلاحيات "رئيس المفتشية" تشبه مثيلاتها من صلاحيات مسؤول المفتشية العامة للمالية في فرنسا الذي يسمى رئيس المصلحة " *chef service* " ² تطابقا مع الصلاحيات التي يباشرها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، ومع أنه يعين بمرسوم رئاسي من بين المفتشين العامين فإنه يبقى مجرد رئيس مصلحة، يتولى ضمان التنسيق في لجنة المفتشين العامين التي من مهامها إعداد الأجوبة عن الأسئلة المطروحة على المفتشية من قبل وزير المالية، ويقترح على الوزير المهام التي يجب أن تعطى للمفتشين العامين، وكيفية توزيعها عليهم، فضلا عن القيام بتجميع كافة ملخصات أعمال المفتشين وإدارة وتسيير المستخدمين وأموال المفتشية. وهذا ما كان يجب على المشرع الجزائري أن يفعله، إن يرغب في تقليد ما هو عليه العمل في الفرنسي، وبذلك يتخلص من هياكل المفتشية الكبيرة المنتهية بمجرد صلاحيات استشارية وتنفيذية لرئيسها، وإن كان يريد لهذه الهيئة أن تؤدي مهامها على الوجه الذي يتناسب مع هياكلها ومع موقعها القانوني الذي كان محل نص خاص، فإنه من المستحسن أن يعطي لرئيسها صلاحية اتخاذ بعض القرارات، كما في حالة معاينة ثغرات في محاسبة الهيئة المراقبة أو انعدام هذه المحاسبة أصلا، أو معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال مهامها التفتيشية³.

ثانيا - الهياكل المكلفة بالرقابة والإدارة والتسيير

علاوة عن الرئاسة، تتكون المفتشية العامة للمالية مركزيا من هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة، وهياكل عملية للبعثات والفرق، وهياكل دراسات وتقييم وإدارة وتسيير.

1- الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة

تدار الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة من قبل أربعة (04) مراقبين عامين للمالية، موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، وكل واحد منهم يمارس في

(1) المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 مشار إليه، التي تنص على أن: " ...المفتشية العامة للمالية يحكمها نص خاص... "

(2) - Christian Bigaut, finances publiques, droit budgétaire, le budget de l'état, université ellipses 02, 1995, p 200.

(3) أنظر المواد 07، 08، 09 من المرسوم التنفيذي 08-272، التي لا تعطي المفتشية العامة للمالية أية صلاحية في هذا الخصوص إلا الطلب من المسيرين تحيين المحاسبة أو إعادة ترتيبها أو تحرير محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية.

مجال اختصاصاته القطاعية عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة، كما سيتبين من خلال النقاط الآتية¹:

أ- المراقب العام المكلف بالأجهزة والهيئات التابعة لقطاعات إدارات السلطة والوكالات المالية، والإدارات المكلفة بالصناعة والمناجم والطاقة، وكذا الجماعات المحلية.

ب- المراقب العام المكلف بالأجهزة والهيئات التابعة لقطاعات الري والأشغال العمومية والسكن والفلاحة والصيد البحري والغابات والخدمات.

ت- المراقب العام للمالية المكلف بتدقيق القروض الخارجية وبالمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والمالي.

معلوم أنه يمكن لرئيس المفتشية العامة للمالية تعبئة كافة الهياكل المركزية والجهوية قصد إنجاز عملية أو عدة عمليات رقابية واسعة النطاق².

ولكي يتمكن هؤلاء المراقبون العاملون للمالية من النهوض بالمهام المنوطة بهم، فهم مكلفون قانوناً وعلى وجه الخصوص بما يلي³:

- اقتراح البرامج الرقابية القطاعية.
- تأطير ومتابعة عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة والإشراف عليها، سواء كانت هذه العمليات الرقابية في إطار البرنامج السنوي أو خارجه، كما في حالة إجراء العمليات الرقابية واسعة النطاق.
- المصادقة على المذكرات التوجيهية المتضمنة لبيان منهجية التدخل قصد إجراء العمليات الرقابية، وكذا على التقارير التي تعرض عليهم.
- السهر على احترام القواعد والإجراءات التي تحكم عملية الإجراء التناقضي، تأميناً لحق المحاسب الخاضع للرقابة في الدفاع عن نفسه.
- السهر على التطبيق السليم لكافة القواعد القانونية العامة، قصد التنفيذ السليم للرقابة، واقتراح كل إجراء يهدف إلى تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية.
- إعداد الحصائل والملخصات القطاعية الدورية، وإنجاز كل دراسة وتحليل للملفات الخاصة الموكله للمفتشية العامة للمالية.

(1) المادة 06 من المرسوم رقم 08-273، مشار إليه.

(2) المادة 06 من المرسوم رقم 08-273، مشار إليه.

(3) المادة 07 من نفس المرسوم.

2- الهياكل العملية للبعثات وفرق الرقابة

البعثات وفرق الرقابة، هي وحدات عملية يشرف عليها كل من مديري البعثات والمكلفين بالتفتيش.

أ- البعثات

البعثات وحدات عملية للرقابة، يديرها مديرون يقدر عددهم بعشرين (20)، يمارسون مهامهم تحت إشراف المراقبين العامين للمالية التابعين لهم، حيث يكلف كل مدير بعثة باقتراح عمليات الرقابة للوحدات العملية التابعة للهياكل المركزية وسيشرف عليها ويؤطرها ويتابعها، ويحضر وينظم العمليات الرقابية المكلف بها ويقودها من البداية إلى النهاية، ويضمن التنسيق القطاعي مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية. ولتحقيق هذه الأهداف يكلف كل مدير بعثة بما يلي¹:

أ/1 في مجال الاقتراح:

- اقتراح أعمال الرقابة لتسجيلها ضمن البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية.
- اقتراح الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة في الميدان.
- اقتراح المذكرات المنهجية المتعلقة بتنفيذ المهام الرقابية، آخذا بعين الاعتبار الأهداف المحددة سلفا في البرنامج السنوي.
- يقدم الاقتراحات المتعلقة بقوام الوحدات العملية ومدة تدخلها والمناطق التي يتم فيها تدخل كل وحدة من الوحدات وتوزيع الأعمال فيما بينها.
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين فعالية ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية.

أ/2 في مجال التنفيذ:

- السهر على تحضير المهمات الرقابية وتنظيمها والتنسيق فيما بينها.
- متابعة تنفيذ البرنامج السنوي وإعداد النتائج المتعلقة به.
- تقدير الوقائع التي تمت معاينتها، وعند الاقتضاء، متابعة تنفيذ التدابير الضرورية المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها.
- السهر على نوعية أعمال الرقابة والفحص.
- تجميع التقارير الخاصة بالوحدات العملية والتكفل عند الاقتضاء بالتقارير الشاملة والملخصات المتعلقة بها.
- السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية.
- إعداد النتائج والملخصات القطاعية الدورية.

(1) أنظر المواد 04، 09، 10 من المرسوم رقم 08-273 المشار إليه.

- القيام بكل دراسة وتحليل للملفات الخاصة التي عهد بها للمفتشية.

ب- فرق الرقابة

يدير فرق الرقابة مكلفون بالفتيش، يقدر عددهم بثلاثين (30)، يمارسون مهامهم تحت

إدارة مديري البعثات، ويكلف كل واحد منهم بتحضير وتنظيم ومتابعة وقيادة عمليات الرقابة

المسندة إلى الفرقة التي يديرها، وهو بهذه الصفة يتولى المهام الآتية¹:

- تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل فرقة العمل التي يديرها.

- ضمان تحضير أعمال الفرقة وتنظيمها وتنسيقها.

- القيام بتقديم مذكرات منهجية قصد تنفيذ عمليات الرقابة، مع أخذه في الحسبان انسجامها

مع الأهداف المقررة مع البرنامج السنوي.

- توزيع المهام بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة ومتابعة سير الأعمال، وتقديم عرض

حال بشأن ذلك.

- تجميع أشغال مفتشي الفرقة، وتقدير مدى تأسيس المعايينات والملاحظات المكتشفة

بغرض إعداد تقرير التدخل.

- تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في إطار تنفيذ الإجراء التناقضي.

- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.

- إعطاء علامات تقييمية لعناصر فرقة العمل التي يشرف عليها.

3- الهياكل الخاصة بالدراسات والتقييم والإدارة والتسيير

تضم المفتشية العامة للمالية، فضلا عن الهياكل العملية، هياكل للدراسات والتقييم

والإدارة والتسيير، والتي تتكون من ثلاث (03) مديريات هي²:

أ- مديرية البرامج والتحليل والتلخيص

تضم مديرية البرامج والتحليل والتلخيص ثلاثة (03) رؤساء دراسات مكلفون بما يلي:

- رئيس دراسات مكلف بالبرامج والتلخيص.

- رئيس دراسات مكلف بالتحليل والمعطيات.

- دراسات رئيس مكلف بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها.

ب- مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي:

ينهض بأعباء مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي، رئيسا دراسات مكلفان بالآتي:

- رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييم.

(1) أنظر المادتين 12 و 13 من المرسوم التنفيذي 08-273، مشار إليه

(2) أنظر المادة 16 من نفس المرسوم.

- دراسات رئيس مكلف بالإعلام الآلي والتوثيق.

ث- مديرية إدارة الوسائل

تتكون مديرية إدارة الوسائل من أربع (04) مديريات فرعية وهي:

- المديرية الفرعية للمستخدمين.

- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.

- المديرية الفرعية للوسائل العامة.

- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.

معلوم أنه يحق لكل رئيس دراسات أن يستعين بمكلفين بالدراسات، على ألا يتجاوز عددهم أربعة، كما يحق لكل مدير أن يستعين برؤساء مكاتب، على يزيد عددهم على أربعة كذلك¹. وكما نظمت هياكل المفتشية العامة للمالية مركزيا، تم تنظيم هياكل المفتشيات الجهوية، التي ستكون موضع الدراسة المقبلة.

الفرع الثاني

التنظيم القانوني للهياكل الجهوية

للمفتشية العامة للمالية

" المفتشيات الجهوية "

سميت المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية في البداية "البعثات التفتيشية الدائمة" وبعدها سميت "المديريات الجهوية"²، وهي حاليا تسمى "المفتشيات الجهوية" تدار من قبل مفتشين جهويين¹ وتتشكل كل واحدة منها من وحدات عملية مكلفة بالرقابة.

(1) أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مشار إليه.

(2) وذلك تبعا للمرسومين رقم 83-502 ورقم 92-33 المذكورين أعلاه، اللذين حددا الهياكل اللامركزية للمفتشية العامة للمالية وفقا للآتي:

أولا: الهياكل اللامركزية للمفتشية العامة للمالية قبل سنة 1992

لقد تم تنظيم الهياكل اللامركزية للمفتشية العامة للمالية داخليا بموجب المرسوم 83-502 الذي سمي المصالح الخارجية التابعة للمفتشية البعثات التفتيشية الدائمة، الذي نص على أنها تقيم بالولايات ويحدد مكانها واختصاصها الإقليمي بقرار مشترك بين وزير المالية وكاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

وقد حدد القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 أوت 1983 مصالح المفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي على الصعيد المحلي في مادته الأولى باثنتي عشر (12) مصلحة محلية مختصة إقليميا، كما هي موضحة فيما يلي:

المصلحة الجهوية	الاختصاص الإقليمي لها
الجزائر	الجزائر
عنابة	عنابة، قالمة، سكيكدة
باتنة	باتنة، بسكرة، أم البواقي، تبسة
بشار	بشار، أدرار، سعيدة
البلدية	البلدية، المدية، الجلفة
البويرة	البويرة، المسيلة، تيزي وزو
قسنطينة	قسنطينة
الأغواط	الأغواط، ورقلة، تمنغاست
مستغانم	مستغانم، الشلف، تيارت
وهران	وهران
سطيف	سطيف، جيجل بجاية
تلمسان	تلمسان، معسكر، سيدي بلعباس

هذا التقسيم الجهوي وتحديد الاختصاص لكل مصلحة جهوية، لم يعتمد في الميدان كما هو مبين في الجدول أعلاه، فالمديرية الجهوية للجزائر ألغيت، والمديرية الجهوية للبلدية لم تؤسس أصلا، مما جعل هذا التقسيم وتحديد الاختصاص لا يتماشى آنذاك مع التعديل الإداري الذي وقع سنة 1984، وأدى إلى رفع عدد الولايات من 31 إلى 84 ولاية.

ثانيا: الهياكل اللامركزية للمفتشية العامة للمالية بعد سنة 1992

إن التغييرات التي مست بشكل عميق التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، على المستويين المركزي و اللامركزية، المحدثة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المذكور أعلاه، أدت إلى تعديل الهياكل اللامركزية لها، وذلك بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 92-33 الذي تضمن المصالح الخارجية لها وضبط اختصاصاتها وسماها بالمديريات الجهوية أي أنها تمثل المفتشية العامة للمالية على المستوى الجهوي، ولكن في صلاحيات معينة، حيث تقوم بمهامها في مجال الرقابة والتقويم عن طريق وحدات متنقلة سواء على شكل فرق أو بعثات تفتيشية، حسب الاحتياجات ومتطلبات البرنامج السنوي للتدخل، وتكون كل مديرية جهوية تحت إشراف وسلطة المدير الجهوي والذي يعين بموجب قرار من وزير المالية أو أكثر. يتولى المدير الجهوي المهام المسندة إليه، ويقرر التوزيع الأمثل للمهام وكذا ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي المديرية الجهوية، كما بعد تقارير دورية عن عملها.

وتطبيقا لهذا المرسوم صدر القرار الوزاري رقم 94-111 المؤرخ في 06/02/1994 الذي عدل عدد المديريات، حيث خفض عددها من اثنتي عشر (12) مديرية إلى ثمانية (08) مديريات فقط، وهي على التوالي:

- 1-المديرية الجهوية بالبويرة
- 2-المديرية الجهوية بتلمسان
- 3-المديرية الجهوية بسطيف
- 4-المديرية الجهوية بعنابة
- 5-المديرية الجهوية بقسنطينة
- 6-المديرية الجهوية بمستغانم
- 7-المديرية الجهوية بوهران
- 8-المديرية الجهوية بالأغواط

أما المديريات التي تم حذفها بموجب القرار هي:

ومنه من الأجر معرفة كيف تم تنظيم هذه الهياكل الجهوية على مستوى الرئاسة، وعلى مستوى الوحدات العملية الرقابية، ومدى توفيق المنظم في هذا التنظيم الجديد.

أولاً- رئيس المفتشية العامة للمالية

لقد تمت هيكلة المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، وفقا للتنظيم الجديد المحدد بموجب المرسوم رقم 08-274 المشار إليه أعلاه في شكل مفتشيات جهوية، يبلغ عددها عشرة (10) تقع مقراتها بولايات: الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران. وقد ترك تحديد اختصاصها للوزير المكلف بالمالية².

ويدير كل مفتشية جهوية، مفتش جهوي، حيث يمارس السلطة الرئاسية أو السلمية على جميع المستخدمين التابعين لها³، ويحضر وينظم ويقود عمليات الرقابة المنوطة بالمفتشية التي يديرها من بدايتها إلى نهايتها، وهو بهذه الصفة يتولى القيام بالمهام الآتية¹:

1-المديرية الجهوية بالجزائر

2-المديرية الجهوية بالبلدية

3-المديرية الجهوية بباتنة

4-المديرية الجهوية ببشار

الملاحظ على هذا التعديل أنه تعديل سلبي من حيث عدد المديريات الجهوية، لأنه سار في اتجاه معاكس للزيادة الحاصلة في عدد الولايات. وقد استمر العمل بهذه المديريات الثمانية، إلى غاية صدور القرار الوزاري المؤرخ بتاريخ 1999/01/02 الذي رفع عدد المديريات الجهوية للمفتشية إلى عشرة (10) مديريات، وحدد مقراتها واختصاصاتها الإقليمية بنص المادة منه، وهذه المديريات هي:

المقرات	الاختصاص الإقليمي
الأغواط	الأغواط، الجلفة، غرداية
ورقلة	ورقلة، تمنغاست، أدرار، إليزي، الوادي
تلمسان	تلمسان، النعامة، بشار، تندوف
سطيف	سطيف، برج بوعريريج، المسيلة، بسكرة
تيزي وزو	تيزي وزو، البويرة، بومرداس، بجاية
عنابة	عنابة، الطارف، سكيكدة، سوق أهراس، قالمة، تبسة
قسنطينة	قسنطينة، ميله، أم البواقي، خنشلة، باتنة، جيجل
مستغانم	مستغانم، تيسمسيلت، الشلف، عين الدفلى
وهران	وهران، معسكر، غليزان، تيارت
سيدي بلعباس	سيدي بلعباس، سعيدة، عين تموشنت، البيض

(1) أنظر المادتين 02 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، مشار إليه.

(2) أنظر المادة 1/2 من نفس المرسوم.

(3) أنظر المادة 06 من نفس المرسوم.

1- في مجال الاقتراح:

يقدم المفتش الجهوي اقتراحاته في المجالات التالية:

- أ- اقتراح أعمال رقابة بغرض إدراجها في البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية.
- ب- اقتراح مذكرات منهجية قصد تنفيذ المهمات أو المصادقة عليها، مع الأخذ بعين الاعتبار الأهداف المحددة سلفا في البرنامج السنوي.
- ت- تقديم الاقتراحات المتعلقة بتوزيع الأعمال بين الوحدات العملية، وبقوامها ومدة تدخلها ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات.
- ث- اقتراح كل تدبير يكون من شأنه الرفع من مستوى الفاعلية في رقابة المفتشية العامة للمالية.

2- في مجال التنفيذ

المفتش الجهوي مكلف في مجال التنفيذ بما يلي:

- أ- السهر على حسن استعمال الوسائل الموضوعة تحت تصرف المفتشية العامة للمالية.
- ب- السهر ضمن دائرة اختصاص المفتشية الجهوية على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.
- ت- ضمان تنسيق نشاط المفتشية الجهوية التي يديرها مع المصالح المركزية، وخاصة فيما يتعلق بتنفيذ الاجراء الحضورى.
- ث- السهر على تحضير كل ما يتعلق بالمهام وتنظيمها وتنسيقها.
- ج- تعيين الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة الموكلة للمفتشية الجهوية.
- ح- تقدير وقائع المعاينة، وعند الاقتضاء، متابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها.
- خ- السهر على نوعية أشغال الفحص التي تجريها الوحدات العملية، وفحص التقارير التي تعدها، وعند الاقتضاء، إعداد التقارير الشاملة أو الملخصات المتعلقة بمواضيع محددة أو قطاعات نشاط معينة، قبل عرضها على الأجهزة المركزية للمفتشية العامة للمالية.
- د- إعداد تقارير وحصائل دورية وملخصات حول نشاطات المفتشية الجهوية.

ثانيا- الوحدات العملية للرقابة

الوحدات العملية، هي تلك الفرق التي تباشر مهامها الرقابية في الميدان على المستوى الجهوي، تحت إشراف كل مفتش جهوي ومكلفين بالتنقيش².

(1) أنظر المادة 08 من نفس المرسوم .

(2) أنظر المادة 06 من المرسوم رقم 08-274، مشار إليه.

1- عدد المكلفين بالتفتيش

إذا كان عدد المفتشين الجهويين هو نفس المفتشيات الجهوية، فإن عدد المكلفين بالتفتيش يتراوح بين أربعة (04) وثمانية (08)، ويختلف من مفتشية جهوية لأخرى تماشياً مع أعباء كل منها، وذلك وفقاً لما يبينه الجدول الآتي¹:

الولاية	المكلفون بالتفتيش	الولاية	المكلفون بالتفتيش
الأغواط	04	تلمسان	06
تيزي وزو	06	سطيف	06
سيدي بلعباس	06	عنابة	06
قسنطينة	08	مستغانم	06
ورقلة	04	وهران	08

2- مهام المكلفون بالتفتيش

مهام المكلفون بالتفتيش على المستوى الجهوي هي نفس مهام المكلفين بالتفتيش على المستوى المركزي²، حيث يقوم كل واحد منهم³:

- ضمان تحضير أعمال الفرقة التي يديرها
- تقديم مذكرات توجيهية لأفرادها قصد تنفيذ عمليات الرقابة المنوطة بهم
- تقديم الاقتراحات وتوزيع المهام بين أفراد الفرقة
- معاينة الوقائع المكتشفة
- تجميع أشغال مفتشي الفرقة وتحليل أجوبة المسيرين
- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية
- إعطاء علامات تقييمية لعناصر الفرقة.

(1) أنظر المادة 1/6 من نفس المرسوم.

(2) أنظر المادة 10 من نفس المرسوم.

(3) أنظر المادة 13 من نفس المرسوم السابق.

المبحث الثاني

مهام المفتشية العامة للمالية¹

المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية دائمة تابعة لوزارة المالية²، ذات مهام متنوعة، ولتحقيق هذه المهام تمارس نشاطها ضمن مجال معين وموضوع محدد (مطلب أول)، وفقا لقواعد وإجراءات منصوص عليها قانونا (مطلب ثاني)

المطلب الأول

مجال وموضوع تدخل المفتشية العامة للمالية

يتم معالجة مجال وموضوع تدخل المفتشية العامة للمالية في هذا المطلب على صعيدين، الأول يتضمن أنواع المجالات التي يتحدد ضمنه تدخله (فرع أول)، والثاني يتناول بشكل أساسي مختلف المواضيع التي تتكبد عليه رقابة المفتشية العامة للمالية (فرع ثاني).

الفرع الأول - مجال تدخل المفتشية العامة للمالية

يتم معالجة مجال تدخل المفتشية العامة للمالية في هذا المطلب على صعيدين، الأول يتضمن المجال القانوني الذي يتحدد ضمنه تدخله (أولا)، والثاني يتناول المجال العملي الذي يتحدد بقدرتها في الميدان (ثانيا).

أولا- المجال القانوني لتدخل المفتشية العامة للمالية

جاء في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272³ المتعلق بتحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية بأنه: "تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي

(1) فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 189.

(2) أنظر المادة الأولى من المرسوم رقم 80-53 المشار إليه، والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المشار إليه، والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المشار إليه.

(3) أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المتعلق بتحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، مشار إليه، التي كانت تقضي بأنه: "تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية، والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

وتمارس الرقابة أيضا على ما يأتي:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المستثمرات الفلاحية العمومية.
- هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنظمتها الاجتماعية، وعلى العموم كل الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.

ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية... "

والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

وتمارس الرقابة أيضا على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.
- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني".

وجاء في المادة 03 من نفس المرسوم بأنه: تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجماعات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

ونصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22/04/2009¹ المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية والاقتصادية على أنه: تطبيقا للمادة 07 مكرر من الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20/08/2004 المعدل والمتمم ... يهدف هذا المرسوم إلى تحديد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية والاقتصادية.

فالمفتشية العامة للمالية وفقا لما سبق من نصوص قانونية، لها صلاحيات تدخل واسعة قصد مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لكل من:

1- مصالح الدولة

مصالح الدولة كما هو معلوم كثيرة ومتنوعة، فمنها المركزية كالوزارات، ومنها غير المركزية المتواجدة على مستوى الأقاليم، كالمصالح الخارجية التابعة للوزارات والمتمثلة في المديرات المتواجدة على المستوى الجهوي والولائي.

وفي مقدمة مصالح الدولة التي تخضع لرقابة وتفتيش المفتشية العامة للمالية ووزارة المالية، حيث تراقب وتفتش دوريا المصالح في الإدارات والهيئات الموضوعة تحت السلطة

والمادة 01/03 من نفس المرسوم بأنه: " يمكن أن تطبق تدخلات المفتشية العامة للمالية كذلك على التقييم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي بناء على طلب السلطات والهيئات المؤهلة... "

(1) جريدة رسمية عدد 14.

الرئاسية للوزير المكلف بالمالية أو وصايته، وتراجع وتدقق كذلك عمل مصالح الرقابة التابعة لها بهدف استجلاء مدى فعاليته ونجاعته¹.

2- الجماعات الإقليمية

وفقا لما جاء في المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996²، فإن الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. والولاية طبقا لما نصت عليه المادة الأولى من القانون المتعلق بالولاية³، هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. أما البلدية، فهي حسب ما نصت به المادة الأولى من القانون المتعلق بالبلدية⁴، جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. فالولاية والبلدية بهذا الوصف القانوني، هيتان إقليميتان إداريتان عموميتان، تتمتعان بالاستقلال المالي نتيجة تمتعهما بالشخصية المعنوية العامة، ومن ثمة فإن كليهما تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية في مجال التسيير المالي والمحاسبي.

3- الأجهزة والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية

كافة الأجهزة والهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، بصرف النظر عن تسميتها وطبيعة نشاطها، تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية، فيما يخص تسييرها المالي والمحاسبي.

4- الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁵

تدخل الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ضمن دائرة مجال الرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية، باعتبار أموال هذه الهيئات، هي أموال عمومية، أو تساهم الدولة فيها بأموال عمومية، ومن أمثلة هذه الهيئات، مؤسسة توزيع الكهرباء

(1) أنظر المادة 04 من المرسوم رقم 92-78 مشار إليه، والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

(2) مشار إليه.

(3) مشار إليه.

(4) مشار إليه.

(5) لقد حاول المشرع تعريف الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الذي نص في المادة 44 منه على أنه: " عندما تتمكن هيئة عمومية من تمويل أعبائها الاستغلالية كليا أو جزئيا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفه معدة مسبقا في دفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عائق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، فإنها تأخذ تسمية (هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري) "، مشار إليه.

والغاز، قبل تعديل قانونها الأساسي وتحويلها إلى شركة مساهمة¹، والغرف الفلاحية التي تعد مؤسسات (هيئات) عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، موضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالفلاحة².

5- هيئات الضمان الاجتماعي

تعد هيئات الضمان الاجتماعي هيئات عمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ذات تسيير خاص، تنظيها الإداري محدد عن طريق التنظيم. وهي تتصف بأنها تابعة للنظام العام الإجباري للتأمين على اختلاف أنظمتها الاجتماعية، موضوعة تحت وصاية وزير العمل والضمان الاجتماعي³. هذه الهيئات على اختلاف أنظمتها الاجتماعية تخضع في مجال التسيير المالي والمحاسبي لرقابة المفتشية العامة للمالية.

6- الهيئات والجمعيات مهما تكن أنظمتها القانونية

تمتد رقابة المفتشية العامة للمالية لتمارس فقط على التسيير المالي والمحاسبي الخاص باستعمال الموارد التي جمعتها الهيئات والجمعيات، على اختلاف نظمها، بمناسبة حملات تضامنية، لاسيما التي تستفيد من هبات عمومية لدعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية، ومن أمثلة هذه الهيئات والجمعيات، جمعية الهلال الأحمر الجزائري، جمعية اقرأ، جمعية مرضى السكري، الطفولة المسعفة....

(1) بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-195 المؤرخ في 01/06/2002 المتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز " سونلغاز"، الذي ينص في المادة 02 منه على أنه: تحول المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري " سونلغاز" دون إنشاء شخصية معنوية جديدة، إلى شركة أسهم ...".

(2) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 10-214 المؤرخ في 16/09/2010 المحدد للقانون الأساسي للغرف الفلاحية، الذي ينص في المادة الثانية منه على أنه: " تعد الغرف الفلاحية مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وتوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالفلاحة"، ج. ر عدد 54.

(3) أنظر المادة 49 من القانون رقم 88-01، مشار إليه، والمرسوم التنفيذي رقم 92-07 المؤرخ في 04/01/1992 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، ج. ر عدد 02 الذي ينص في المادة الأولى منه على ما يلي: " إن هيئات الضمان الاجتماعي المقررة في المادة 49 من القانون رقم 88-01 ...، وفي المادة 49، 78، 81 من القوانين رقم 83-11، 83-12، 83-13 المؤرخة في 02/07/1983 ... هي:

- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء (ص و ت إ)

- الصندوق الوطني للتقاعد (ص و ت)

- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء (ص و ض إ غ إ)".

وانظر المادة 02 منه التي تنص على تمتع هذه الصناديق بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وكذا المادة 03 منه أيضا التي تنص على وضع هذه الصناديق تحت وصاية الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي.

7- الأشخاص المعنوية المستفيدة من المساعدات المالية

يمكن أن تمتد رقابة المفتشية العامة للمالية، فيما يخص التسيير المالي والمحاسبي، كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية، ومن أمثلة ذلك الشركات والمقاولات التي تستفيد من مساعدات في شكل حصص في رأس المال، قروض، إعانات، تسبيقات أو ضمانات¹.

8- المؤسسة العمومية الاقتصادية

لقد بدأ الأمر بمد رقابة المفتشية العامة للمالية للمؤسسة الاقتصادية عن طريق تأهيلها لممارسة رقابة التقييم الاقتصادي والمالي لهذه المؤسسات، وانتهى بجعل تسييرها خاضعة بصفة أساسية لعمليات الرقابة والتدقيق الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية. ويقصد بتأهيل المفتشية العامة للمالية لممارسة رقابة التقييم الاقتصادي والمالي، اكتسابها للصفة القانونية التي تؤهلها لممارسة رقابة التقييم الاقتصادي والمالي، إذا طلب منها من طرف الهيئات المختصة المعنية، كالوزراء، كل فيما يخص قطاعه، والهيئات المساهمة في هذه المؤسسات، سواء كان ذلك على مستوى نشاط اقتصادي كامل، بمعنى أن رقابة التقييم الاقتصادي والمالي تشمل كافة مجالات النشاط الاقتصادي والمالي، أو كان ذلك على مستوى قطاعي، كأن تشمل رقابة التقييم قطاع الطاقة مثلا، أو فرعي، كأن تنحصر رقابة التقييم في فرع من فروع النشاط الاقتصادي، تتولاها مؤسسات اقتصادية معنية أو مؤسسة اقتصادية واحدة. وفي هذا الخصوص قضت المادة 01 من المرسوم رقم 92-79 المؤرخ في 22/02/1992² المتضمن تأهيل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بأنه: " عملا بأحكام المادة 41 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988³ المذكور أعلاه، تؤهل المفتشية العامة للمالية للقيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وتقوم بهذه التدخلات بناء على طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانونا ". ونصت المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المذكور أعلاه، على أنه: يمكن أيضا أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يأتي: "... - التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.... "

(1) أنظر المادة 2/3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه، والمادة 2/2 من المرسوم رقم 80/53، مشار إليه، وانظر في هذا الخصوص وعلى سبيل المقارنة، رقابة المفتشية العامة للمالية في فرنسا: François Chouvel, op, cit, p 174.

(2) جريدة رسمية عدد 15.

(3) المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مشار إليه.

وقضت المادة 3/14 من نفس المرسوم بأنه: "تكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق".

لكن المنظم، ونظرا لما هاله من التطورات الاقتصادية، لم يكتف بالنصوص التنظيمية السابقة التي تجعل رقابة المفتشية العامة للمالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقابة مشروطة وثانوية، بل جعل تسيير هذه المؤسسات خاضعا بصفة أساسية لعمليات الرقابة والتدقيق من قبل المفتشية، وذلك بموجب مرسوم تنفيذي تضمن تحديد شروط وكيفيات ممارسة هذه الرقابة والتدقيق¹ ومجالها والموضوع الذي تنصب عليه² وطرق إنجازها، حيث تتم ضمن برنامج سنوي يقرره الوزير المكلف بالمالية أو خارجه استثنائيا، بناء على طلب السلطات أو الأجهزة المساهمة الممثلة في الدولة³، وتكون وفقا للقواعد العامة المعروفة في إجراء عمليات الرقابة، على الوثائق في عين المكان وحسب الحالة، فجائية أو موضوع تبليغ سابق⁴.

9- المشاركة في عضوية بعض اللجان

هذه المهام، تعد بالنظر للمهام السابقة مهام أكثر ثانوية، لكنها تزيد وبشكل كبير من توسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية، حيث يشمل هذا المجال كامل القطاع العمومي، بل ويتعداه ليشمل جوانب من القطاع الخاص الذي يستفيد من المساعدات التي تقدمها الدولة وهيئاتها العمومية، وأن اتساع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية لم يكن وليد الساعة، وإنما جاء نتيجة تطور مسارها منذ نشأتها سنة 1980، وهذا شيء طبيعي، لأن إنشاء أي جهاز في بداية الأمر يكون بكيفية حذرة وعلى سبيل التجربة، وعند اكتسابه للخبرة ولإمكانيات البشرية والمادية تشرع الجهة الإدارية التي يتبعها الجهاز في توسيع مجال نشاطه شيئا فشيئا، إن لم يفتك الجهاز نفسه توسيع مجال تدخله، كما فعلت المفتشية العامة للمالية في فرنسا، حيث كان نشاطها محدودا في بداية الأمر عند تاريخ إنشائها سنة 1816 ثم بدأ يتوسع حتى بلغ ما هو عليه الآن، باستثناء التراجع الطفيف الذي حصل سنة 1982، فيما يخص إخراج المتصرفين الإداريين للجماعات المحلية من مجال رقابتها⁵.

فالمفتشية العامة للمالية في الجزائر بهذا الوصف، هي هيئة الرقابة القاعدية التي لها صلاحيات واسعة على مستوى جميع الهيئات والمؤسسات العمومية، وحتى الخاصة

(1) المرسوم التنفيذي رقم 09-96، مشار إليه.

(2) أنظر المادة 02 من نفس المرسوم.

(3) أنظر المادة 03 من نفس المرسوم.

(4) أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 09-96، مشار إليه.

(5) ملياني عبد الرحمن حميد، مرجع سابق، ص 43.

المستفيدة من الدعم، وفي مواجهة جميع المحاسبين العموميين وأعاونهم بما في ذلك المحاسبين العسكريين، كما تنص عليه المادة 16 من المرسوم رقم 08-272 سالف الذكر، التي جاء فيها: "عندما تجرى عمليات الفحص على ملفات محاطة بسر الدفاع المدني، تقوم الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بتحرياتها تبعا لرسالة مهمة مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية ووزير المكلف بالدفاع الوطني". وهذا شيء إيجابي يضمن ويقوي رقابة المفتشية العامة للمالية على جميع المحاسبين دون استثناء، وفي ذلك حسنا فعل المنظم الجزائري، الذي خالف ما هو جار به العمل في فرنسا، حيث أن رقابة المفتشية العامة هناك لا تمتد إلى المحاسبين العسكريين، وإنما يخضعون لتفتيش خاص يضمنه مراقبون عسكريون¹.

وبعد التعرف على المجال القانوني المحدد لرقابة المفتشية العامة للمالية، وهو مجال واسع، فهل فعليا وعمليا تستطيع رقابة المفتشية العامة للمالية تغطية هذا المجال على أرض الواقع؟

هذا ما سيتم الإجابة عليه فيما يلي.

ثانيا- المجال العملي لتدخل المفتشية العامة للمالية

يتحدد المجال العملي لتدخل المفتشية العامة للمالية لممارسة رقابتها بالمجال المحدد لتدخلها قانونا، كما سبق القول، ومن ثمة فإن الدراسة سنتصب هنا على استظهار مجال تدخلها عمليا في الميدان لمعرفة مدى قدرتها على تحقيق الأهداف المنوطة بها من خلال البرنامج السنوي المسطر لها.

فإذا أخذنا على سبيل المثال البرنامج السنوي لسنة 1998 كنموذج لتدخل المفتشية العامة للمالية، فإن هذا النموذج يبين مدى اتساع مجال تدخلها، حيث شملت تدخلاتها في هذه السنة ستة عشر (16) قطاعا، أي بما مجموعه 162 عملية رقابية مست كلاً من القطاعات الآتية:²

- قطاع الصحة العمومية.
- " الشؤون الاجتماعية
- " السكن والأشغال العمومية.
- " الري.
- " المالية.

- François Chauvel, op, cit, p 173.

(1)

(2) برنامج تدخل المفتشية العامة للمالية لسنة 1998 (تم الحصول عليه من مصالح المفتشية العامة للمالية)

- " الجماعات المحلية (الولايات والبلديات).
- " التعليم العالي والبحث العلمي.
- " التعليم والتربية الوطنية.
- " التكوين المتخصص والعمل.
- " البريد والمواصلات.
- " الصناعة.
- " الثقافة والاتصال.
- " الشباب والرياضة.
- " الخدمات (النقل، البنوك، التأمين، السياحة).
- " القروض الخارجية.
- " الخبرات القضائية.

وإذا كان الأصل أن المفتشية العامة للمالية تركز في برنامجها السنوي، على المعايير الموضوعية وفق إستراتيجية محددة لكل سنة، فإن إستراتيجيتها لسنة 1998 اعتمدت، حسب ما يظهر من خلال البرنامج، تحقيق هدفين:

- الهدف الأول: يتمثل في ضمان أوسع تغطية ممكنة ومتوازنة لمختلف جميع قطاعات نشاط الهيئات والمصالح العمومية، وذلك قصد التمكن من الاطلاع على كيفية تسييرها المالي والمحاسبي، ومدى انطباقه مع النصوص التشريعية والتنظيمية، ومن ثمة تقييمه تقييما سليما.

- الهدف الثاني: يتمثل في الإجابة على انشغالات الحكومة، -آنذاك- المتعلقة بالميدان الاقتصادي والاجتماعي، وخاصة تلك الانشغالات المرتبطة باقتصاديات الميزانية، وواقع عمل المؤسسات والهيئات العمومية، لاسيما المتصل منها بنوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين، مع الأخذ بعين الاعتبار المتابعات القضائية والمالية.

إن دراسة هذا النموذج بشيء من التمعن تبين بأن اتساع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية جعلها غير قادرة على تنفيذ البرنامج المسطر من قبلها لسنة 1998، حيث اضطرت إلى التخلي أو إغلاق عمليات رقابية مهمة وأخرى تتعلق بالتقييم لم تكتمل خلال سنة 1997 في كل من قطاع التكوين المتخصص، البريد والمواصلات، التربية الوطنية والشبيبة والرياضة، كل ذلك يشكل دليلا جليا على عدم إمكانية المفتشية أو قدرتها على تنفيذ البرنامج السنوي لتدخلها بنسبة مائة بالمائة (100%).

إن دراسة مجال تدخل المفتشية العامة للمالية، هو بالمهم بما كان، إلا أن موضوع تدخلها لا يقل أهمية عنه لأنه يحدد الميادين التي تخضع لتدخلها، وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني.

الفرع الثاني - موضوع تدخل المفتشية العامة للمالية

ينحصر تدخل المفتشية العامة للمالية من حيث الموضوع، بشكل أساسي في الرقابة والتفتيش على التسيير المالي والمحاسبي وعمليات رقابة التدقيق¹ (أولاً)، وبشكل ثانوي، يمكن أن تكلف المفتشية من حيث الموضوع كذلك بالقيام بالدراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني²، فضلاً عن المشاركة في لجان إعادة الهيكلة والخصوصية (ثانياً).

أولاً - رقابة وتدقيق التسيير المالي والمحاسبي

يقصد بالرقابة والتدقيق، في هذا المقام، التفتيش والمتابعة والملاحظة والتحقق من الاستعمال العقلاني لكافة الموارد البشرية، والاستغلال الأمثل لكل الإمكانيات المادية والمالية، والاستخدام الرزين لجميع الوسائل والوثائق والحسابات، واحترام القوانين والتنظيمات والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل الهيئة الخاضعة للرقابة.

أ - رقابة التسيير المالي والمحاسبي

تعد رقابة التسيير المالي والمحاسبي المهمة الأساسية للمفتشية العامة للمالية باعتبارها رقابة إدارية كلاسيكية مفاجئة مرافقة لتنفيذ النفقات العامة، فهي تنصب على مراجعة جميع العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون على اختلاف رتبهم ومهامهم³، وترمي إلى التحقق من أن الإدارات والأجهزة الخاضعة للرقابة تنجز أعمالها وفقاً لما هو مرسوم لها، وبالتالي فهي رقابة صحة قانونية⁴ تهدف إلى التحقق من أن جميع العمليات المالية والمحاسبية تتم وفق لما يلي⁵:

(1) أنظر المادتين 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، والمادة 01 من المرسوم رقم 92-79 مشار إليه، والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-96، مشار إليه.

(2) أنظر المادتين 03، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، والمادة 1 من المرسوم رقم 92-79 مشار إليه.

(3) - François Chouvel, op, cit, p 173.

(4) - Chatail, op, cit, p 118.

(5) أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، والمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 مشار إليه، التي كانت تقضي على أنه: تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية من أجل تطبيق المادة 02 السابق ذكرها، في مهام التدقيق والتحقق أو الخبرة الخاصة بما يلي: "

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.

- 1- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
 - 2- التسيير المالي والمحاسبي، وكذا تسيير الأموال.
 - 3- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
 - 4- دقة المحاسبات وصدقها وتنظيمها.
 - 5- مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المسطرة سلفا.
 - 6- شروط تعبئة الموارد المالية.
 - 7- تسيير اعتمادات الميزانية، وكيفية استعمال وسائل هذا التسيير.
 - 8- شروط منح المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية، وكذا شروط وكيفيات استعمال هذه المنح.
 - 9- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المسطرة لطلب الهيئة العمومية.
- ولكي تتحقق المفتشية العامة للمالية من أن العمليات المبينة أعلاه محترمة من قبل الإدارات والأجهزة، حولها القانون التدخل عن طريق مفتشيها قصد القيام بمراجعة جميع تلك العمليات التي قام بها كل المحاسبين العموميين ومحاسبي تلك الإدارات والأجهزة، والمتمثلة فيما يلي¹:

- 1- مراقبة تسيير صناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات على اختلاف أنواعها التي يحوز عليها المسيريون والمحاسبون.

-
- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.
 - صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
 - مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية.
 - شروط استعمال الإعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها.
 - سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات.
- (1) أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 مشار إليه، التي كانت تنص على أنه: يخول المفتشون في المفتشية العامة للمالية من أجل تطبيق المادة 09 السابق ذكرها، ما يلي:
- أ- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها التي يحوزها المسيريون أو المحاسبون.
- ب- طلب تقديم كل مستند أو وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها.
- ج- طلب كل المعلومات شفويا أو كتابيا.
- د- القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبينة في المحاسبة.
- هـ- القيام بأي تدقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة، وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء.
- وبهذه الصفة، يمارس المفتشون حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات المنصوص عليه في المادة 02 أعلاه.

- 2- الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.
- 3- تقديم أي طلب معلومات، سواء كان شفويا أو كتابيا.
- 4- القيام في عين المكان، بأي بحث وإجراء أي تحقيق، بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في الحسابات.
- 5- الاطلاع على كافة السجلات والمعطيات مهما كان شكلها.
- 6- التأكد والتيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

7- القيام في عين المكان بأي فحص يهدف إلى التيقن من صحة وتامم التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات الأثر المالي، وعند الاقتضاء، معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

معلوم أن مراجعة الحسابات من طرف المفتشية العامة للمالية لا تمس حسابات المحاسبين العموميين ومحاسبي الأجهزة والإدارات التي وقعت تصنيفها بصفة نهائية وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول¹.

ب- رقابة وتدقيق التسيير

كانت تمارس عمليات رقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ضمن نطاق ضيق وبشكل ثانوي يتمثل في التقييم الاقتصادي، الذي لم تؤهل المفتشية العامة للمالية للقيام بممارسته إلا حديثا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-78 السالف الذكر، الذي جعل إمكانية انطباق تدخلات المفتشية العامة للمالية على التقييم الاقتصادي والمالي، سواء تعلق الأمر بنشاط شامل أو تعلق الأمر بنشاط قطاعي أو فرعي، وأكدها المرسوم التنفيذي رقم 92-78، سابق الذكر، الذي أهلها للقيام بالتقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية. وتماشيا مع هذا المسار، وبشيء من التوسع، نص المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر، على أنه يمكن أن تنصب تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يلي²:

- (1) أنظر المادة 2/6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، والمادة 3/10 من المرسوم رقم 92-78 مشار إليه.
- (2) أنظر المادة 1/4 منه، والمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 مشار إليه، التي كانت تنص على أنه: "يمكن أن تنطبق تدخلات المفتشية العامة للمالية على التقييم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي بناء على طلب السلطات والهيئات المؤهلة. وبهذه الصفة، تتولى على وجه الخصوص، ما يأتي:
 - تقوم بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.
 - تقوم بدراسات مقارنة لأصناف التسيير ودالاته على الصعيد الداخلي والخارجي، تواكب تطور الزمان والمكان.

1- تقييم الأداءات المتعلقة بأنظمة الميزانية.

2- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي معين.

3- كافة التدقيقات أو التحقيقات أو الخبرات أو الدراسات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.

4- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية مهما يكن نظامها القانوني، مما يعني أن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية قد توسع ليشمل تقييم شروط التسيير والاستغلال المعتمدة من طرف المؤسسات التي تستفيد من الامتياز بسبب تسييرها للمصالح العمومية، بصرف النظر عن طبيعة النظام القانوني الذي يحكم هذه المؤسسات.

وتعتبر مهمة المفتشية العامة للمالية في موضوع التقييم¹ الاقتصادي والمالي، بمثابة رقابة نوعية على التسيير الاقتصادي والمالي أو المحاسبي، ومن ثمة فهي ذات أهمية كبرى، سواء على مستوى النشاط الاقتصادي العام، أو على مستوى النشاط القطاعي أو الفرعي أو على مستوى كيان اقتصادي معين بذاته "مؤسسة عمومية اقتصادية".

ولقد تأكدت أهمية الرقابة النوعية الممارسة في المجال الاقتصادي والمالي، منذ صدور القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية² الذي نص في المادة 41 منه على أنه: "تخضع المؤسسات الاقتصادية العمومية لتقييم اقتصادي دوري يقوم به جهاز مؤهل لهذا الغرض ...

يتم هذا التقييم الاقتصادي للاستغلال باستثناء كل تدخل أو عمل مباشر في إدارة وتسيير المؤسسة أو المؤسسات المعنية".

وعلى الرغم من التأخر الكبير في ترجمة هذه الأهمية إلى واقع ملموس، والذي يقدر بأزيد من أربع سنوات، تم النص على مد هذه الرقابة النوعية إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-79 السابق ذكره، الذي أهل المفتشية العامة للمالية لهذا الغرض، حيث نص في المادة 01 منه على أنه: "عملا بأحكام المادة 41 من القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12/01/1988 المذكور أعلاه، تؤهل المفتشية العامة للمالية للقيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية العمومية.

- تقوم بتحليل هيكلية مقارنة لدلالات التسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة".

(1) الملاحظ أن المنظم استعمل مصطلح "التقويم" في النص العربي لكل المرسوم التنفيذي رقم 92-78 والمرسوم التنفيذي رقم 92-79، ثم عدل عن هذا المصطلح واستبدله بمصطلح "التقييم".

(2) مشار إليه.

وتقوم بهذه التدخلات بناء على طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً".

وبناء على ما سبق، فإن المفتشية العامة للمالية كانت لا تتدخل في ممارسة مهمة التقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية إلا بناء على طلب يقدم لها من قبل الجهات المخولة قانوناً، وليس لها الحق في أي تدخل في مجال إدارة أو تسيير المؤسسة الخاضعة للتقييم، وأن عمل المفتشية في هذا الخصوص، يقتصر فقط على:

- ممارسة التقييم فيما يخص الأسهم التي تمتلكها الدولة.
- رقابة خاصة موجهة لنشاطات قطاعية أو اقتصادية كلية.
- القيام بدراسات علمية وميدانية لمساعدة الحكومة على اتخاذ القرارات الهامة في المجال الاقتصادي والمالي.

ولكن التغيرات الاقتصادية المتسارعة وأثارها السلبية على المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية، جعلت المنظم يعيد النظر بشكل جذري في كيفية الرقابة الممارسة عليها، حيث خصها في مجال خضوعها لرقابة المفتشية العامة للمالية بمرسوم تنفيذي مستقل عن بقية المراسيم الأخرى الصادرة سنة 2009¹، تضمن الموضوعات التي تنصب عليها عمليات رقابة وتدقيق التسيير في تلك المؤسسات، فنص في المادة 02 منه على أنه: "تنصب عمليات رقابة وتدقيق التسيير المذكور في المادة الأولى أعلاه على المجالات الآتية:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية التنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر.
 - إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب.
 - المعاملات القائمة على الذمة العقارية والمنقولة.
 - التسيير والوضعية المالية.
 - مصداقية المحاسبات وانتظامها.
 - المقارنة بين التقديرات والانجازات.
 - شروط استعمال الوسائل وتسييرها.
 - سير المراقبة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي.
- يمكن لعمليات الرقابة أن تشمل أيضاً جميع ميادين الرقابة وتدقيق التسيير التي تطلبها المؤسسات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة".

(1) المرسوم التنفيذي رقم 09-96، مشار إليه.

ومن أجل قيام المفتشية بإنجاز عمليات الرقابة والتدقيق المنصبة على ما حددته المادة الثانية، نصت المادة 05 من نفس المرسوم على أنه: "من أجل تنفيذ المادة الأولى أعلاه، يخول للمفتشية العامة للمالية:

- رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات والمواد من أي نوع، التي يحوزها المسيرين والمحاسبون.
- الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصاتهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية أو خبرة خارجية.
- تقديم أي طلب معلومات شفوي أو كتابي.
- القيام في عين المكان بأي بحث، وإجراء كل تحقيق بغرض فحص النشاطات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.
- الإطلاع على الملفات والمعطيات أيا كان سندها.
- التأكد من صحة المستندات المقدمة، ومصادقية المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.
- القيام بكل فحص في عين المكان، بقصد التأكد من أن أعمال التسيير ذات التأثير المالي قد قيدت في المحاسبة بصفة صحيحة وكاملة ومعاينة حقيقة الخدمة المنجزة عند الاقتضاء.

وبهذه الصفة، تمارس المفتشية العامة للمالية مراجعة جميع العمليات التي يجريها محاسبو المؤسسات العمومية الاقتصادية. غير أنه لا يمكن أن تكون موضوع مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائياً وفقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

ثانياً - القيام بالدراسات والخبرة والمشاركة في اللجان

يمكن أن تتدخل المفتشية العامة للمالية بصفة ثانوية في موضوع الدراسات والخبرة والمشاركة في رئاسة بعض اللجان، أو المشاركة في عضويتها.

أ- القيام بالدراسات والخبرة

يمكن أن تتدخل المفتشية العامة للمالية في موضوع الدراسات والخبرة، وذلك بناء على طلب السلطات أو الهيئات المعنية المؤهلة قانوناً¹، حيث تقوم بالاشتراك مع الأجهزة المخولة

(1) أنظر المادة 3/14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، التي تنص على أنه: تكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق"، والمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 مشار إليه، التي تنص على أنه: " يقع تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في وثائق وفي عين المكان بعد الإشعار القبلي أو بصفة مباغته"، والمادة 3/5 من المرسوم رقم 80-53 مشار إليه، التي كانت تنص على أنه: " أما المهام المتعلقة بالدراسة أو الخبرة المحتملة فتكون موضوع تبليغ مسبق".

التابعة للمؤسسات المعنية، وبمساعدة خبراء وتقنيون من الإدارات العمومية الأخرى، بهذه العملية ذات الطابع الاقتصادي أو المالي أو المحاسبي¹.

وتتمثل مهمة الدراسات والخبرة في هذا الخصوص، في القيام بدراسات وتحاليل اقتصادية ومالية أو محاسبية، وإجراء مقارنات بين كفاءات وأنواع التسيير في هذا المجال على الصعيد الداخلي للجهة المعنية، وعلى الصعيد الخارجي للجهات الأخرى المماثلة، واستنباط الحلول الممكنة لإخراج الجهة أو المؤسسة المعنية من الصعوبات التي تتخبط فيها.

كما تقوم المفتشية بمعالجة الملفات المطروحة عليها، كما فعلت فيما سبق بشأن "دراسة 26 مليار"، الذي كلفت به من قبل لجنة التحقيق المشكلة من طرف المجلس الشعبي الوطني²، وهذه المهمة الاستشارية تشبه أو تماثل ما تقوم به المفتشية العامة للمالية في فرنسا، حيث قامت هذه الأخيرة بدراسات حول مشاريع الإصلاحات في الهياكل الاقتصادية الأساسية سنة 1996، كما قامت بمهمة تحليلية مقارنة لوظيفة إدارات الضرائب في تسع بلدان مشابهة لفرنسا سنة 1999³.

وفضلا عما سبق، تقدم المفتشية العامة للمالية آراء واقتراحات من أجل اتخاذ أية تدابير أو للقيام بإصدار نص تنظيمي أو قانوني، خصوصا فيما يتعلق بالطرق والإجراءات المطلوب استخدامها في مجال التقييس والفاعلية والنجاعة⁴.

ب- المشاركة في لجان إعادة الهيكلة والخصوصية

تشارك المفتشية العامة للمالية بصفتها رئيسة لجنة إعادة الهيكلة، وبصفتها عضو في لجنة الخصوصية:

(1) أنظر المادة 1/10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، التي تنص بأنه: " ... يمكن للمفتشية العامة للمالية ونحت رقابتها ومسؤوليتها أن تشرك في أعمالها أعوانا مؤهلين من قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، بعد موافقة السلطة السلمية التابعين لها "، والمادة 2/ ف أخير، من المرسوم رقم 92-78 مشار إليه.

(2) ملياني عبد الرحمن حميد، مرجع سابق، ص 48.

- François Chouvel, OP, Cit, P 175

(3)

(4) أنظر المادة 2/4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه، التي تقضي بأنه: " يمكن للمفتشية العامة للمالية بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، وبهذه الصفة، تكلف خصوصا بما يلي:

- القيام بالدراسات والتحاليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى.

- إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات.

- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة.

- تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، وتحليل أسباب ذلك. " أنظر كذلك: المواد 2، 7، 8 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 مشار إليه.

1- رئاسة لجنة إعادة الهيكلة

تترأس المفتشية العامة للمالية، عند القيام بمهمة إعادة الهيكلة، لجنة تقويم الممتلكات، التي تقوم بإعادة الهيكلة للمؤسسات الإدارية والاقتصادية على حد سواء، حيث برزت هذه المهمة عندما ظهرت الحاجة إلى إعادة الهيكلة، بشكل ملح، نتيجة لظهور السياسة الجديدة في الاقتصاد الوطني، لاسيما في السنين الأخيرة قصد مرافقة الانتقال إلى اقتصاد السوق. وتتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات بعض المؤسسات من وزارة إلى أخرى أو إدماجها في بعض المؤسسات الأخرى، أو تقسيم مؤسسة كبيرة إلى عدة مؤسسات أو تصفية بعضها بصفة نهائية¹.

2- المشاركة في عضوية لجنة الخوصصة

تشارك المفتشية العامة للمالية في عضوية لجنة مراقبة عمليات الخوصصة استنادا للمرسوم التنفيذي رقم 96-105² المحدد لكيفيات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وتسييرها وكذا كيفيات تعيين أعضائها وقانونهم الأساسي والنظام التعويضي المطبق عليهم، الذي نص في المادة 04 منه على أنه: "تتكون اللجنة من...

- ممثل عن المفتشية العامة للمالية"

ونص في المادة 05 كذلك بأنه: "يعين الرئيس والعضوان اللذان يمثلان المفتشية العامة للمالية والخزينة بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الهيئات المعنية طبقا للمادة 38 من الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26/08/1995³ المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية المذكورة أعلاه".

وأكد في نص المادة 06 منه على أنه: "يعين الأعضاء المذكورين في المادة 05 أعلاه لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد".

إن قيام المفتشية العامة للمالية بالتدخلات الرقابية المحددة مجالا وموضوعا، يتطلب كذلك خضوع هذه التدخلات لقواعد وإجراءات محددة كي تحقق النتائج المرجوة منها، كما سيتضح من خلال الدراسة في المطلب الثالث.

(1) حسين بن يسعد، الإصلاح الاقتصادي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1992، ص 122.

(2) المؤرخ في 11/03/1996 ج. ر عدد 18.

(3) الصادرة بالجريدة الرسمية عدد 48.

المطلب الثاني

القواعد والإجراءات الضابطة

لرقابة المفتشية العامة للمالية

رقابة المفتشية العامة للمالية، رقابة واسعة مجالا ومنتوعة موضوعا، كما سبق بيان ذلك، الأمر الذي يفرض بالضرورة ضبطها بقواعد تحكمها (الفرع الأول)، وإجراءات تضمن حيادها وموضوعيتها وشفافيتها كي تحقق النتائج المرجوة منها (الفرع الثاني).

الفرع الأول - القواعد التي تحكم عمليات الرقابة

تخضع عملية الرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية لجملة من القواعد المعروفة عالميا في الدول التي تأخذ بهذا النظام، وهذه القواعد هي:

أولاً - قاعدة الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش¹

بمقتضى قاعدة الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش، أو كما يعبر عنها أيضا قاعدة المعاينة *Constataion* أن المفتش يمارس مهام المراقبة والتفتيش دون أن يتدخل في تسيير الجهة الخاضعة للرقابة، ولا يعطي أية أوامر للمحاسب أو للأمر بالصرف أو لغيرهم من الموظفين، ولا يتخذ أية تدابير من شأنها المساس بإدارة الجهة المراقبة، وأن يلتزم بالمحافظة على السر المهني في جميع الظروف.

ولقد كرس المنظم الجزائري قاعد الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش بشكل صريح في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 السالف الذكر، حيث جاء فيها: "يطلع المفتشون بمهمتهم ... طبقا لأحكام هذا المرسوم، ويجب عليهم ما يأتي:

- اجتناب أي تدخل في التسيير.
 - الحفاظ على السر المهني مهما تكن الظروف.
 - القيام بمهمتهم بكل موضوعية وبناء ملاحظاتهم على وقائع مثبتة".
- ولا يزال يكرس هذه القاعدة ولو بصفة ضمنية في نصوص المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

ثم بين الإجراء الذي يتعين على المفتش القيام به عند إثباته لمخالفة، فنص في المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 بأنه: "في حالة إثبات مخالفة، تعلم السلطة السلمية أو الوصية فورا قصد اتخاذ التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة المعنية".

- Raymond Muzellec, op, cit, P 285.

(1)

(2) أنظر مثلا نصوص المواد: 07، 08، 09 منه.

وكذا في المواد 07، 08، 09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، والتي مفادها أنه: يحق للمفتشين في حالة معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، أن يطلبوا من المسيرين المعنيين القيام، حالا، بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها، وفي حالة عدم وجود المحاسبة أو اختلالها اختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا أو معاينة قصورا أو ضررا جسيما، فإن المفتشية العامة للمالية تعلم فورا السلطة السلمية أو السلطة الوصية على الهيئة الخاضعة للرقابة.

على أن هذه الإجراءات المتمثلة في طلب تحيين المحاسبة أو إعادة ترتيبها أو إعلام السلطة الرئاسية أو الوصية، وإن كانت مفيدة بعض الشيء، إلا أنها غير كافية للحفاظ على المال العام وحماية مصالح المؤسسة المعنية في حالة الخطر الجسيم المستعجل. لذلك كان حري بالمنظم الجزائري أن يضع استثناءا مباشرا على قاعدة عدم تدخل المفتش في مهام المسير، مثلما هو عليه الأمر في فرنسا، حيث ينهض هذا الاستثناء عند اكتشاف المفتش تأخرا خطيرا على مستوى المحاسبة أو خسارة في الصندوق، أو خطر جسيم مستعجل يهدد المال العام، فيكون في هذه الظروف باستطاعة المفتشية العامة للمالية أن تأخذ تدابير احتياطية، وتأمّر بتوقيف المحاسبة، أو إعادة ضبطها وفقا لما تقتضيه القواعد المحاسبية، وقد يصل الأمر إلى توقيف المحاسب العمومي المعني، على أن تخطر وزير المالية بذلك.

ثانيا- قاعدة التزام المسير بالاستجابة لطلبات المفتش

بمقتضى هذه القاعدة، يبتدىء من التزام المسؤولين في المصالح والهيئات الخاضعة للرقابة بالتدخل لتوفير ظروف العمل اللازمة لأداء المفتشين مهامهم¹، فضلا عن التزامهم بما يأتي²:

1- تقديم جميع الأموال والقيم التي يحوزونها للمفتشين وتزويدهم بكل السجلات والأوراق والإثباتات أو الوثائق الخاصة بذلك.

2- الإجابة عن كافة مطالب المفتشين المتعلقة بالمعلومات الضرورية لعملهم دون تأخر، ولا يمكنهم التخلص من هذه المطالب بدافع احترام الطريق السلمي أو السر المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الإطلاع عليها، أو العمليات التي تجرى عليها المراقبة، باستثناء الملفات المتعلقة بسر الدفاع الوطني، التي يجري المفتشون تحرياتهم بشأنها حسب التعليمات المشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالدفاع الوطني³.

(1) المادة 12 من المرسوم رقم 92-78 مشار إليه، والمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه.

(2) المادة 13 من المرسوم رقم 92-78 مشار إليه، والمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه.

(3) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

3- الالتزام بتمكين المفتشين من الاطلاع على كل الوثائق المتعلقة بالأموال والمعلومات والوضعية المالية التي تحوزها أو تعدها إداراتهم، وذلك قصد استكمال هؤلاء لأبحاثهم واستخلاص نتائجها.

وفي حالة عدم تقييد أي مسير من المسيرين بالالتزام من الالتزامات المبينة أعلاه، فإن هذا المسير يكون موضوع إذار، يبلغ حينها السلطة الرئاسية العليا للمعني أو السلطة الوصية عليه، وإذ لم يكن لهذا التبليغ أثر في بحر ثمانية (08) أيام الموالية عليه، يحرر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي ويرسله إلى السلطة السلمية أو السلطة الوصية التي عليه القيام بمتابعة ذلك¹، وهو ما يعني في واقع الأمر إضاعة جهود المفتش المختص، ومن خلال جهود المفتشية العامة للمالية دون جدوى، لذلك كان من الأجدر بالمنظم أن يقتدي بما هو عليه الحال في فرنسا والذي مفاده أن كل عرقلة لرقابة المفتشية العامة للمالية تؤدي حتما إلى فرض غرامة تقدر حوالي بـ 15200 أورو، تتبع بإعادة الأموال المستعملة دون مبرر مقبول، وزيادة على ذلك يمكن لوزير المالية عرض الأمر على وكيل الجمهورية المختص كي يقوم بتحريك الدعوى العمومية، وأخيرا فإنه عندما يتضح، خاصة، في نهاية أية رقابة أن الأموال استعملت في غير الأغراض المخصصة لها، يمكن للوزير المختص أن يأمر باسترجاع تلك الأموال².

ثالثا- قاعدة الفجائية

مفاد قاعدة الفجائية أو المباغته، أن عملية الرقابة والتفتيش، المتعلقة بالتسيير المالي والمحاسبي، التي تجريها المفتشية العامة للمالية، تكون بشكل مفاجئ ودون توجيه أي إشعار للهيئة الخاضعة للرقابة، على خلاف حالات الدراسة والخبرة والتقييم الاقتصادي، التي لا يمكن إجراؤها إلا بعد تبليغ مسبق للهيئات المعنية بالرقابة.

ولقد تم النص على قاعدة الفجائية في المادة 06 من المرسوم رقم 92-78 السالف الذكر، حيث جاء فيها بأنه: " يقع تدخلات المفتشية العامة للمالية في وثاق وفي عين المكان بعد الإشعار المسبق أو بصفة مباغته ".

كما جاء في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره بأنه: " تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق.

تكون الفحوص والتحقيقات فجائية.

تكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق ".

(1) أنظر المادة 14 من المرسوم رقم 92-78 مشار إليه، والمادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه

- François Chauvel, op, cit, P 175

(2) أنظر:

وإذا كانت لقاعدة الفجائية فوائد جمة من أهمها: حرص المسيرين بوجه عام والمحاسبين بوجه خاص على القيام بواجباتهم بكل دقة وعناية، نتيجة الخوف الدائم من عملية الرقابة والتفتيش التي تحصل بصفة مفاجئة، علاوة على عدم عرقلة الهيئة الخاضعة للرقابة المفاجئة وبقائها تسير بشكل عادي ومنتظم، فإن هذه القاعدة لم تعد محترمة في كثير من الأحيان، ومن طرف المفتشية العامة للمالية بالذات التي غالباً ما تشعر الهيئة المعنية بيوم أو يومين قبل وصول فرقة التفتيش إليها، الأمر الذي يؤدي إلى المساس بالقاعدة من الناحية القانونية وينقص من قيمة فعاليتها من الناحية العملية.

رابعاً- حق الاستعلام

تتطلب قاعدة حق الاستعلام من الشخص الخاضع للرقابة الالتزام بتقديم كافة الوثائق المطلوبة منه والرد على كل الأسئلة والاستفسارات التي يطرحها المفتش المراقب، ولا يمكنه التملص من هذا الالتزام بحجة الالتزام بالسرية المهنية أو احترام مبدأ التدرج الرئاسي أو الطابع السري للوثائق والمعلومات¹.

خامساً- قاعدة الاتهام

يقتضي الالتزام بتطبيق قاعدة الاتهام، وضع الشخص الخاضع للرقابة دائماً محل الاتهام، وعلى هذا الشخص " المحاسب العمومي " أن يدرأ أو ينفي عن نفسه هذا الاتهام بالدليل العكسي، لأن القانون ضمن له حق الدفاع عن نفسه ونفي الاتهام الموجه له عن طريق الإجابة عما ورد في التقرير الأساسي الذي يكون نهائياً، وفقاً لما ينص عليه القانون، إلا إذا تم تثبيت وتأكيد المعايينات التي تضمنها بتمام الإجراء التناقضي². إن هذه القواعد، ولكي تضمن عملية رقابة ناجعة، يجب أن تستتبع بإجراءات عملية ضرورية قصد الوصول إلى النتائج المرجوة، وهذا ما سنراه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني- الإجراءات المتبعة في انجاز عمليات الرقابة

كي تتجزز المفتشية العامة للمالية عملية الرقابة والتفتيش، عليها الالتزام بمتابعة المراحل الإجرائية المنصوص عليها قانوناً، بدءاً من إعداد البرنامج السنوي، إلى كيفية تشكيل الوحدات التفتيشية وإنجاز عملها في الميدان، ووصولاً إلى صياغة التقارير بجميع أنواعها والإجراءات المتبعة في تحريرها وطبيعتها القانونية.

(1) المادة 13 من المرسوم رقم 92-78 مشار إليه، والمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه.

(2) في هذا الخصوص، تنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 على أنه: " يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وصايته بالتقرير الأساسي المذكور في المادة 21 أعلاه.

لا يصبح هذا التقرير نهائياً إلا بعد تأكيد وتثبيت المعايينات التي يتضمنها، وذلك عند نهاية الإجراء التناقضي ... "

أولاً- إعداد البرنامج السنوي

تبدأ التحضيرات الأولية لإجراء عملية الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية، بإعداد برنامج سنوي تحدد أهدافه تبعاً للطلبات المقدمة من الهيئات المختصة. ولكي تتمكن المفتشية من التحضير الجيد لإعداد هذا البرنامج، تستعين بالاستشارات والدراسات والخبرات التي تطلبها من المختصين، وكذا بالتنسيق مع المفتشيات العامة التابعة للدوائر الوزارية، حيث تقوم المفتشية في هذا الخصوص باستشارة مختصين وخبراء في مجال أعمالها الرقابية، قصد الاستتارة بأرائهم ومقترحاتهم¹، وبالتنسيق لنشاطها مع نشاطات المفتشيات العامة التابعة للدوائر الوزارية، بغية التكامل في برامج التدخل الموكلة لهذه المفتشيات، باعتبارها هيئات رقابية ذاتية متواجدة على مستوى كل وزارة. ولتحقيق هذا التنسيق، أوجب القانون على مفتشيات الدوائر الوزارية الالتزام بتبليغ المفتشية العامة للمالية ببرامج تدخلها وحصائل نشاطاتها المتعلقة بتنفيذها، فضلاً عن التزامها بالامتثال لما يطلب منها من المفتشية العامة للمالية، وذلك بتقديم أي معلومة أو تقرير أو مستند يكون من شأنه توضيح مسألة أو قضية تمت معالجتها من قبل هذه المفتشيات².

ومع أن العمليات الرقابية التي تجريها المفتشية العامة للمالية يمكن أن يتم بعضها خارج البرنامج السنوي، إن طلب منها ذلك، إلا أن الأصل العام يقتضي بأن لا تتم هذه العمليات إلا ضمن برنامج سنوي يعد ويحضر مسبقاً، وهذا ما تنص عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر، التي جاء فيها: تحدد عمليات الرقابة المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة.

يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة، وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات والجهات المذكورة في الفقرة أعلاه³.

(1) المادة 3/10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

(2) أنظر المادة 12 من نفس المرسوم.

(3) أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 مشار إليه، التي نصت على أنه: " تحدد عمليات المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي.

ويضبط هذا البرنامج، الوزير المكلف بالمالية، بقرار حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة"، وكذا المادة 03 من المرسوم رقم 80-53 مشار إليه، التي كانت تنص على أنه: " يتولى وزير

وبعد استكمال الاستشارات والدراسات والخبرات والتنسيق مع المفتشيات التابعة للدوائر الوزارية، تشرع المفتشية العامة للمالية على مستواها في تحضير عملياتها الرقابية ووضعها ضمن برنامج سنوي يعد من طرف مديرية البرامج والتحليل والتلخيص¹، بالتعاون مع الهياكل المركزية الأخرى المتمثلة في المراقبين العامين ومديري البعثات، والهياكل اللامركزية التابعة لها والمتمثلة في المفتشين الجهويين²، وذلك وفقاً للأهداف المحددة، وتبعاً للطلبات العبر عنها من قبل أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة قانوناً، ثم يضبط بشكل كامل ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة التي يراد تنفيذه خلالها.

معلوم أن الهيئات والمؤسسات المؤهلة قانوناً، وفقاً لما تنص عليه المادة 03 من المرسوم رقم 53-80 المذكور أعلاه، هي مجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني. ولا ندري ما الحكمة التي توخاها المنظم من هذا التعميم باستعمال عبارة الهيئات والمؤسسات العمومية في نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المذكور أعلاه، لأن تغير الظروف السياسية والاقتصادية (الانتقال من النظام الأحادي إلى التعددية الحزبية، ومن الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق) يقتضي التحديد الدقيق للنصوص القانونية، لاسيما إذا تعلق الأمر بالنصوص القانونية الواردة في المراسيم التنفيذية. لهذا كان من الأجدر بالمنظم أن يحدد الهيئات والمؤسسات المؤهلة قانوناً في هذا الخصوص كما حددها من قبل، وهي مجلس المحاسبة والبرلمان بغرفتيه حالياً، إن كان يقصد ذلك.

المالية تأمين المراقبة المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية، ويحدد برنامجاً للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة، وتراعى في هذا البرنامج طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني. تبلغ إلى مجلس المحاسبة، الأهداف المقررة على الشكل المذكور، وكذلك التعديلات التي يمكن أن تطرأ عليها خلال التنفيذ أو المتمة".

(1) أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 92-32 مشار إليه، التي كانت تطلق على هذه المديرية تسمية " مديرية المناهج والتلخيص".

(2) أنظر المادتين 07، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مشار إليه، والمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، مشار إليه.

ثانيا - تشكيل الوحدات التفتيشية

تشكل الوحدات التفتيشية من: البعثات، فرق الرقابة والوحدات العملية.

1- البعثات¹

البعثات هي مجموعات تفتيشية تدخل ضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، يقدر عددها بعشرين (20) بعثة، يدير كل واحدة منها مدير بعثة وذلك تحت إشراف المراقب العام التابع له.

ومن مهام مدير البعثة في هذا الخصوص، أنه يحضر وينظم ويقود عمليات الرقابة المكلف بها، ويضمن تنسيقا قطاعيا مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية، ولكي تحقق هذه المهام يتولى القيام بما يلي:

أ/ اقتراح الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة التابعة للهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

ب/ اقتراح عمليات الرقابة التي تتولاها الوحدات العملية التابعة للهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

ج/ السهر على تحضير أشغال مهام الوحدات العملية وتنظيمها والتنسيق فيما بينها.

د/ اقتراح المذكرات المنهجية المتعلقة بتنفيذ المهام الخاصة بالوحدات العملية، آخذا في عين الاعتبار الأهداف المحددة من قبل المفتشية العامة للمالية.

2- فرق الرقابة والوحدات العملية²

فرق الرقابة هي مجموعات صغيرة عملية، منبثقة عن البعثات التابعة للهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، حدد عددها بثلاثين (30) فرقة، يتراوح عدد أفراد كل فرقة منها عمليا بين اثنين (02) إلى ثلاثة (03) أعوان، يديرها مكلف بالتفتيش، يمارس مهامه تحت إدارة مدير البعثة الذي يتبعه.

أما الوحدات العملية، فهي مجموعات صغيرة كذلك، لكنها تابعة للهياكل اللامركزية للمفتشية العامة للمالية، الممثلة في المفتشيات الجهوية، ويختلف عددها من مفتشية جهوية لأخرى³، تبعا لكثافة العمال، يتراوح عدد أفراد كل واحدة منها أيضا بين اثنين (02) إلى ثلاثة (03) أعوان، يديرها مكلف بالتفتيش، يتولى مهامه تحت إدارة وإشراف المفتش الجهوي الذي يرأسه.

(1) أنظر المادتين 09، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مشار إليه.

(2) أنظر المادة 12 من المرسوم رقم 08-273، مشار إليه، والمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، مشار إليه.

(3) أنظر المادة 06 من نفس المرسوم.

يتولى المكلف بالتفتيش على المستويين المركزي واللامركزي تحضير عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة أو الوحدة وينظمها وينسقها ويتابعها ويقودها، ولتحقيق هذه الأغراض يكلف على وجه الخصوص بما يلي¹:

أ/ تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوائم ومدة ومناطق تدخل فرقة الرقابة أو الوحدة العملية.
ب/ توزيع المهام بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة أو الوحدة ومتابعة الأعمال وتقديم عرض حال عن ذلك لمدير البعثة الذي يعمل تحت رئاسته.
ج/ تقديم مذكرات منهجية لتنفيذ عمليات الرقابة من قبل الفرقة أو الوحدة، مراعيًا في ذلك القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية، وأخذًا في الحسبان أهداف الرقابة المقررة سلفًا.

د/ معاينة الوقائع، وعند اللزوم، طلب تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها قانونًا.
هـ/ تجميع أشغال مفتشي الفرقة أو الوحدة، وتقدير مدى تأسيس المعاينات والملاحظات المكتشفة بغرض إعداد تقرير التدخل.

و/ تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في إطار تنفيذ الإجراءات التناضحي.

ز/ إعطاء علامات تقييمية لعناصر الفرقة أو الوحدة التي يشرف عليها.

ثالثًا - إعداد التقارير

تقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد تقارير حول الوضعية المحاسبية والمالية وحتى الاقتصادية للمؤسسات والهيئات التي تقوم بمراقبتها.

أ/ كيفية صياغة تقارير المفتشية العامة للمالية

تقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد التقارير، كقاعدة عامة، في شكل جدول يتكون من ثلاث (03) خانات، وأحيانًا من أربع (04) خانات إذا كان للمحاسب العمومي الخاضع للتفتيش رئيسًا إداريًا، حيث تخصص الخانة الأولى للملاحظات والإثباتات المؤقتة للمفتشين الماليين، وتخصص الخانة الثانية للإجابة عن تلك الملاحظات والإثباتات من قبل المحاسبين الخاضعين للتفتيش، وتخصص الخانة الثالثة لرد المفتشين الماليين عن إجابة المحاسبين، أما الخانة الرابعة فتخصص للملاحظات المحتملة للرئيس الإداري للمحاسب الخاضع للتفتيش، ثم تمهر التقارير بخلاصات رؤساء البعثات التفتيشية، وترسل إلى السلطة الرئاسية أو الوصية عن الكيان المراقب التي يتعين عليها إبلاغ المفتشية العامة

(1) أنظر المادة 13 من المرسوم رقم 08-273، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، مشار إليه.

بالتدابير المتخذة في شأن ما جاء في التقارير¹، وبعدها ترسل هذه التقارير للوزير المكلف بالمالية لاتخاذ ما يراه مناسباً من الإجراءات، كما يوضحه النموذج التقريبي الآتي²:

نموذج تقريبي لتقرير بعثة التفتيش المالي

الملاحظات والإثباتات المؤقتة للمفتش	أجوبة العون المحاسب الخاضع للتفتيش	رد المفتش عن أجوبة المحاسب	ملاحظات الرئيس الإداري للعون المراقب
.....
.....
.....

ملاحظات وخلصات رئيس البعثة التفتيشية

.....
.....

رد السلطة السلمية أو الوصية على الهيئة الخاضعة للرقابة	الوزير المكلف بالمالية الذي يتخذ من الإجراءات ما يراه ملائماً
.....

إن إعداد التقارير بهذا الشكل يعبر بوضوح عن مفهوم الإجراء التناقضي " *contradictoire* " لعملية الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية. ويستوجب كذلك في صياغة تقارير المفتشية، كي تسهل دراستها وتؤدي وظيفتها على أكمل وجه، مراعاة الأمور الآتية:

- 1- يجب البدء في كتابة التقارير بموجز للعناوين الأساسية التي تتضمنها والملاحق والوثائق الثبوتية.....الخ.
- 2- يجب ترقيم كل الملاحظات والإثباتات المسجلة في التقارير على هامش صفحاتها تبعاً لسلسلة متتالية لتسهيل مراجعة تلك الملاحظات والإثباتات بين مختلف الخانات.
- 3- عدم تسجيل كل الوقائع المشتركة، وإنما الاكتفاء فقط بأخذ عينة نموذجية تجمع تلك الوقائع.

(1) أنظر المواد من 21 إلى 25 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

- Christian Bigaut, op, cit, P 608

(2) أنظر في هذا الخصوص على سبيل المثال:

4- التزام الدقة والوضوح في تسجيل الملاحظات واختصار التعابير المستعملة بشكل متكرر في نصوص التقارير، مع الإشارة إلى ذلك في بداية التقارير، وهذا بكتابة تلك التعابير كاملة مع رموزها.

5- عدم إدراج البحوث والدراسات المنجزة من طرف المفتشين في التقارير، لأن طبيعتها وغرضها يختلفان عن طبيعة وغرض التقارير.

6- ذكر تاريخ انطلاق المهمة الرقابية وتاريخ انتهائها.

7- توقيع التقارير وتاريخها قبل إبلاغها للمصالح أو الهيئات التي تمت مراقبتها.

معلوم أنه يمكن للمفتشين تقديم ملاحظات جديدة بعد استكمالهم للتقارير، ولكنهم لا يستطيعون إضافتها للتقارير المنجزة إلا بعد إبلاغها للمحاسبين الخاضعين للرقابة وتمكينهم من الرد عنها.

ويمكن أيضا للمفتشين إدراج الأسئلة التي تنتظر الإجابة في تقاريرهم، والتي يجب أن يبقى استعمالها استثنائيا، وذلك في حالات تأخير المحاسبة أو انعدامها أو عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية، أو معاينة قصور أو ضرر جسيم.

كما يمكن لهؤلاء المفتشين أن يدرجوا في تقاريرهم جميع الصعوبات " إن وجدت " التي اعترضتهم في الحصول على الوثائق الضرورية أو المعلومات التي لها أهمية في العملية التفتيشية.

ب/ أنواع تقارير المفتشية العامة للمالية

التقارير التي تعدها المفتشية العامة للمالية، تتوجبا لعملياتها الرقابية، خمسة أنواع يشتمل وينبني بعضها على بعض، وهي: التقرير الأولي أو التمهيدي، التقرير الأساسي، التقرير التلخيصي أو النهائي، التقرير السنوي، والتقرير الموجه للسلطات المؤهلة.

1- التقرير الأولي

التقرير الأولي، هو ذلك التقرير الذي يعده كل عون مفتش مشارك في عمليات الرقابة، ضمن الفرقة أو الوحدة، مبينا فيه كل جوانب المعاينة سواء أكانت إيجابية أو سلبية، متحملا مسؤولية ما يدونه فيه.

وعند انتهاء كل عون مفتش من أعوان الفرقة أو الوحدة من تحرير تقريره، يوقعه ويسلمه للمكلف بالتفتيش أو لمدير البعثة أو المفتش الجهوي، وذلك تبعا لوضعية تركيب الوحدة التفتيشية.

معلوم أنه باستثناء مهام التحقيقات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية بناء على طلب الهيئات المعنية، يجب إعلام المسير بالمعاينات التي كشفت عنها الفرق والوحدات العملية قبل تدوينها في التقارير الأولية¹.

2- التقرير الأساسي

التقرير الأساسي، هو التقرير الذي تجمع فيه كافة التقارير الأولية لأعضاء الفرقة أو الوحدة، وهو تقرير لا يصبح نهائياً إلا بعد تأكيد وثبيت المعاينات التي يتضمنها بتمام الإجراء التناقضي. فما هو مضمون هذا الإجراء، ومن هي الجهات التي يبلغ لها، وما هو الإجراء التناقضي؟

2/1 مضمون التقرير الأساسي:

بعد استلام التقارير الأولية من مسؤول الوحدة التفتيشية، يتم إعداد التقرير الأساسي حول المؤسسة أو هيئة المراقبة الذي يتضمن ما يلي²:

- إبراز المعاينات والتقديرات حول التسيير المحاسبي والمالي.
- توضيح مدى مستوى فاعلية التسيير.
- الاقتراحات المتعلقة بالتدابير التي من شأنها أن تحسن من التنظيم والتسيير وكذا النتائج المترتبة عن ذلك.

وعلاوة على ما سبق، يمكن أن يتضمن التقرير الأساسي كذلك كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم المؤسسة أو الهيئة المراقبة.

2/2 الجهات التي يبلغ لها التقرير الأساسي³

الأصل أن التقرير الأساسي يبلغ إلى مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا إلى الجهة الوصية عليه، ولكن في حالة التقرير المعد إثر مهمة قامت بها المفتشية العامة للمالية بناء على أمر من سلطة مؤهلة قانوناً، كما سبق بيان ذلك، فإن هذا التقرير لا يبلغ إلى إلا لهذه السلطة دون سواها.

2/3 الإجراء التناقضي⁴

الإجراء التناقضي، هو الرد الذي تقدمه المؤسسة أو الهيئة المراقبة ووصايتها، إجابة عما احتواه التقرير الأساسي المرسل أو المبلغ لها من قبل المفتشية العامة للمالية.

(1) المادة 20 من نفس المرسوم رقم 08-272 السالف الذكر.

(2) المادة 21 من نفس المرسوم.

(3) المادة 22 من نفس المرسوم.

(4) المادة 23 من نفس المرسوم.

وللتمكن من تنفيذ الإجراء التناقضي، أوجب القانون على الهيئات الخاضعة للرقابة ووصايتها، بأن ترد لزوما ضمن مهلة أقصاها شهرين (02)، قابلة للتمديد استثناءا بشهرين (02) كذلك من طرف رئيس المفتشية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية، على المعايينات والملاحظات التي يتضمنها التقرير الأساسي، وإحاطة المفتشية علما بالتدابير المتخذة أو المرتقب اتخاذها بخصوص الوقائع المدونة في التقرير.

معلوم أنه عند انقضاء مهلة الشهرين أو الأربعة أشهر، عند تمديدها، يصبح التقرير الأساسي الذي لم يتم الرد عنه نهائيا.

إن مهلة الرد عن التقرير الأساسي من طرف مسيري المؤسسات والهيئات المراقبة والجهات الوصية عليهم، مهلة طويلة، لاسيما إن حصل تمديدها في آخر السنة، باعتبار هذه المهلة تمثل ثلثها 3/1، مما يعني أن التقرير السنوي الذي يعتمد تحريره على محتوى التقارير الأساسية والتلخيصية لا ينجز في موعد محدد، أو ينجز بشكل مبتسر لعدم اشتماله على محتويات بعض التقارير الأساسية المنجزة في الأشهر الأخيرة من السنة المعنية.

3- التقرير التلخيصي أو النهائي¹

التقرير التلخيصي أو النهائي، هو تقرير يختتم به الإجراء التناقضي، فما مضمون هذا التقرير، ومن هي الجهة التي يبلغ إليها، وكيف يتم الرد عليه؟

3/1 مضمون التقرير التلخيصي

التقرير التلخيصي أو النهائي، هو التقرير الذي تعده المفتشية العامة للمالية بعد تلقيها جواب مسير الهيئة المراقبة على التقرير الأساسي، حيث يتم فيه إجراء المقارنة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير هيئة المراقبة ختاماً للإجراء التناقضي.

3/2 الجهة التي يبلغ إليها التقرير التلخيصي

يبلغ التقرير التلخيصي، مرفقا بجواب المسير، إلى السلطة السلمية الرئاسية لهذا المسير، إن وجدت، أو إلى السلطة الوصية على الهيئة الخاضعة للرقابة.

3/3 الرد على التقرير التلخيصي²

تلتزم السلطة السلمية أو الوصية بالرد على ما ورد في التقرير التلخيصي من الملاحظات التي أبدتها المفتشية العامة للمالية، وبالتدابير التي أثارها هذا التقرير.

الملاحظ في هذا الخصوص أن المنظم لم يحدد آجالاً قانونية تلتزم بالرد خلالها السلطة السلمية أو الوصية على ما ورد في التقرير التلخيصي من الملاحظات والتدابير المقترحة من

(1) المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272، مشار إليه.

(2) المادة 25 من نفس المرسوم.

قبل المفتشية العامة للمالية، الأمر الذي قد يؤدي إلى التسويف والمماطلة في القيام بهذا الرد أو الامتناع عنه إطلاقاً من الجهة المعنية، ولا تستطيع المفتشية العامة للمالية في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء سوى تسجيل هذه المماطلة أو الامتناع في التقرير السنوي.

د/ التقرير السنوي

تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً، فما محتوى هذا التقرير ومن أين يستقى، وما هي الجهة المختصة التي يسلم إليها؟

- مضمون التقرير السنوي

وفقاً لما ورد في نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 السالف الذكر، فإن المفتشية العامة للمالية تقوم بإعداد تقرير سنوي يتضمن حصيلة نشاطاتها السنوية وملخص عن المعايينات التي أجرتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة المقتبسة أو المستخلصة من ذلك، تحقيقاً للغرض المتوخى من ذلك، والمتمثل في تكييف أو تحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم النشاطات الخاضعة لرقابتها¹.

وعلى هذا الأساس، يقوم رئيس المفتشية العامة للمالية بمساعدة المديرين المكلفين بالدراسات² وبالتعاون مع مديرية البرامج والتحليل والتلخيص³ بتحرير التقرير السنوي.

- مصادر التقرير السنوي

يستقى أو يستخلص التقرير السنوي من التقارير الأساسية أو الشاملة النهائية⁴ ومن التقارير التلخيصية⁵.

- تسليم التقرير السنوي

يسلم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بشأنها⁶.

هـ/ التقرير السنوي الموجه للسلطات والهيئات المؤهلة قانوناً

جاء في المرسوم رقم 80-53⁷ المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، بأن وزير المالية هو الذي يتولى تأمين المراقبة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية ويحدد لذلك

(1) أنظر كذلك المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 09-96، مشار إليه.

(2) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مشار إليه.

(3) المادة 16 من نفس المرسوم.

(4) أنظر المادتين 21، 23/3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

(5) المادة 24 من نفس المرسوم.

(6) أنظر 2/26 من نفس المرسوم.

(7) أنظر المادة 03 منه (ملغاة).

برنامجاً للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة، تراعى فيه طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني. وتبلغ إلى مجلس المحاسبة الأهداف المقررة في البرنامج وكل التعديلات التي تطرأ عليه.

وجاء في المرسوم التنفيذي رقم 92-178¹ المتضمن تحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، بأنه يمكن أن تطبق تدخلات المفتشية كذلك على التقويم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي بناء على طلب السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً، وتبلغ لهذه الجهات التقارير أو الدراسات المتعلقة بتلك التدخلات.

ونص المرسوم التنفيذي رقم 92-279² الذي أهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، على أن تدخلات المفتشية العامة للمالية في هذا الخصوص تكون بناء على طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً.

وجاء أخيراً في المرسوم التنفيذي رقم 08-272³ المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الذي نص على أن عمليات الرقابة التي تتولاها المفتشية العامة للمالية، تحدد في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة، ويتم تحديده حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو المؤسسات والهيئات المؤهلة قانوناً.

كما جاء فيه أيضاً، أنه علاوة على التقرير السنوي الذي يسلم للوزير المكلف بالمالية، تعد المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال، أي في الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة المعنية، تقريراً يرسل إلى السلطات المؤهلة، يتعلق ببيان الاستجابة التي لقيتها المعايينات والتوصيات.

إن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتمحور حول من هي السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً؟ فباستثناء ما ورد في المرسوم رقم 80-53 السالف الذكر (الذي ألغيت جميع مواد عدا المادة الأولى منه)، بشأن السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً والمتمثلة في أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، وما ورد في إشارة لأعضاء الحكومة في المرسوم التنفيذي الجديد لسنة 2008، فإن جميع النصوص المتعلقة بتنظيم المفتشية العامة للمالية، لم تحدد المؤسسات والهيئات المؤهلة قانوناً، والتي يمكن أن تقوم المفتشية العامة

(1) أنظر المادتين 1/13، 2/19 منه (ملغاة).

(2) أنظر المادة 01 منه

(3) أنظر المادتين 13، 3/27 منه.

للمالية بتدخلات بناء على طلبها من جهة، وبإعداد تقرير سنوي يرسل لها يتضمن بيان مدى الاستجابة التي لقيتها المعايينات والتوصيات كما ورد في النص الجديد. بعد كل هذه الإحاطة بموضوع تنظيم المفتشية العامة للمالية من كل الجوانب، يكون من الأجدر، لإعطاء تقييم حقيقي لها، التطرق إلى مدى ملاءمتها وانسجامها وكذا تقدير فعاليتها ونجاعتها مع الصلاحيات التي أعطيت لها، وهو ما سيكون موضوع دراسة في المبحث الموالي.

المبحث الثالث

تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية¹

لتقييم تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية، يستوجب التعرف على تقدير لرقابتها تنظيمها القانوني لهياكلها (المطلب الأول)، ثم يتم تناول مدى ملاءمة صلاحياتها مع المهام التي أنيطت بها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تقدير الرقابة والتنظيم القانوني

لهياكل المفتشية العامة للمالية

إن التنظيم القانوني الدقيق لهياكل المفتشية العامة للمالية ولمجال تدخلها ومهامها يكتسي أهمية كبيرة، وأن كل ما يعترى هذا التنظيم من نقائص يجعل عمل المفتشية قليل الجدوى، لذا كان من الضروري التطرق إلى أهمية وجدوى رقابة المفتشية العامة للمالية (الفرع الأول)، وكذا التعرف على الصعوبات المستخلصة عن الايجابيات والسلبيات القانونية التي رافقت تطور تنظيمها الهيكلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول - تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية بصفة مجملة

إن التنظيم القانوني الدقيق لهياكل المفتشية العامة للمالية ولمجال تدخلها ومهامها يكتسي أهمية كبيرة، وأن كل ما يعترى هذا التنظيم من نقائص يجعل عمل المفتشية قليل الجدوى، ففيما تتمثل أهمية وجدوى رقابة المفتشية العامة للمالية، وفيما تتمثل نقائصها أو عدم فاعليتها؟

(1) فنينيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 230.

أولاً- رقابة المفتشية العامة للمالية رقابة مهمة ومجدية

إن تمتع المفتشية العامة للمالية بصلاحيات واسعة على مستوى جميع الوزارات وفي مواجهة جميع المحاسبين على كافة المستويات يجعلها رقابة ذات أهمية وجدوى، وذلك باعتبار أن هذه الرقابة تتم بصفة مفاجئة وتضغط باستمرار على المحاسبين العموميين، مما يجعلها تحظى باحترام وتقدير من قبل هؤلاء لأنهم لا يعلمون الوقت الذي تتم فيه مراقبتهم.

ثم إن رقابة المفتشية العامة للمالية، وبما تجمعها من معلومات وتضبطه في تقاريرها، يشكل المادة الأولية في تحضير الميزانيات في للسنوات القادمة وتنظيم الرقابة عليها، تجنبا لما وقع من أخطاء تمت ملاحظتها، كما يشكل حجر الأساس في إعداد قانون ضبط الميزانية، والمنبع الذي يستقي منه مجلس المحاسبة الكثير من المعلومات، لا سيما بعد التعديل الجديد للأمر المتعلق بمجلس المحاسبة الذي ينص في المادة 57 مكرر منه على أنه: " مع مراعاة أحكام القانون...، وفي حالة ما إذا لاحظ أي سلطة أو هيئات أو رقابة وتفتيش، أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية المنصوص عليها في هذا الأمر، فإنه يرسل فوراً إلى مجلس المحاسبة تقريراً، وعند الاقتضاء، ملخص من تقرير أو محضر تدقيق، ويخضع مجلس المحاسبة إذا اقتضى الأمر، ملف القضية لإلى الإجراءات القضائية بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين ".

ثانياً- رقابة المفتشية العامة للمالية قليلة الجدوى والفاعلية

إن ما ينقص ويقلل من جدوى وفعالية الرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية يتلخص بشكل رئيسي فيما يلي:

1- أن أقل من ثلث مجموع أعضاء المفتشية العامة للمالية في فرنسا فقط، هو الذي يباشر عمله ضمن هياكل المفتشية، أما بقية المفتشين فهم يمارسون وظائف سياسية (عهدة انتخابية) أو مسؤوليات في القطاع الخاص (إدارة بنك، شركة تأمين). ومن أجل توقيف هذا النزيف الدائم الذي قتل هذا السلك، فرضت على المفتشين الجدد مدة عمل فعلية تصل إلى غاية اثنتا عشر (12) سنة¹.

2- أن عملية إعداد النصوص القانونية الخاصة بأجهزة الرقابة في فرنسا تتم بشكل منفرد من قبل الحكومة، ونادراً ما تتم مراسلة البرلمان بشأنها². أما في الجزائر، فإن النصوص

- François Chauvel, op, cit, p 173.

(1)

- C. Chatail, op, cit, p 119

(2)

القانونية الخاصة بالمفتشية العامة للمالية تكون دائماً نصوص تنظيمية، ومن ثمة فإن مراسلة البرلمان بشأنها لا تتم بصفة مطلقة.

3- أن تقارير المفتشية العامة للمالية محاطة بالسرية ولا تسلم للبرلمان عند نهاية الرقابة مباشرة، وهذه النقطة بالذات كانت محل سؤال أثير مرارا وتكرارا من قبل أعضاء هذه الهيئة في فرنسا، والذين يتمنون استلام هذه التقارير بعد إتمام عملية الرقابة مباشرة، هذه السرية التي تتميز بها تقارير المفتشية تفسرها إجابة الحكومة الفرنسية التي ترى بأن هذه التقارير لا يمكن نشرها مباشرة بصفة آلية، لأن شروط مراسلة الحكومة للبرلمان محددة عن طريق القانون رقم 78-753 المؤرخ في 17/07/1978 الذي ينص على أن التقارير لا يمكن نشرها إلا بعد التأكد من صيانة المصلحة العامة. هذا على الرغم من أنه يمكن للوزير أن يقرر نشر هذه التقارير مباشرة، إلا أنه لا يمكن تصور تغيير في قواعد الاتصال بين الحكومة والبرلمان خارج النصوص القانونية وفق لما يراه بعض الكتاب الفرنسيين¹. أما في الجزائر، فإن الأمر لا يزال بعيدا حتى عن هذا التساؤل الذي طرح في فرنسا بشأن نشر تقارير المفتشية العامة للمالية.

على أن تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية لا يكون كاملا وقريبا من الموضوعية بالارتكاز على الملاحظات العامة السابق بيانها أعلاه، وإنما يجب تفحص التنظيم القانوني للمفتشية العامة على المستويين المركزي والجهوي وتقييمه، وهذا ما سيتم تناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني - تقدير التنظيم القانوني لهيكل المفتشية العامة للمالية²

يستعرض هذا المطلب أهم النقاط الأساسية التي تضمنتها المراسيم المتعلقة بالتنظيم القانوني لهيكل المفتشية العامة للمالية بداية من المرسوم رقم 83-502 إلى غاية المرسوم التنفيذي رقم 08-273 وهذا لاستخلاص الصعوبات الناجمة عن السلبيات القانونية التي رافقت تطور هذا التنظيم الهيكلي، وما حصل من تدرج إيجابي في هذا الشأن سواء على المستوى المركزي (أولا)، أو على المستوى الجهوي (ثانيا).

أولا - تقدير التنظيم القانوني للهيكل المركزية للمفتشية العامة للمالية³

إذا كان التنظيم القانوني للهيكل المركزية الذي تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 83-502 متأثرا بعض الشيء بما هو سائد في النظام القانوني للمفتشية العامة للمالية في فرنسا، فإنه

- C. Chatail, op, cit, p 119

(1)

(2) فنينش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 233

(3) فنينش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 233

كان متأثراً كذلك بما كان سائداً عند صدوره من منظومة قانونية جزائية يطغى عليها طابع النظام الاشتراكي، فإن التنظيم الداخلي لهياكل المفتشية العامة للمالية الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 92-32، بدأ يميل إلى التخلص من تأثير النظام الاشتراكي وينحى نحو الاتجاه الرأسمالي، وإن كان قد أبقى على جميع الهياكل السابقة تقريبا مع تغيير في بعض التسميات والمصطلحات والترتيب، حيث أصبحت في ظلها هياكل الرقابة في الرتبة الأولى، وسميت هياكل الرقابة والتقويم، وهياكل الإدارة والتسيير في الرتبة الثانية وسميت هياكل الدراسات والإدارة والتسيير، مما يعني أن المنظم في هذا المرسوم حاول إعادة الأمور إلى نصابها ورتب الهياكل المركزية وفقا للمبادئ المتعارف بها في علم الإدارة العامة، وذلك من حيث الاعتناء بهياكل الرقابة باعتبارها هياكل رئيسية في تنظيم المفتشية العامة للمالية، ثم بعدها الهياكل الإدارية الأخرى التي لا تزيد عن كونها هياكل مساعدة أو استشارية. ومع ذلك، فإن هذه الهياكل بقيت في كل من المرسومين واقعة، كأصل عام، في شكل متقابل ومتواز مع بعضها، بحيث تحتل كلها رتبة واحدة ولا يخضع بعضها لبعض بشكل تدريجي، بل جميع هذه الهياكل تخضع مباشرة للسلطة الرئاسية لرئيس المفتشية الذي يعمل تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، الشيء الذي يجعل الأمر صعبا إن لم يكن مستحيلا على رئيس المفتشية بأن يطلع بالرئاسة المباشرة والمتابعة عن كثب لكافة مهام الهياكل التابعة لها، وهو ما كان يؤثر سلبا على مهام المفتشية بوجه عام.

أما التنظيم الداخلي للهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية وفقا لما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 08-273 فإنه من حيث التبعية أبقى على القاعدة المكرسة في المرسومين 83-502 و 92-32 والمتمثلة في خضوع المفتشية للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، لكن هذه المرة جعل إدارة المفتشية من طرف رئيسها مدعمة بمساعدة مديرين للدراسات تخفيفا لعبء المهام الكبيرة التي كان يحملها بمفرده، وزيادة على ذلك وتحقيقا لنفس الغرض أيضا رتب المنظم في هذا المرسوم الجديد هياكل المفتشية ترتيبا منسجما يخضع بعضها لبعض في شكل هرمي بدءا من قاعدته ووصولاً إلى قمته، حيث توجد في قاعدة الهرم "فرق الرقابة" التي يديرها المكلفون بالتفتيش تحت إشراف مديري البعثات، وبعدها البعثات التي تدار من قبل مديري البعثات تحت إشراف المراقبين العاميين للمالية الذين يخضعون للسلطة الرئاسية المباشرة لرئيس المفتشية العامة للمالية الذي يديرها هو الآخر تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية. كما كرس المنظم في ذات المرسوم قاعدة ترتيب الهياكل حسب أهميتها، حيث تم النص فيها أولا على الهياكل الرئيسية المكلفة بالرقابة، ثم بعد ذلك نص على الهياكل المساعدة المتمثلة في هياكل الدراسات والإدارة والتسيير، مما يجعل هذه

الأخيرة في خدمة الأولى تحقيقا للهدف الرقابي الأصلي المنشود الذي وجدت من أجله المفتشية العامة للمالية.

ثانيا - تقدير التنظيم القانوني للهيكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية¹

إن التنظيم الداخلي لهيكل المفتشية العامة للمالية على المستوى الجهوي وفقا لما ينص عليه المرسوم رقم 83-502 كان يتمثل في وجود هيئات سميت البعثات التفتيشية الدائمة، حددت مقراتها في بعض الولايات بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية وكاتب الدولة للإصلاح الإداري² الذي جعل عددها اثني عشرة (12) بعثة.

واستمر الوضع على المستوى الجهوي بهذا التنظيم المتمثل في البعثات التفتيشية الدائمة إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 92-33 الذي سار على نفس النهج في تحديد المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية وضبط اختصاصاتها، ولكنه غير تسميتها، فسامها المديرية الجهوية بدلا من تسمية البعثات التفتيشية الدائمة، وترك كسابقه أمر تحديد مقراتها وعددها إلى قرار يصدر من الوزير المكلف بالمالية، وفعلا صدر القرار الخاص بهذا الشأن³، ولكن مضمونه جاء خلافا لما كان يتصور آنذاك، فهو وإن كان قد رفع مستوى تمثيل المفتشية العامة للمالية على المستوى الجهوي من مجرد بعثات تفتيشية دائمة إلى مديريات جهوية، وأكد أن تحديد مقرات المديرية وعددها أصبح من صلاحيات الوزير المكلف بالمالية وحده، فإنه سار في اتجاه معاكس لما تم انتهاجه على مستوى التعديل الوزاري الذي حصل في سنة 1984 والذي تم بموجبه رفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية، وذلك بتقليص هذا القرار من عدد تمثيلات المفتشية العامة على المستوى الجهوي فجعلها ثمانية (08) مديريات جهوية فقط بدلا من اثني عشرة (12) بعثة.

ومع أن المنظم استدرك الأمر فعدل عن هذا المسار المعاكس لما حصل على المستوى الإداري من زيادة في عدد الولايات ورفع عدد المديرية الجهوية من ثمان (08) مديريات، إلى عشر (10) مديريات فإن هذا التعديل بقي ناقصا جدا مقارنة بالمهام المنوطة بالمديريات الجهوية وبالمفتشية العامة للمالية بوجه عام.

وأما تنظيم هيكل المفتشية العامة للمالية على المستوى الجهوي حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 08-274 فإنه بقي من حيث الأصل محافظا على شكله العام، إذ

(1) فنيش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 235

(2) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21/08/1983، المتضمن المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي على الصعيد المحلي، ج. ر عدد 35.

(3) القرار رقم 94-111 المؤرخ في 06/02/1994، المحدد لمقرات المديرية الجهوية وعددها.

حددت مقرات هذه الهياكل ببعض الولايات وأبقى على عددها السابق المتمثل في عشرة (10) هياكل، لكن من حيث التفاصيل فإن المرسوم الجديد سمى الهياكل الجهوية " المفتشيات الجهوية " بدلا من تسمية " المديريات الجهوية " ترقية لها من حيث التسمية ولو معنويا، ثم حدد تفصيلا عدد المكلفين بالتفتيش على مستوى كل مفتشية جهوية تبعا لعبء المهام الملقاة على عاتق كل واحدة منها، حيث تراوح العدد بين أربعة (04) مكلفين بالتفتيش كحد أدنى، وثمانية (08) مكلفين بالتفتيش كحد أقصى، وترك فقط تحديد الاختصاص الإقليمي لكل مفتشية جهوية إلى الوزير المكلف بالمالية.

لا يكتمل موضوع تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية، إلا بتقدير صلاحياتها وهي أهم شيء في دراسة موضوع المفتشية برمتها، باعتبار أن هذه الصلاحيات هي علة وجود هذا الجهاز، وهذا ما تتم معالجته في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية¹

إن تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية في الجزائر، ينصب على مجال وموضوع رقابتها (الفرع الأول)، وعلى القيمة القانونية للتقارير التي تعدها (الفرع الثاني).

الفرع الأول - تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية من حيث مجال وموضوع رقابتها

إن التدخلات التي تجريها المفتشية العامة للمالية لا يمكن إنكار أهميتها على جميع الأصعدة المالية والمحاسبية، وسواء كانت تتم بصفة فجائية أو تكون موضوع تبليغ مسبق كما تنص عليه المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، التي جاء فيها بأنه: " تكون تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق. وتكون الفحوص والتحقيقات فجائية.

تكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق " .

وعلى ذلك يمكن القول أولا أن الفحوص والتحقيقات التي تجريها المفتشية العامة للمالية تكون ذات هبة واحترام وتضغط باستمرار على المحاسبين العموميين لأنهم لا يعلمون الوقت الذي يتم مراقبتهم، فيتكون بذلك عندهم الحرص الشديد في تسيير الأموال العمومية نتيجة الخوف الدائم من التفتيش المفاجئ، ثم أن التفتيش المفاجئ لا يعرقل التسيير العادي للعمليات المالية والمحاسبية، وثانيا أن المفتشية العامة للمالية تمثل العين الساهرة للوزير

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 237

المكلف للمالية ومن خلاله للحكومة، حيث تمارس قانونا المهام الاستشارية المتمثلة في الدراسات أو التقييمات أو الخبرات حول مشاريع الإصلاحات التي تكلف بها من قبل الوزير المكلف بالمالية، وتعد له بشأن ذلك تقارير غالبا ما تعتمد عليها الحكومة في مجالات إصلاح التشريع المالي والمحاسبي¹.

وفضلا عن ذلك، فإن سعة مجالات تدخل المفتشية والموضوعات التي تنصب عليها رقابتها تدفع كافة المؤسسات والإدارات العمومية، وحتى الخاصة والمستفيدة من الدعم المالي للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية إلى الالتزام بمسك المستندات الإدارية والمالية والمحاسبية وإنجاز العمليات المالية والمحاسبية المتعلقة بتنفيذ نفقاتها وفقا لما تقتضيه النصوص القانونية المرعية في هذا الخصوص.

ومع كل ذلك فإن هناك نقائص تتعلق بسعة مجالات تدخل المفتشية العامة للمالية والموضوعات التي تنصب عليها رقابتها، تؤثر سلبا على عملها في هذا الخصوص، يمكن إجمالها فيما يلي:

أ/ إن التحقيقات التي تجريها المفتشية العامة للمالية، لا سيما الفجائية منها، وإن كانت تضغط باستمرار على المحاسبين العموميين، إلا أن إجراءاتها غير المنتظمة ينقص في الواقع من فعاليتها، فضلا عن أنه في غالب الأحيان يتم إعلام الهيئات التي ستجري رقابتها قبل إجراء عملية الرقابة الفجائية، الشيء الذي يفقد صفة الفجائية قيمتها القانونية والعملية ويبين بأن الرقابة الأكثر تأثيرا واحتكاكا بالواقع هي رقابة أمناء الخزانة².

ب/ مع التسليم بأن هبة الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية تبقى قائمة، فإن بعض الباحثين المهتمين بهذا الموضوع³، يرون بأن هذه الرقابة أصبحت في الوقت الحاضر أقل أهمية من ذي قبل، حيث أمست لا تمثل من نشاط أو مهام المفتشية العامة للمالية إلا نسبة ضئيلة، وذلك بسبب الفارق الكبير بين العدد المتزايد للمحاسبين العموميين والعدد الثابت، إن لم يكن المتناقص للمفتشين العاملين في مجال الرقابة، حيث أن عدد المفتشين العاملين في المستويين المركزي والجهوي لا يتناسب عددا وعدة مع عدد المحاسبين العموميين، فبالنسبة للعدد يلاحظ أن طاقم أعضاء المفتشية يبقى غير مناسب مع العدد الكبير والمتزايد من المحاسبين العموميين وأعاونهم، رغم ما حصل من تحسن في الصدد بفضل ما تم النص

(1) أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

(2) أنظر المواد 46، 53، 54 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصراف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، مشار إليه.

- Michel Bouvier, op, cit, p 370.

(3)

عليه في المرسومين التنفيذييين لسنة 2008 المتعلقين بتنظيم الهياكل المركزية والجهوية للمفتشية العامة للمالية. أما بالنسبة للعدة أو الإمكانيات التي تمتلكها المفتشية العامة للمالية، خاصة على المستويات الجهوية، فإنها كانت دون المستوى المطلوب بكثير، الأمر الذي كان يؤثر سلبا على إنجاز العمليات الرقابية المبرمجة وغير المبرمجة والمهمات خارج الدوائر الإقليمية الموكلة لهذه الجهات¹. لهذا يؤمل أن يتم التفتن لهذه المسألة ويتم تزويد المفتشية العامة للمالية بالوسائل والإمكانيات الضرورية اللازمة لعملها، لاسيما على مستوى الهياكل الجهوية التي تمت ترقيتها إلى مفتشيات جهوية.

ج/ إن ما يزيد من عدم التوازن بين عدد المفتشين وعدد المحاسبين العموميين وبالتالي الزيادة في عبء وصعوبة المهام الواسعة الملقاة على كاهل المفتشية العامة للمالية هو الكيفيات التي يتم فيها توظيف أعضاء طاقمها.

ففي الجزائر، ووفقا لما جاء في المرسوم التنفيذي المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية²، فإن المفتشين ينقسمون من حيث الأساس إلى سلكين³:
- سلك المفتشين العامين للمالية، والذي يتكون من رتبتين⁴ وهما: رتبة المفتشين الماليين خارج الصنف، ورتبة المفتشين العامين للمالية.

- سلك المفتشين الماليين الذي يشتمل كذلك رتبتين⁵: رتبة المفتشين الماليين من الدرجة الأولى ورتبة المفتشين الماليين من الدرجة الثانية.

وعن كيفيات توظيفهم فإنه على الرغم من النص صراحة في نفس المرسوم على نسبة التوظيف الداخلي يجب ألا تتعدى في جميع الأحوال نسبة 50% من المناصب المطلوب شغلها⁶، فإنه بالرجوع لآلي النصوص المتعلقة بكيفيات التوظيف في ذات المرسوم نجدها تنص على أن التوظيف في سلك المفتشين العامين للمالية برتبتيه يكون دائما داخليا⁷، وتجعل التوظيف في سلك المفتشين للمالية برتبتيه كذلك داخليا كقاعدة عامة وخارجيا كاستثناء⁸.

(1) أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، والمواد 3/02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، مشار إليه.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 91-502 المؤرخ في 12/12/1991، ج ر عدد 67.

(3) أنظر المادة 03 من نفس المرسوم السابق.

(4) أنظر المادة 15 من نفس المرسوم السابق.

(5) أنظر المادة 27 من نفس المرسوم السابق.

(6) أنظر المادة 2/07 من نفس المرسوم السابق.

(7) أنظر المديتين 18، 19 من نفس المرسوم السابق.

(8) أنظر المادة 1، 2/26 والمادة 2/27 من نفس المرسوم السابق.

د/ إن كثرة النصوص المكملة " غير الآمرة " الواردة في جميع المراسيم المنظمة المفتشية العامة للمالية منذ نشأتها إلى اليوم، أثرت وستبقى تؤثر سلبا على نجاعة مهامها، لأنها تجعل العديد من القطاعات يفلت من رقابتها، ولتوضيح ذلك نأخذ مثلا ما تنص عليه المادة 2/3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 التي جاء فيها: "يمكن أيضا أن تمارس رقابتها على كل شخص آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان"¹.

ه/ إذا كان المرسوم التنفيذي رقم 09-96² الذي تضمن تحديد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، يكتسي أهمية كبيرة في جعل هذه المؤسسات تخضع من حيث تسييرها لرقابة المفتشية العامة للمالية، ودون طلب من الجهات المعنية، كما كان ينص عليه التنظيم السابق، فإن هذا المرسوم يعد تكرارا في جميع مواده، عدا المادة الأولى منه³ للمرسوم رقم 08-272⁴ المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

وينتج عن تدخلات المفتشية العامة للمالية إعداد تقارير، وهو ما سيتم دراسته من حيث القيمة القانونية لهذه التقارير.

الفرع الثاني: تقدير القيمة القانونية لتقارير المفتشية العامة للمالية

من المعلوم أن المفتشية العامة للمالية، كهيئة رقابية، تلتزم بمبدأ الفصل بين وظيفة التسيير ووظيفة المراقبة، فهي لا تتدخل في تسيير الهيئات الخاضعة لرقابتها ولا تعطي لها أوامر بشأن ذلك، إلا في الحالات الضرورية الاستثنائية الخاصة، كما هو الحال عند معاينتها لثغرات أو تأخيرات هامة في المحاسبة، فإنها تطلب من المسيرين المعنيين لتلك الهيئات القيام دون تأخير بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها⁵. ففيما عدا هذه الحالات فإنه يتعين على المفتشية العامة للمالية أن تحرر تقريرا حثوريا حول الوضعية التي عاينتها يسمى "محضر قصور"، يرسل إلى السلطات الرئاسية أو الوصية على الهيئات الخاضعة للرقابة، التي يكون من واجبها بعد ذلك القيام بتصحيح الوضعية

(1) للمزيد من الاطلاع على النصوص المكملة، أنظر على سبيل المثال إلى 04، 2/10، 3/13، من المرسوم التنفيذي رقم 91-502، مشار إليه.

(2) مشار إليه.

(3) أنظر كل مواد المرسوم رقم 09-96 من 02 إلى 20، وقارنها مثلا بالمواد من 05 إلى 19 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

(4) مشار إليه.

(5) أنظر المادة 2/07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

المحاسبية وإخطار المفتشية العامة بذلك¹. هذا الفصل يعد شيئا إيجابيا، بحيث يجعل المؤسسات والهيئات الخاضعة للرقابة تتمتع بصلاحيات التسيير دون تدخل من أية جهة خارجية عنها وفي نفس الوقت تكون شديدة الحرص في ممارسة مهامها ضمن حدود ما ترسمه القوانين والأنظمة المعمول المرعية، وذلك خوفا من عمليات المراقبة المالية المرافقة الممارسة عليها من طرف المفتشية العامة للمالية والتي تنتج دائما بتقارير قد يكون مضمونها لصالح الهيئات المراقبة أو ضدها.

ثم إن مبدأ الإجراء التناقضي الذي تتميز به التقارير الأساسية للمفتشية العامة، والذي من مقتضاه ألا تصبح هذه التقارير نهائية إلا بعد تثبيت وتأكيد المعايير التي تضمنتها من قبل مصالح وهيئات المراقبة²، يشكل قاعدة أساسية لموضوعية وفعالية المراقبة التي تمارسها المفتشية من جهة، وضمانة حقيقية وأكيدة للمحاسب العمومي الخاضع للتفتيش.

وفضلا عما تقدم فإن تقارير المفتشية العامة للمالية تعد من قبل مختصين وخبراء، وتشمل جميع المجالات والموضوعات التي تخضع لرقابتها، وهي مجالات وموضوعات واسعة، ومن ثمة فإنه لا ريب في أنها تشكل أرضية خصبة يعتمد عليها في مجال الاقتراحات لتعديل وتطوير النصوص القانونية والتنظيمية قصد ترشيد النفقات العمومية بوجه خاص ومعالجة جميع القضايا الاقتصادية والمالية والمحاسبية بوجه عام³.

ومع كل ذلك، فإن رقابة المفتشية العامة للمالية تبقى ذات فعالية نسبية، لأن المفتشية تتمتع بصلاحيات رقابية واسعة مجالا وموضوعا، ولكنها لا تتمتع بسلطة توقيع العقوبات، فهي تكفي بالتبليغ عن طريق التقارير إلى السلطات الرئاسية أو الوصية بداية ووزير المالية نهاية⁴.

وعلاوة عن ذلك، فإن تقارير المفتشية العامة للمالية، لا سيما المتعلقة منها بالدراسات وبالخبرات، تبقى مجرد ملاحظات واقتراحات غير ملزمة فقد تؤخذ بها أو ببعضها السلطات المرسلة إليها، رئاسية كانت أو وصاية، وقد لا تأخذ بها إطلاقا. وحتى في حالة عدم وجود محاسبة أو كون هذه المحاسبة تعرف تأخيرا أو اختلالا أو عدم مسك الهيئة للمستندات المحاسبية والمالية والإدارية، والتي تجعل ممارسة الرقابة والفحوص العادية عليها مستحيلة، فإن المفتشية لا يمكنها أن تفعل شيئا سوى أن تقوم بتحرير محضر قصور وإرساله إلى

(1) أنظر المواد 2/07، 03، 08، 09 من نفس المرسوم.

(2) أنظر المادتين 22، 23 من نفس المرسوم المذكور سابقا.

(3) أنظر ما جاء في نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

(4) أنظر المادتين 25، 26 من نفس المرسوم، وأنظر أيضا على سبيل المقارنة:

السلطة السلمية أو الوصية المختصة، التي عليها أن تأمر بإعادة الأمور إلى نصابها واللجوء إلى الخبرة عند الاقتضاء¹. وهنا يمكن أن نسجل كذلك التراجع الذي حصل في هذا الخصوص بالذات في المرسوم التنفيذي رقم 92-78 والرسوم التنفيذية الجديد رقم 08-272 اللذين حذفت من نصوصهما فقرة مهمة كانت موجودة في نص المادة 17² من المرسوم رقم 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، حيث جاء في الفقرة 03 منها ما يلي: "...وفي هذه الحالة الأخيرة، يأمر وزير المالية بإجراء الخبرة قصد إعادة إنشاء المحاسبة المعنية أو ضبطها ويطلع السلطة السلمية أو سلطة الوصاية ورئيس مجلس المحاسبة للنظر في مسؤولية العون المتهم أو مسؤولي المصالح المقصرة".

فهذا النص كان يعطي لوزير المالية في الأمر بإجراء الخبرة قصد إعادة إنشاء المحاسبة المعنية أو ضبطها بدلا من السلطات الرئاسية أو الوصية كما ورد في نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 والمادة 07 من المرسوم رقم 08-272، كما يعطي حق إخطار السلطات الرئاسية والوصية ورئيس مجلس المحاسبة وذلك للنظر في مدى مسؤولية المحاسب المتهم أو مسؤولي المصالح المقصرة.

يتبين مما سبق بأن الرقابة على الميزانية من قبل أجهزة السلطة التنفيذية كمستوى قاعدي، لها أهمية بالغة لا يمكن إنكارها أو التقليل من دورها، هذا بالرغم من كل ما يعتريها من نقائص تنعكس سلبا على فاعليتها.

إن الرقابة على الميزانية تتم كذلك على مستوى ثان يتمثل في الرقابة العليا التي يمارسها كل من البرلمان ومجلس المحاسبة، وهو ما سيكون موضوع الدراسة في الباب الثاني.

(1) أنظر المادتين 07، 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مشار إليه، اللتان تقابلان المادة 17 المبينة أعلاه.

(2) أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78، والمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مشار إليه.

الباب الثاني
الأجهزة الرقابية
على مستوى الرقابة العليا

الفصل الأول

الرقابة البرلمانية

المبحث الأول

نشأة وتطور الرقابة البرلمانية

في النظام الجزائري

من المعروف أن التشريع الذي كان ساري المفعول في الجزائر قبل الاستقلال هو التشريع الفرنسي، إذ عرفت الجزائر قبل الاستقلال ميزانية ناتجة عن عدم التركيز من جهة أولى، وعن النظام المالي الخاص بها من جهة ثانية. فميزانية الجزائر كانت تساهم في ميزانية الدولة الفرنسية، لأن نفقاتها وإيراداتها اعتبرت كإيرادات ونفقات هيئة أو جماعة إقليمية ذات استقلالية، إلا أن أهميتها وكذا مواصفاتها جعلتها ميزانية دولة¹ ومن ثمة فإن ميزانية الجزائر قبل استقلالها كانت خاضعة للرقابة البرلمانية الفرنسية.

وعلى ذلك فإن فترة تطور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والتي منها الرقابة على الميزانية، وإن كانت تعد فترة وجيزة بشقيها الأحادي والتعدد، إلا أنها تجربة تستحق العناية خصوصا بعد تطبيق نظام التعددية ووصول أحزاب المعارضة إلى البرلمان وانتقال هذا الأخير من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين.

ولإبراز تجربة الرقابة البرلمانية على الميزانية في النظام الجزائري، يتعين دراسة نشأتها وبيان تطورها من خلال مرحلتين، الأولى تمتد منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1984 (المطلب الأول)، والثانية تمتد من سنة 1984 إلى غاية الوقت الحاضر (المطلب الثاني).

المطلب الأول - من الاستقلال إلى سنة 1984

لقد بدأت ملامح الرقابة البرلمانية في النظام الجزائري تترسخ خصوصا منذ وضع النصوص الأساسية والدستورية الأولى التي عرفت البلاد، سواء قبل الاستقلال أي إبان الثورة التحريرية، من خلال القواعد التي كانت تنظم العلاقة بين المجلس الوطني للثورة

- Voir : DENIDENI Yahia, la genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances. Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques. Faculté du droit et des sciences administratives, université d'Alger, V, XXXVII, N= 02, 1999, p 17. (1)

باعتباره برلمانا ثوريا، وكلا من لجنة التنفيذ والتنسيق، ثم بعد ذلك الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية¹، أو بعد الاستقلال من خلال النصوص القانونية والدستورية. إذ أنه من البنود الأساسية التي تضمنها مؤتمر الصومام المنعقد في 1956/08/20، البند المتعلق بالمجلس الوطني للثورة الذي يعتبر بمثابة هيئة تشريعية، وفي ذات الوقت يعد الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني في الفترات الفاصلة بين دورات المؤتمر الوطني. ونظرا لأن هذا المؤتمر لم ينعقد طيلة فترة الثورة فإن ذلك أدى إلى أن يكون المجلس الوطني للثورة بقوة القانون والواقع هو "المؤسسة الدستورية العليا في كافة المجالات العسكرية والسياسية والمؤسساتية والإدارية داخليا وخارجيا"².

وبعد الاستقلال مباشرة، أصدر رئيس الهيئة التنفيذية المؤقتة أمرين³، الأول يحمل رقم 62-10 المؤرخ في 1962/07/16 يتعلق بتحديد طرق انتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي، والثاني يحمل رقم 62-11 المؤرخ في 1962/07/17 ويتضمن عرض مدة المجلس التأسيسي وصلاحياته للاستفتاء.

وفي 1962/09/25، صدر أول إعلان للمجلس الوطني التأسيسي⁴، تضمن الإعلان عن الجمهورية الجزائرية وإنهاء اختصاصات الهيئة التنفيذية المؤقتة، وحياسة الشعب للسيادة الوطنية، وقرر هذا المجلس إجراء انتخابات رئاسية وتولى في ذات الوقت تحضير وإصدار الدستور الجزائري الأول المصادق عليه في 1963/05/08 والذي نص على أن السيادة الوطنية للشعب، وأنشأ المجلس الوطني كسلطة تشريعية تمارس بكل سيادة سلطة التشريع والرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها ممثلة للإرادة الشعبية، حيث نص في المادة 27 منه على أنه: "السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس سنوات". ونص في المادة 28 منه على أنه: "يعبر المجلس الشعبي الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي".

(1) عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، 2006، ص 15.

(2) أنظر:

- محمد كشرود، المجلس الوطني للثورة الجزائرية، المؤسسة البرلمانية في تنظيم الثورة، مجلة الفكر البرلماني عدد 04 لسنة 2003، ص 30 وما بعدها.

- محمد حربي، الجزائر 1954/1962، جبهة التحرير الوطني الأسطورة والواقع، ترجمة كميل قصير داغر مؤسسة الأبحاث العربية، ط 01، 1983، ص 207.

(3) الصادقين بالجريدة الرسمية، عدد 02.

(4) الصادرة بالجريدة الرسمية، عدد 01.

وحدد بعد ذلك كيف تتم ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة فنص في المادة 38 من نفس الدستور أيضا على أنه: "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة:

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان،
- السؤال الكتابي،
- السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها".

غير أن المؤسس الدستوري في دستور 1963، وإن كان قد كرس سيادة المجلس الوطني، وبين الكيفية التي يمارس بها الرقابة على أعمال الحكومة بوجه عام إلا أن الدستور لم يحتوي على أي نص يتضمن أحكاما خاصة بالمالية العمومية ومع ذلك فإن الممارسة البرلمانية دلت على أن أعضاء المجلس الوطني كانوا حريصين على تطبيق مبدأ "احترام الاختصاصات المالية للبرلمان، وحتى ممثلو الهيئة التنفيذية وخاصة وزير المالية شخصا"¹.

وبقي الأمر كذلك منذ سنة 1963 إلى غاية سنة 1965، إذ لم يصدر أي نص قانوني يتعلق بتنظيم القوانين المالية، لكن هذا الفراغ، تم تعويضه بممارسة برلمانية عملت على تطبيق مبادئ ليبرالية لحماية وظيفتها في ممارسة السيادة في مجال الرقابة المالية، دون الإشارة إلى أي نصوص قانونية أجنبية²، مع العلم أنه كان قد صدر بعد الاستقلال مباشرة القانون رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31، والذي ينص على تمديد العمل بالتشريع الفرنسي النافذ إلى غاية إشعار آخر، إلا ما يتنافى منه مع السيادة الوطنية والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، ولم يبلغ هذا القانون إلا في سنة 1975³، وعلى ذلك فإن القوانين الفرنسية في المجال المالي بقيت في حقيقة الأمر مطبقة في الجزائر بشكل صريح إلى غاية هذا التاريخ⁴.

وكان قد صدر في 1965/06/19، بيان أنهى المؤسسات الدستورية وأنشأ بدلا منها "مجلس الثورة"، وبذلك يكون هذا البيان قد قضى على ما اكتسب من الشرعية الدستورية التي تم تأسيسها بموجب دستور 1963، وغيبت على إثر ذلك تماما الهيئة التشريعية المتمثلة آنذاك في المجلس الوطني، وتعطلت بذلك الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بوجه عام، لأن السلطات كلها أصبحت مجمعة في يد مجلس الثورة والحكومة منذ صدور

(1) BOUARA M.T, La loi de finances en Algérie thèse du doctorat d'état, université d'Alger, 2005/2006, p 91.

(2) برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2009 ص7.

(3) تم إلغاء هذا القانون بموجب الأمر رقم 29/73، المؤرخ في 1973/07/05، ج.ر عدد 62.

(4) - DENIDENI Yahia, op, cit, p 14.

البيان إلى غاية 05 مارس 1977، أين وجد مجلس جديد سمي "المجلس الشعبي الوطني"¹.

ومع ذلك، فإنه في بداية هذه الفترة بالذات صدر الأمر رقم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966²، الذي اعتبر بمثابة مصدر للقوانين المالي لأنه تضمن أحكاما تشريعية ذات طابع عام، لاسيما فيما يخص الإطار العام الذي تقدم فيه قوانين المالية والقواعد الواجب احترامها في شأن ذلك³.

وفي سنة 1976، صدر الميثاق الوطني بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05/07/1976⁴، الذي أكد بشكل لا يدع مجالا للشك على أهمية الرقابة والأجهزة التي تتولاها في الفقرة الرابعة من الفصل الثاني من الباب الثاني منه حيث جاء فيها⁵: "إذا كانت الثورة تضع ثقتها في الناس، فهذا لا يمنعها أن تفكر في وضع أجهزة للمراقبة من القاعدة إلى القمة، مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد، ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون...

إذن المطلوب من المراقبة هو الاهتمام بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة تمكينها من القيام بالمهام المحددة لها...

من ناحية أخرى، يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها، تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري...

إن وظيفة المراقبة عامل رئيسي في مسيرة الثورة، وأنها تستهدف ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد وأنها تمارس بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة وبأجهزة دائمة للدولة".

وقد ترجم هذا الاهتمام بقضية الرقابة، وعلى رأسها الرقابة البرلمانية، في دستور 1976⁶ المستلهم من الميثاق الوطني، حيث تأسس في ظل المجلس الشعبي الوطني كهيئة تشريعية تختص بوظيفة التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة التي من بينها الرقابة على

(1) - BENAÏSSA Said, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 36.

(2) المؤرخ في 1965/12/31، ج.ر عدد 108.

(3) أنظر على وجه الخصوص المواد من 06 مكرر 2 إلى 06 مكرر 5 منه.

(4) جريدة رسمية عدد 61.

(5) الميثاق الوطني، طبعة المعهد التربوي الوطني الجزائري، 1976، ص 82، 83، 84، 85.

(6) الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 1976/11/22، ج.ر عدد 94.

النفقات العمومية، لكن في إطار نظام سياسي قائم على إيديولوجية الحزب الواحد، والمستند دستوريا على مبدأ وحدة السلطة وتقسيم الوظائف. في هذا الإطار العام، يمارس المجلس الشعبي الوطني على مستواه الرقابة في مدلولها الشعبي ابتداء من تشكيل لجانه التي من بين أهمها اللجنة المالية الدائمة فالتصويت على ميزانية الدولة إلى الاستماع إلى الحكومة واستجوابها وتوجيه أسئلة كتابية لها إلى الاستماع كذلك إلى عرض الحكومة في نهاية كل سنة مالية حول استعمال الإعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة إلى السنة المالية المعنية والتصويت على قانون ضبط الميزانية وصولا إلى حقه في إنشاء لجان تحقيق في أي وقت يشاء¹.

ورغم أن رقابة المجلس الشعبي الوطني بجميع صورها المذكورة آنذاك، لا تهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطات، وإنما تهدف إلى تحسين الأداء لجميع السلطات باعتبار أن الرقابة تمثل الوظيفة الرابعة، كما لم تكن هذه الرقابة موجهة ضد الحكومة لأن هذه الأخيرة غير مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني².
ولكن ابتداء من سنة 1984، تم التنصيص على قواعد الرقابة البرلمانية على الميزانية، كما سنبينه في الفرع الثاني.

المطلب الثاني - من سنة 1984 إلى الوقت الحاضر

إذا كان المؤسس الدستوري في دستور 1976، نص بوضوح على المواضيع المتعلقة بمادة المالية العمومية، خلافا لما كان عليه الأمر في دستور 1963 فإنه لم يحدد القواعد التي تنظم قوانين المالية، ولم ينص على تحديدها بقانون لاحق وهو ما دفع النواب في أكثر من مرة للمطالبة بوضع إطار قانوني ينظم قوانين المالية ويساعدهم في ممارسة الوظيفة الرقابية على الميزانية، أي يمكنهم من ممارسة الاختصاص المالي والترخيص البرلماني والتحكم في الميزانية وفي العمليات المالية.

والهدف من كل هذا، هو الرقابة السياسية على أعمال الحكومة³، مما يدل على أن وجود نظام رقابي يبين القواعد القانونية المتعلقة بالقوانين المالية لم يأت صدفة أو بطريقة غير إرادية، وإنما جاء عبر مسار طويل تخللته مطالبات برلمانية حظيت تدريجيا بقبول

(1) المواد 126، 145/06، 151، 161، 162، 185، 188 منه.

(2) - BENAÏSSA Said, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 37, 47.

(3) - BOUARA M.T , op, cit, p 310.

الحكومة¹. إذا فهذا النظام يعد ضماناً للنواب توفر لهم إمكانية ضبط النشاط المالي للحكومة ومراقبة مدى التزامها بالرخصة المالية فضلاً عن أن تنظيم مالية الدولة في حد ذاته يعد عملاً ذات أهمية معتبرة.

هذا النظام تضمنه القانون المتعلق بالقوانين المالية، الذي أصبح ضرورة ملحة² حيث صدر تحت رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984³، محدداً قوانين المالية على سبيل الحصر في ثلاثة قوانين وفقاً لما تنص عليه المادة الثانية منه والتي جاء فيها ما يلي:

"يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية وقوانين المالية المكملّة والمعدّلة

2- قانون ضبط الميزانية".

ومعرفاً لهذه القوانين في نصوص موادّه الثالثة، الرابعة والخامسة على التوالي كما يلي:

المادة الثالثة: "يقر ويرخص قانون المالية، بالنسبة لكل سنة مالية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأس المال"⁴.

المادة الرابعة: "يمكن للقوانين المالية التكميلية أو المعدّلة، دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة، أو تعديلها خلال السنة الجارية".

المادة الخامسة: "يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو معدّلة الخاصة بكل سنة مالية".

القانون رقم 84-17 عدل عدة مرات ليتماشى مع التغيرات السياسية والاقتصادية وكان أول هذه التعديلات، التعديل الذي جاء به القانون رقم 88-05⁵، الذي نص في المادة منه على إلغاء جميع الأحكام المخالفة للقانون رقم 88-01⁶ المتضمن القانون التوجيهي

(1) - Ibid, p 357, 358.

(2) " أو كما عبر عن ذلك الأستاذ دنيدي يحي بقوله: " Au lendemain de la mise en place de la constitution du 22 November 1976, la future loi du 07 Juillet 1984 était considérée comme l'une des principes nécessaires à la construction juridique de l'état

(3) جريدة رسمية عدد 28.

(4) معدّلة بموجب المادة الأولى من القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12/01/1988، ج.ر. عدد 02.

(5) مشار إليه.

(6) مشار إليه.

للمؤسسات العمومية والاقتصادية، حيث كان هذا انعطافا كبيرا أدى إلى تغيير في مضمون وشكل قوانين المالية والميزانية والإجراءات الميزانية¹.

وفي دستور 1989²، نجد المؤسس الدستوري هذه المرة أعطى السيادة الكاملة للبرلمان في مجال التشريع، وذلك بحذفه النص الخاص بالتشريع بأوامر، وأعطى للبرلمان أيضا السلطة في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة كما في دستور 1976³ وخوله حق التصويت على ميزانية الدولة وعلى قانون ضبط الميزانية⁴، وحق توجيه أسئلة للحكومة وحق وحق استجوابها⁵، وحق اللجان البرلمانية⁶. لكن الشيء الذي ميز به المؤسس الدستوري هذا هذا الدستور، هو نص المادة 40 منه التي أفرت التعددية الحزبية ولو على استحياء، إذ سمّتها الجمعيات ذات الطابع السياسي، حيث نصت على أنه: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به...".

أما أهم شيء ميز به المؤسس الدستوري دستور 1996⁷ هو الازدواجية البرلمانية حيث نص في المادة 98 على أنه: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين... هذا البرلمان ذي الغرفتين مخول دستوريا برقابة عمل الحكومة عن طريق المصادقة على قانون المالية للسنة والتصويت على الميزانية والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية والمصادقة على المعاهدات ذات الأثر المالي وعن طريق حق توجيه أسئلة للحكومة واستجوابها، وحق المصادقة على قانون ضبط الميزانية والاستماع إلى الحكومة عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة، وإنشاء لجان التحقيق المؤقتة⁸. كما ميز المؤسس الدستوري هذا الدستور بعودة النص على الطريقة الموازية للتشريع من قبل البرلمان، وهي التشريع بأوامر⁹.

إن التجربة الجزائرية في ميدان الرقابة البرلمانية على الميزانية، تعد تجربة بسيطة جدا إذا ما قورنت مع التجريبتين الانجليزية والفرنسية، خصوصا ما يتعلق بالممارسة البرلمانية في عهد التعددية الحزبية، لذلك يرى بعض الدارسين "بأن تناول بالدراسة للممارسة البرلمانية

(1) - BENAÏSSA Said, L'autonomie des E.P.E et les finances publiques, revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, o, cit, pp 178 et ss.

(2) دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم رقم 89-18، المؤرخ في 1989/02/28، ج. ر عدد 09.

(3) المادتان 92، 93 منه.

(4) المادتان 16/115، 150 منه.

(5) المادتان 124، 125 منه.

(6) المادة 151 منه.

(7) دستور 1996، المؤرخ 1996/12/08، ج. ر عدد 76.

(8) المواد: 98، 99، 07/120، 12/122، 123، 06/131، 133، 160، 02/134، 161 منه.

(9) المادة 24 منه.

التعددية التي بدأت مع الفترة التشريعية الرابعة، يعد في كل الأحوال من قبيل العمل الاستكشافي المحدود من وجهة النظر العلمية، فإذا كانت التجارب البرلمانية المعروفة في العالم قد أخذت أحيانا عدة قرون -أكثر من أربعة قرون في إنجلترا- من أجل أن تستقر وتثبت وتتجلى معالمها، فإن التجربة في الجزائر لا زالت في بدايتها ...، فهي ليست ناضجة من أجل دراسة تأطيرية أو أكاديمية تسمح باستخلاص نتائج عامة أو تقييمية من قبيل الحكم عليها إيجابا أو سلبا بهدف معرفة مواطن الضعف والنقص فيها لتطويرها، أو مواطن القوة لدعمها¹ ."

يتجلى من خلال تعاقب الدساتير الجزائرية، أنه يلمس تطور واقعي في الرقابة البرلمانية ومنه تقوية سلطة البرلمان من خلال منحه الوسائل اللازمة والتي تساعده في أداء دوره الرقابي خاصة بعد تكريس مبدأ التعددية الحزبية وكذا مبدأ الازدواجية البرلمانية.

المبحث الثاني

أنواع ووسائل الرقابة البرلمانية

على الميزانية العامة

اهتمت الجزائر بمجال الرقابة البرلمانية من الاستقلال إلى يومنا هذا، ويتضح هذا الاهتمام بالنظر إلى الكم الهائل من القوانين التي نصت على الرقابة البرلمانية وسبل تفعيلها، وقد تم التأكيد بنصوص دستورية وقانونية، على أن يتولى البرلمان بغرفتيه رقابة نشاطات الحكومة في مجال تنفيذ الميزانية²، وحدد الوسائل التي يمكن أن تكفل ممارسة هذه الرقابة التي قد تكون في صورة رقابة سابقة للتنفيذ، وتتمثل أساسا في المصادقة على

(1) أنظر السيد لمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني، عدد 04، 2003، ص 109.

(2) أنظر:

- المواد 120، 122، 123، 131، 132، 133، 160، 161 من دستور 1996.
- القانون رقم 84-17 المتعلق بالقوانين المالية، مشار إليه.
- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 15.
- القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مشار إليه.
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010، ج. ر عدد 50.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22/07/1997، ج. ر عدد 53، المعدل في 30/07/2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22/01/1998، ج. ر عدد 08، المعدل في 28/11/2000.

مشاريع قوانين المالية (المطلب الأول)، أو في صورة رقابة مرافقة، وهي تتم عن طريق استعمال البرلمان لوسائل: السؤال الاستجواب، تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، ورقابة لجان المالية البرلمانية، وكذا آلية ملتصق الرقابة (المطلب الثاني)، وقد تكون في صورة رقابة لاحقة تتمثل في المصادقة على مشاريع قوانين ضبط الميزانية (المطلب الثالث).

المطلب الأول- الرقابة البرلمانية السابقة على الميزانية العامة للدولة

يمارس البرلمان الرقابة السابقة على تنفيذ السياسة المالية بوجه عام، وعلى تنفيذ الميزانية بوجه خاص، عن طريق المصادقة على مشروع قانون المالية وتعديلاته خلال السنة المالية، وعلى التشريعات المالية والتشريعات ذات النتائج المالية.

ومع أن جانباً من الباحثين في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، يرى أنه لا يجوز اعتبار اعتماد برنامج الحكومة وما يماثل ذلك، مثل التصويت على مشاريع قوانين المالية أو إقرار المخططات العامة من وسائل الرقابة، وإنما هي قرارات يصدرها البرلمان بعد أن يناقش ويراجع البرامج والمشاريع والمخططات، وبالتالي فهي أثر من آثار هذه المناقشات والمراجعات فقط وليست رقابة سابقة¹.

فإن جانباً آخر من الباحثين يرى بأنه إذا كانت الحكومة تملك حق اقتراح مشروع قانون المالية، وتسجل فيه النفقات كما تراها مناسبة، فإنها لا تملك هذا الحق بشكل مطلق من كل قيد في هذا الخصوص، فهي تخضع في ذلك لرقابة البرلمان الذي يكون له كل الحق في مناقشة كل بنود مشروع قانون المالية، بما في ذلك المتعلقة بالنفقات وكيفية تنفيذها وإدخال ما يراه مناسباً من تعديلات على هذا المشروع والمصادقة أو عدم المصادقة عليه، بمعنى أن البرلمان يراقب جميع أوجه الإنفاق الحكومي، الأمر الذي يدفع إدارات السلطة التنفيذية إلى ضرورة توخي الحرص والحذر في تسيير السياسات المالية التي تشكل فيها سياسة النفقات العمومية العمود الفقري، كي تتجنب انعقاد مسؤوليتها أمام البرلمان أو تقع عرضة لانتقادات أعضائه. وعليه فإن إقرار أو المصادقة على مشروع قانون المالية - في نظر هؤلاء - يعد نوعاً من أنواع الرقابة المالية السابقة على التنفيذ².

ومما يدعم هذا الرأي الثاني القائل بوجود رقابة برلمانية سابقة الميزانية، أن هذه الرقابة تدخل ضمن مفهوم الرقابة السابقة بوجه عام.

(1) محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 516.

(2) نفس المرجع، ص 516.

والرقابة السابقة كما عبر عنها الدكتور عوف محمد الكفراوي: " هي حق يخوله القانون لشخص عام، وهذا النوع من الرقابة يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها. فالرقابة تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي لحسن توزيع الموارد الاقتصادية ولترشيد الإنفاق العام لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة وتبين عمليات الرقابة المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة المعتمدة أو المملوكة للوحدات الخاضعة لأحكام الرقابة المالية الحكومية، تتخذ صور الموافقة المسبقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال، ومن الطبيعي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات، حيث لا يتصور أن تتم الرقابة على تحصيل الإيرادات ولكنها تعني هنا الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، وهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان، ولذلك يطبق الرقابة المانعة..."¹، ويخلص إلى القول بأن "الرقابة السابقة تتخذ عدة أشكال:

- إصدار القوانين واللوائح والتعليمات المالية.

- اعتماد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة

- اعتماد الموازنة العامة للدولة والموازنات التخطيطية للسنة المالية..."²

إن الأثر الإيجابي الذي تتركه الرقابة البرلمانية على الميزانية حتى قبل وقوعها، وخوفا منها، فإن جميع أجهزة السلطة التنفيذية تنقيد بالإجراءات القانونية والتنظيمية في مرحلة تحضير قانون المالية، وتلتزم أيضا بتوضيح كل ما يدرج فيه من إيرادات ونفقات وبيان كيفية تنفيذها. ومنه، ستتم دراسة الرقابة البرلمانية على قوانين المالية، بالتطرق إلى كيفية إعداد الميزانية (الفرع الأول)، ثم التعرف على طريقة اعتماد الميزانية (الفرع الثاني)، وأخيرا الوصول إلى أهم نتائج المصادقة على مشروع قانون المالية للسنة (الفرع الثالث).

الفرع الأول - إعداد الميزانية العامة للدولة في الجزائر³

يعتبر الكثير من الباحثين " أن تحضير الميزانية العامة للدولة هو إجراء تقني وسياسي في آن واحد، يتميز بدرجة عالية من التعقيد، ويتطلب التأقلم مع مختلف التطورات¹، "

(1) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية (النظرية والتطبيق)، مطبعة الانتصار بالإسكندرية، طبعة 02 سنة 2004، ص 40.

(2) نفس المرجع، ص 40.

(3) إلياس حودميسة، الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2010/2002، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والإعلام، سنة 2012، ص 75.

وتشير هذه المقولة إلى فكرة مهمة وهي صعوبة إعداد الميزانية العامة للدولة، وهو ما يؤهل الحكومة بأن تكون هي المسؤولة عن إعدادها، وهذا نتيجة للاعتبارات التي أشرنا إليها سابقا.

أولاً- السلطة المكلفة بإعداد الميزانية العامة للدولة

يشير الدستور على " أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية المقدم من قبل الحكومة في ظرف 75 يوما، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"² وهو ما نص عليه كذلك القانون العضوي رقم 99-02³، وهو ما يدل على أن تحضير مشروع الميزانية العامة من اختصاص الحكومة، وتشكل سلطة الاختصاص في هذا المجال لوزير المالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية⁴.

وتجدر الإشارة هنا بأن السلطة التنفيذية عموما، ووزارة المالية خصوصا كانت قبل سنة 1998 مختصة بإعداد اعتمادات التسيير فقط، بينما كان إعداد اعتمادات التجهيز من صلاحيات مندوب التخطيط الخاضع لوصاية رئيس الحكومة، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998، الذي أعطى وزير المالية صلاحيات تحضير اعتمادات التجهيز⁵.

وعلى هذا الأساس أصبح وزير المالية يمارس الدور الأساسي في هذه العملية، إذ تقوم وزارة المالية بتجميع مشاريع القطاعات الوزارية وترتيبها وضبطها وفق التعليمات والخطط التنموية للدولة⁶. ويتضح بأن الحكومة تنفرد بإعداد الميزانية العامة للدولة دون أي دور للبرلمان في هذا الجانب، بالرغم من مطالبة نواب البرلمان المتكررة قصد السماح لهم بمساهمة في إعداد الميزانية العامة.

(1) – MICHEL BOUVIER, Marie Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale, Finances publiques, LGDJ, Paris, 07 ème édition, 2004, p 305.

(2) المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل سنة 2008.

(3) القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 هـ الموافق لـ 08 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر عدد 21 الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999، ص 16.

(4) مرسوم تنفيذي رقم 95-54، المؤرخ في 15 رمضان 1415 هـ الموافق لـ 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج. ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 19 مارس 1995، ص 08.

(5) زكرياء برزيق، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 17.

(6) لعمارة، مرجع سابق، ص 157.

ثانيا- مراحل إعداد الميزانية العامة للدولة

1- مرحلة توجيه سياسة الميزانية

تعتمد هذه المرحلة على إعداد نصين أساسين هما:

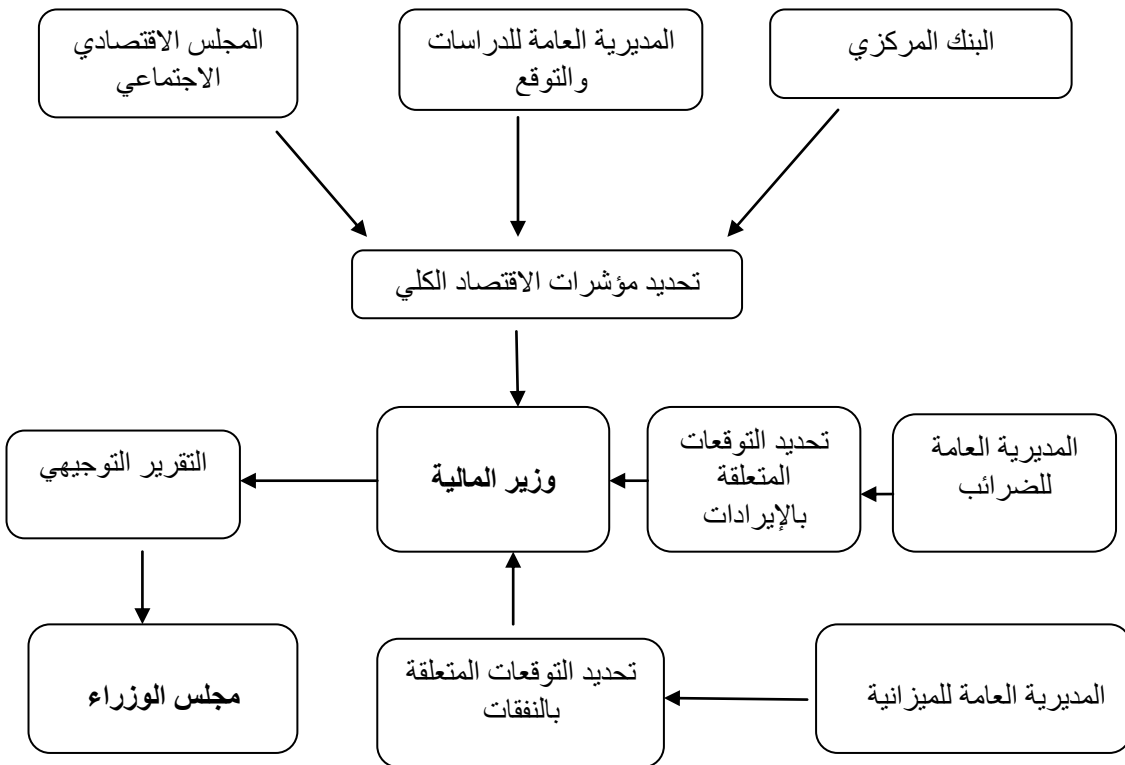
- التقرير التوجيهي

يتم إعداده من قبل مختلف المديريات التابعة لوزارة المالية: المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للدراسات والتوقع، المديرية العامة للميزانية التي تتولى إعداد التقارير بالتنسيق مع مختلف الهيئات¹.

- المذكر المنهجية المتعلقة بالتحضير للمشروع التمهيدي لقانون المالية

بعد الموافقة على التقرير التوجيهي، يقوم وزير المالية بإرسال مذكرة توجيهية تتضمن المشروع التمهيدي لقانون المالية، إلى كل الأمرين بالصرف قصد توجيه الاقتراحات المرجو تحقيقها، والعمل على إعلام الأمرين بالصرف بالوضعية المالية للدولة².

الشكل رقم 01: كيفية إعداد التقرير التوجيهي للميزانية العامة للدولة في الجزائر



المصدر: عادل حابسة، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 27.

(1) حابسة، مرجع سابق، ص 27.

(2) حابسة، مرجع سابق، ص 28.

2- مرحلة تقديم الاقتراحات ودراستها

تقدم الاقتراحات من قبل الهيئات الوزارية إلى الوزراء لرفعها بدورهم إلى وزارة المالية، لتتولى المديرية العامة للميزانية دراسة هذه الاقتراحات ومدى تطابقها مع التعليمات والتوجيهات المقدمة.

3- مرحلة المناقشة والتحكيم

تقوم المديرية العامة للميزانية بالتحكيم المسبق، من خلال تنظيم جلسات تناقش فيها أهمية المشاريع، وكذا الإعتمادات التي رصدت بشأنها حسب كل قطاع وكل ولاية، وفي الأخير تقوم بإعداد تقرير تلخيصي¹، يجمع فيه كل البيانات في ميزانية واحدة، ليتم تقديم المشروع التمهيدي لقانون المالية.

4- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على مجلس الحكومة

يقوم وزير المالية بإرسال المشروع التمهيدي إلى مختلف الوزارات تحضيراً للمناقشة التي يتم تناول فيها المبررات والتوضيحات بشأن الإعتمادات المالية، كما يساهم الوزير الأول في هذه المرحلة، بتقديم توجيهاته ورؤيته بشأن ظروف الإنفاق العام.

5- عرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء

يتولى وزير المالية إدخال التعديلات التي تم إحداثها، لترسل بعد ذلك إلى مصالح الوزارة الأولى، ثم إلى مجلس الدولة برئاسة رئيس الجمهورية ليقدم بذلك توجيهاته وتوصياته الرامية إلى تحقيق فعال لمضمون مشروع قانون المالية².

وبهذه الخطوات، يتم الانتهاء من مرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية، إذ يبرز الدور الانفرادي للحكومة مع غياب كلي لأي دور برلماني.

ثالثاً- اعتماد الميزانية العامة للدولة

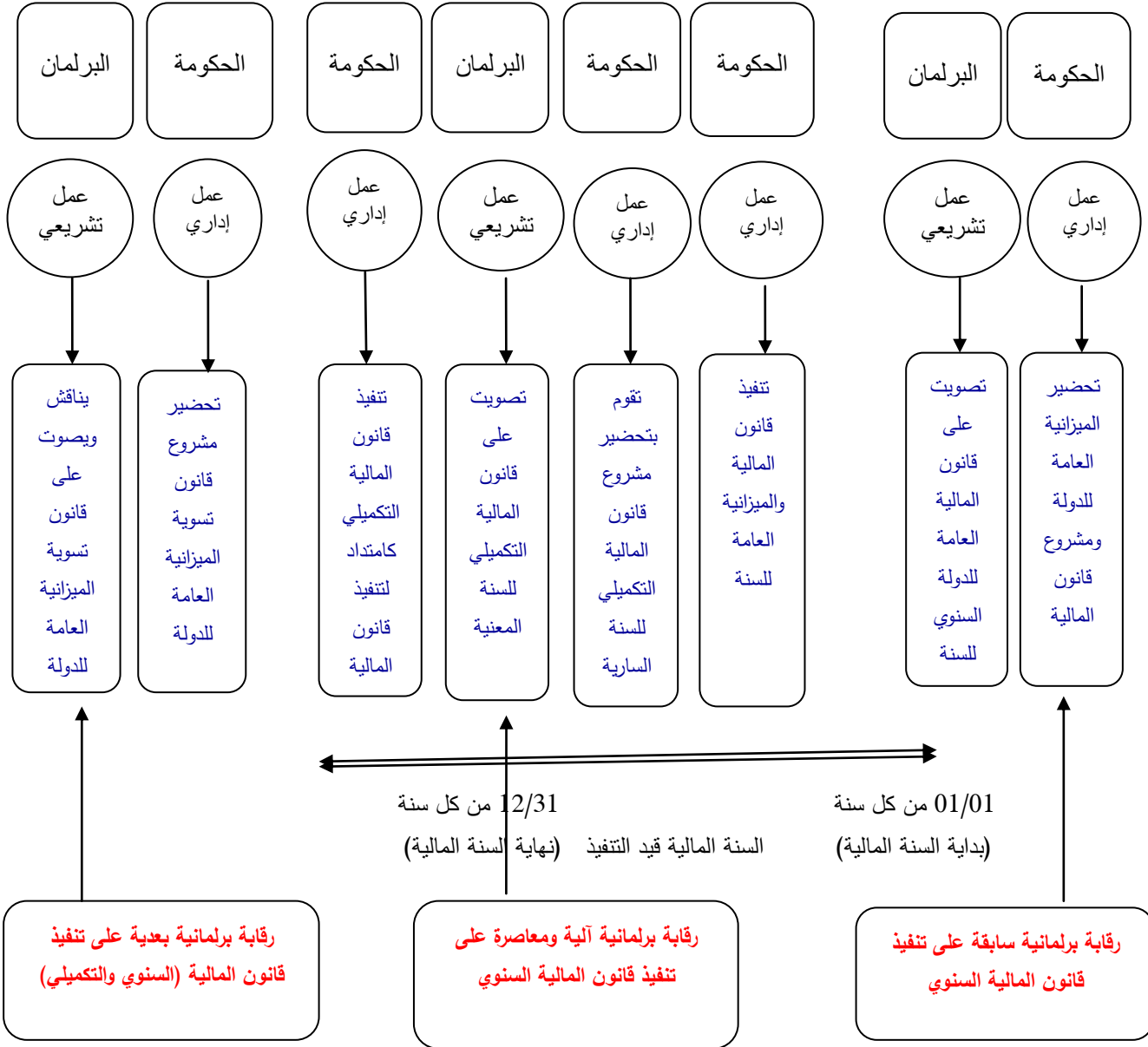
وفقاً لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، يبرز دور السلطة التشريعية الخاص بمنح الرخصة المالية للحكومة " *L' autorisation budgétaire* "، وهذا قصد تنفيذ الميزانية العامة للدولة، ويتحقق اعتماد مشروع قانون المالية من قبل البرلمان من خلال قيام النواب بالمناقشة " *L'examen* " والتعديل " *La Modification* " والتصويت " *Le vote* " على مشروع قانون المالية، وبالتالي فإن الرقابة البرلمانية السابقة على الميزانية العامة

(1) حابسة، مرجع سابق، ص 29.

(2) نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 107.

الدولة، تتحقق فعليا خلال مراحل اعتماد السلطة التشريعية لمشروع قانون المالية، وإذ يمر اعتماد الميزانية العامة للدولة في الجزائر بالمرحل الآتية:

الشكل رقم 02: أنماط الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة



المصدر: مراد باهي، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص 56.

1- تقديم مشروع قانون المالية للمجلس الشعبي الوطني

بعد الانتهاء من إعداد وعرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء، تقوم الحكومة بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (الفقرة 03 من المادة 119 من الدستور)، إذ

يجب أن يتم هذا الإيداع في تاريخ أقصاه 30 سبتمبر من السنة المالية المعنية (المادة 67 من القانون رقم 89-24 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية)، إلا أن هذا النص القانون لم يراع من طرف الحكومة في العديد من المرات، إذ تم إيداع مشروع قانون المالية لسنة 2006 و 2010 في 10/08 أكتوبر 2005، و 19 أكتوبر 2009 على التوالي، وهو ما يعكس تقصير الحكومة خصوصا في ظل غياب الآثار القانونية المترتبة عن هذا التأخير.

إذ تنص المادة 68 من القانون 84-17، على ضرورة إرفاق مشروع قانون المالية بمجموعة من الوثائق كالقائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية / توزيع النفقات / قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والكشوفات المقررة لهذه الحسابات، إلا أنه ما يمكن ملاحظته هو غياب الالتزام بهذا النص القانوني خصوصا فيما يتعلق بتقديم مشروع قانون المالية المتضمن ضبط الميزانية العامة للسنة المالية (ن-3)¹، وهو ما يضعف من قدرة نواب البرلمان على الفهم الجيد لأوجه صرف المال العام، وكذا ممارسة دورهم الرقابي على أكمل وجه.

إن تقديم مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولا، يبين الأولوية في النقاش والمكانة الرقابية التي يحظى بها هذا المجلس، بالمقارنة مع مجلس الأمة، خصوصا وأن حق التعديل يبقى من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني فقط.

أ- دراسة مشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية

بعد إيداع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تقديم نص المشروع إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس، والتي تقوم بدراسته ومناقشته مع أعضاء الحكومة، كما يمكنها الاستعانة بالخبراء والمختصين، وتعد لجنة المالية والميزانية من أهم اللجان البرلمانية بالمجلس والأكثر من حيث عدد الأعضاء، إذ تتكون من 30 إلى 50 عضوا وهو ما يعكس الأهمية السياسية لقوانين المالية².

وإذ يتركز الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة في عمل هذه اللجنة، من خلال مدى مساهمتها في تعديل مشروع قانون المالية (بالرغم من تقديم نواب المجلس الشعبي الوطني 752 تعديلا خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2010 لم يتم قبول سوى 62 تعديلا)، بالموازاة مع هذا، قامت اللجنة بإجراء 235 تعديلا خلال نفس الفترة، وعلى الرغم من هذا يبقى العمل الرقابي لهذه اللجنة جد محدود بالنظر إلى الأسباب التالية:

(1) حابسة، مرجع سابق، ص 32.

(2) سليم كسير، مرجع سابق، ص 16.

- تدني نسبة حضور أعضاء اللجنة للاجتماعات الخاصة بمناقشة مشروع قانون المالية، إذ لم تتعد نسبة الحضور الخاصة بمناقشة هذا المشروع سنة 2004 نسبة 23%، وتعد أعلى نسبة حضور لهذه الاجتماعات 61% أثناء مناقشة قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

- طبيعة التمثيل داخل لجنتي المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، محكوم بنسبة تمثيل المجموعات البرلمانية داخل المجلس (المادة 34 من د م ش و)، هذا النص القانوني يحول دون وجود تمثيل قوي للمعارضة السياسية داخل اللجان البرلمانية، خصوصا لجنة المالية.

- الطبيعة التقنية لمشروع قانون المالية، وعلى الرغم من استنجاد أعضاء اللجنة بالخبراء والمختصين قصد تنويرهم في مسائل ذات الصلة بالمشروع، إلا أن هذا لم يقلل حجم هذا الإشكال، خاصة في ظل عدم تقديم الحكومة للوثائق الإضافية المساعدة على الفهم الجيد لنص المشروع.

- اقتصار طلبات الاستماع *Les demandes d'auditions* التي تجريها اللجنة على أعضاء الحكومة ومساعدتهم والإطارات العليا الخاصة بوزارة المالية والتجارة، دون اللجوء إلى الخبرات والهيئات الخاصة غير الحكومية، وهو ما يحد من أهمية وقيمة هذه الاستشارة¹.

- عدم نشر محاضر أعمال اللجنة الخاصة بجلسات الاستماع والنقاش، بموجب المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يعد تعديا واضحا على الحق الرقابي للبرلمان².

- تجاهل التقرير التمهيدي المعد من قبل اللجنة أثناء إحالة مشروع قانون المالية على النقاش في الجلسات العامة بموجب المادة 02/120 من الدستور "تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروف"، وعلى هذا الأساس فإنه وبالرغم من الدور الرقابي الذي تمارسه لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني على الميزانية العامة للدولة، يظل هذا الدور محتشما ومحدودا جدا، بالرغم من المسؤولية الملقاة على عاتقها.

(1) سليم كسير، نفس المرجع السابق، ص 22.

(2) كسير، نفس المرجع السابق، ص 22.

ب- المناقشة العامة لمشروع قانون المالية في الجلسات العامة

تنتهي لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني عملها بتقرير تمهيدي، طبقا للمادة 03/78 من (ن د م ش و)، ثم يحال مشروع قانون المالية المعد من قبل الحكومة على النواب في الجلسات العامة لمناقشته وتعديله، هنا يبرز الدور الرقابي السابق للنواب على الميزانية العامة للدولة، إلا أن هذا الحق الرقابي يبقى مقيدا إلى حد كبير، بالنظر إلى العوامل الآتية:

- محدودية التوقيت الزمني لتدخل النواب، حيث لا يحق لنائب أن يتعدى 07 دقائق أثناء تدخله، غير أن أعضاء الحكومة من جهة ومقرر لجنة المالية يحق لهم التدخل دون أي تحديد زمني¹.

- ضعف المستوى العلمي والتكوين المالي للنواب، الأمر الذي من شأنه التقليل من قيمة المناقشة العامة، وجعلها مناقشة غير معمقة بعيدة عن التقنية، وهو ما نلمسه من خلال تدخلات النواب التي تميل في كثير من الأحيان إلى الديماغوجية.

- قلة المعلومات الاقتصادية والإحصائية والجبائية التي يملكها النواب، وعدم تقديم الحكومة للوثائق المساعدة على فهم مشروع قانون المالية المقدم، يحول دون الإدراك الجيد لنص المشروع ذو الطبيعة التقنية.

- قصر المدة القانونية المتعلقة بالمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية، المقدر بـ 47 ابتداء من تاريخ إيداع الحكومة لنص المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني المادة 02/44 من القانون العضوي رقم 99-02، هذه المدة إذا ما استثنينا منه فترة مناقشة مشروع القانون على مستوى اللجنة تبقى جد قصيرة، إذ تم إحالة مشروع قانون المالية لسنة 2003 على لجنة المالية والميزانية بتاريخ 2002/09/16، ثم إحالته على المناقشة العامة بتاريخ 2002/10/15، وتم التصويت، وتم التصويت عليه في 2002/10/27، أي أنه لم يتعدى 12 يوما، وكذا مشروع قانون المالية لسنة 2004 الذي دامت فترة مناقشته العامة 10 أيام. (ففي بريطانيا مثلا تملك المعارضة السياسية لوحدها 20 يوما لانتقاد السياسات الحكومية المتعلقة بالنفقات)، وهو ما يجعل دراسة ومناقشة قانون المالية على مستوى الجلسات العامة سريعة ومختصرة *un examen hâtif et sommaire*

- قلة تدخلات نواب المجلس في الجلسات العامة أثناء مناقشة مشروع قانون المالية، خصوصا فيما يتعلق بمشاريع القوانين التكميلية، إذ تكاد تكون منعدمة (أثناء النقاش

(1) كسير، نفس المرجع السابق، ص 29.

العام على مشروع قانون المالية لسنة 2003، لم يتدخل سوى 110 نائبا من أصل 389 نائبا، وفي مشروع قانون المالية 2007 لم يتدخل سوى 140 نائبا.

- تطويق الحق في الرقابة السابقة على الميزانية العامة للدولة من خلال تطويق الحق في تعديل مشروع قانون المالية، إذ يتحدد هذا القيد على وجود جملة الحدود القانونية *les limites de droit* والحدود العملية *les limites de fait* هذه الحدود تزيد من التفوق في الجانب المالي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وإذ تبرز الحدود القانونية بشكل واضح في¹:

* النصاب القانوني *le quorum*

تنص المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، والمادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن: كل تعديل يجب أن يقدم من طرف عشرة 10 نواب.

* المهلة القانونية *le délai*

يودع التعديل في أجل أربعة وعشرون (24) ساعة، ابتداء من تاريخ المناقشة العامة للنص المراد تعديله موقعا من جميع أصحابه، وتجدر الإشارة أن هذه المادة القانونية هي في تناقص مستمر، حيث كانت المدة 07 أيام ثم 03 أيام ثم 24 ساعة.

* أن يكون التعديل مكتوبا

لا يمكن أن يقدم التعديل شفويا، بل يجب أن يقدم مكتوبا كما يشترط أن يخص التعديل مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به، إن تضمن إدراج مادة إضافية، كما يجب أن يكون التعديل معللا بإيجاز.

* المادة 121 من الدستور

لقد أدرج المشرع الجزائري قيودا إضافية بموجب الدستور يترتب عنه رفض أي تخفيض للموارد العمومية أو زيادة في الأعباء والنفقات العمومية، ما لم يكن مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها. على ضوء هذه المادة تتضح لنا حالات القبول وحالات الرفض أو الحظر.

1- حالات الرفض أو الحظر:

- إذا ترتب عن التعديل تخفيضا في الموارد العمومية.
- زيادة في الأعباء العامة.

(1) سليم كسير، مرجع سابق، ص 39.

2- حالات القبول:

- إذا تضمن التعديل البرلماني زيادة الموارد العامة.
- إذا تضمن التعديل البرلماني تخفيضا في الأعباء (النفقات).
- إذا تضمن التعديل زيادة في النفقات مرفقا بتدبير يضمن الزيادة في الموارد.
- التعديل المتضمن تخفيضا في الموارد متبوعا بتخفيض للنفقات (توفير مبالغ مساوية لنسبة التخفيض المقترحة للموارد)¹.

أما فيما يخص الحدود العملية:

- تحوز نسبة التعديلات التي تجريها اللجنة المالية والميزانية على مشروع قانون المالية، على الأغلبية من حجم التعديلات البرلمانية، غير أن هذه التعديلات تندرج غالبا في الإطار الشكلي المحض، نتيجة انحياز جل أعضاء اللجنة للمشروع الحكومي للتعبير عن الانضباط والوفاء لتعليمات حزب الأغلبية، الذي تنبثق منه الحكومة وهو ما يساهم في خضوع لجنة المالية والميزانية للحكومة².

- تزايد ظاهرة سحب التعديلات:

- تأخذ ظاهرة سحب التعديلات المقترحة على المشاريع قوانين المالية نسبة معتبرة، إذ تفسر ظاهرة السحب هذه بضعف قناعة النواب بدورهم الرقابي أو بوجود اتفاق *un compromis* بين لجنة المالية والميزانية وأصحاب التعديلات على إدراج التعديل في شكل توصية متضمنة في التقرير التكميلي للجنة³، ومن الممكن أن يتم السحب نتيجة اقتناع أصحابه بعدم جدواه، إلا أنه ما يفسر أكثر هذه الظاهرة، وجود مفاوضات داخل لجنة المالية والميزانية مع نواب الأغلبية (الائتلاف الحكومي) خصوصا، بضرورة سحب التعديلات لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

- تنامي ظاهرة غياب النواب المجلس الشعبي الوطني عن مناقشة مشاريع القوانين خصوصا مشروع قانون المالية، لعدم إمامهم بالجوانب المالية، أم لعدم قناعتهم بدورهم الرقابي، خصوصا وأن المادة 58 من (ن د م ش و) لا تشترط أي نسبة من الحضور لإجراء المناقشة العامة مما يساهم في ضعف الرقابة البرلمانية، وهو ما عبر عنه وزير العلاقات مع البرلمان " محمود خدري "، إلى ضرورة تدارك هذا الإشكال في النظام الداخلي للمجلس خلال الفترة التشريعية المقبلة.

(1) سليم كسير، مرجع سابق، ص 43.

(2) كسير، نفس المرجع، ص 45.

(3) المرجع نفسه، ص 46.

نستخلص أن لهذه الحدود (القانونية والعملية)، دورا بارزا في تدني السلطة المالية للبرلمان، وهو ما يحد من قيمة الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في مرحلتها السابقة، إذ لا يقوم المجلس الشعبي الوطني بدور رقابي حقيقي، باستثناء بعض التعديلات الطفيفة والتي يكون جزءا مهما منها لصالح لجنة المالية والميزانية التي تلقى سندا من قبل الحكومة، كونها تعديلات شكلية.

كما أن التكفل بتعديلات النواب يأخذ صيغا توفيقية أحيانا، فمن ضمن 54 تعديلا مقدم على مشروع قانون المالية لسنة 2010، لم يتكفل سوى بتعديلين في صياغة توفيقية متعلقين بتمديد إجراء الاستفادة من تخفيض الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات بنسبة 50% لمدة 05 سنوات لصالح مواطني بعض الولايات من جهة، وتخفيض فاتورة الكهرباء بنسبة 50% لصالح الأسر والفلاحين في ولايات الجنوب الكبير.

إن انحطاط الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة، هي نتاج كذلك ظاهرة الأغلبية *Le phénomène majoritaire* التي تميز المؤسسة التشريعية الجزائرية إذ يجد النواب حرجا في معارضة مشروع الحكومة المشكلة من نفس الأغلبية (الائتلاف الحكومي)، إذ يرى الباحث "سليم كسير" بأن ظاهرة انضباط الأغلبية تجعل من النواب مناضلي *Des militants* وليسوا ممثلين للأمة¹.

ومن هذا المنطلق فإن التعديلات المقدمة من طرف لجنة المالية والميزانية، أو تلك التي تلقى سندا من قبل اللجنة تحظى بالقبول، على عكس التعديلات المقترحة من طرف نواب المجلس وبالخصوص من طرف نواب المعارضة، والتي تمثل الجزء الأكبر من التعديلات المقدمة فإن مصيرها الرفض، لذا فإن هذا الواقع يجعل من البرلمان مجرد غرفة للمصادقة ونيل الترخيص المالي دون أي ممارسة لدور رقابي حقيقي.

ج- التصويت على مشروع قانون المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني

بعد الانتهاء من المناقشة العامة لمشروع قانون المالية، يقوم النواب بالتصويت على القانون إجمالا²، ثم يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصادق عليه إلى مجلس الأمة، فبانتهاج إجراءات التصويت على مشروع القانون، يكون نواب المجلس الشعبي الوطني قد خلصوا من المرحلة السابقة على الميزانية العامة للدولة في مدة لا تتجاوز 47 يوما كحد أقصى من تاريخ إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس.

(1) سليم كسير، مرجع سابق، ص 50.

(2) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي إقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر،

مجلس الأمة، العدد 03، جوان 2004، ص 70.

2- تقديم مشروع قانون المالية لمجلس الأمة

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، يباشر مجلس الأمة دراسة ومناقشة النص المصوت عليه بموجب المادة 03/120 من الدستور والمادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 في أجل لا يتعدى 20 يوما، إذ تتسلم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية النص المصوت عليه، وتعكف على دراسته ومناقشته دون أن يحق لها تقديم تعديلات عليه بموجب المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02، وهو ما يبعد هذه اللجنة عن ممارسة دورها الرقابي، فبالرغم من أهمية هذه اللجنة داخل المجلس باعتبارها مشكلة من أكبر عدد من الأعضاء¹، إلا أن هناك العديد من الأسباب التي تحول دون ممارستها، وكذا ممارسة كافة أعضاء المجلس من دورهم الرقابي على نص مشروع قانون المالية وهي:

- طبيعة التمثيل داخل لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، المحكوم بنسبة تمثيل المجموعات البرلمانية داخل المجلس (المادة 29 من د م أ)، والذي يحول دون تواجد أعضاء من المعارضة السياسية داخل اللجنة، إذ تعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية، وبالتالي فإن مناقشة مشروع قانون المالية تظهر خالية من كل أهمية²، وهي مناقشة من أجل المناقشة، بما أن أعضاء يخضعون لتوجيهات كتل الأغلبية (الائتلاف الحكومي) وتعليماته.

- انعدام الوثائق والملحقات التفسيرية، التي يبقى للسلطة التنفيذية السلطة التقديرية لإرسالها واستمرار احتكارها بالرغم من أن المادة 68 من القانون 84-17 المعدل والمتمم بالقانون 89-24، قد نبهت إلى ضرورة إرفاق مشروع قانون المالية السنوي بجملة من الوثائق والملحقات التفسيرية.

- الطابع التقني لقانون المالية، والذي يجد أعضاء اللجنة والمجلس صعوبة في إدراكه.

- تدني نسبة الحضور للاجتماعات الخاصة بمناقشة قانون المالية، حيث لم تتعد نسبة الحضور الخاصة بمناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2006 على مستوى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية نسبة 46%، وهو ما يقلل من قيمة المناقشات إذ تساهم هذه الأسباب إلى تدني قيمة الرقابة التي تمارسها هذه اللجنة على مشروع الميزانية العامة للدولة.

(1) تنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه: " تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية وكذا لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان من 15 إلى 19 عضوا على الأكثر، وتضم بقية اللجان من 10 إلى 15 عضوا على الأكثر ".

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، دار الخلدونية، 2007، ص 163.

- قلة تدخلات أعضاء المجلس أثناء مناقشة مشاريع قوانين المالية، بحيث لم تتعدى أعلى نسبة تدخل خلال الفترة الممتدة ما بين 2002-2010، 48 تدخلا بمناسبة مناقشة قانون المالية 2009، إذ ترجع ظاهرة العزوف هذه إلى قلة وعي أعضاء المجلس بأهمية الرقابة على المالية العامة، أو كنتيجة لضعف إيمان الأعضاء بدورهم الرقابي أو نتيجة لعدم درايتهم بالشأن المالي.

إن تدني نسبة التدخلات (72 توصية فقط، خلال الفترة التشريعية الممتدة ما بين 2002-2010)، يسهم في تفويض الرقابة ويضعف من الإنتاج الرقابي للبرلمان، وهو ما يسهم في نفوذ السلطة التنفيذية في المسائل المالية.

بعد الانتهاء من مناقشة مشروع قانون المالية خلال الجلسات العلنية، يقدم نص المشروع للتصويت عليه بالأغلبية 3/4، وفي حالة عدم المصادقة عليه، يحال نص المشروع إلى اللجنة متساوية الأعضاء، المشكلة من 10 نواب من المجلس الشعبي الوطني، و 10 نواب من مجلس الأمة، بموجب المادة 03/120 من الدستور والمادة 03/94 من القانون العضوي 02/99، بناء على طلب من الحكومة للاتفاق على نص مشترك في ظرف 08 أيام، وفي حالة عدم الاتفاق، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بأمر بموجب المادة 08/120 من الدستور، والمادة 44 من القانون العضوي 02/99¹.

إن إمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر، يعكس ضعف مركز ومكانة البرلمان الجزائري في المسائل ذات العلاقة بالشأن المالي، على الرغم من الأهمية الكبرى لهذه المسائل (الجوانب المالية)، والتي تعد النواة الأساسية لنشأة حق الرقابة البرلمانية، إن انحصار دور البرلمان في العدد المحدود من وسائل الرقابة الكلاسيكية (الأسئلة الشفوية والكتابية) وكذا الأيام الدراسية، دفعت بالكثير من المحللين للتساؤل عن جدوى مؤسسة تستهلك ما لا يقل 600 مليار سنويا².

3- استبعاد البرلمان من الرقابة على حسابات التخصيص الخاص

يشير القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية إلى 05 أصناف من الحساب الخاص للخزينة وهي:

(1) تنص الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 بأنه: " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية ".

(2) جلال بوعاتي، البرلمان يلتهم 600 مليار سنويا ويتخصص في الأسئلة الشفوية والأيام الدراسية، الخبر اليومي، السنة 20، العدد 5965، الثلاثاء 13 أفريل 2010.

1- حسابات التخصيص الخاص

2- الحسابات التجارية

3- حسابات التسبيقات

4- حسابات القروض

5- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

وهي حسابات يجري إنشاؤها لتحقيق غايات معينة، حيث يجري تحديد إيراداتها ونفقاتها خارج إطار الميزانية العامة للدولة. إن تحليل الواقع المالي في الجزائر يبرز التطور الكمي والنوعي لصنف واحد من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة وهي حسابات التخصيص الخاص*، التي ترجع أسباب اللجوء المتزايد إليها، إلى المرونة التي تتمتع بها هذه الحسابات، فعندما تعتمز الحكومة التكفل بمشكلة معينة (السكن، التشغيل، حماية البيئة)، فإنها تعزل هذه العملية عن مهامها الأخرى المقيدة في الميزانية العامة للدولة، وتفتح لها حسابا خاصا يمول من إيرادات خاصة وينفق على مجالات خاصة كذلك¹.

أ/ دوافع اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص

- إحساس المواطنين بوجود دور للدولة في معالجة انشغالاتهم، كون أن فتح حساب تخصيص خاص لمعالجة مشكلة معينة كارتفاع الأسعار مثلا، يكشف للرأي العام على اهتمام الدولة بقضايا المواطنين وحرصها على معالجتها، وهو ما يؤكد الأستاذ " رباتي *RABATE*: إن فتح حسابات التخصيص الخاص ينظر إليه دائما كإجراء سياسي "
- تحقيق أكبر قدر من المرونة في تمويل مشاريع الحكومة والإفلات من الرقابة البرلمانية، والتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية للتعامل مع الإعتمادات المالية المرصودة، خصوصا فيما يخص نقل هذه الإعتمادات.
- ضبط وحصر الأهداف المرجو تحقيقها، باعتبار أن حسابات التخصيص الخاص يحمل اسما يوحي بتحقيق الأهداف المسطرة، فمثلا حساب التخصيص الخاص "الصندوق الوطني للسكن"، يوحي بأهداف هذا الحساب والتي تندرج في إطار معالجة القضايا المتعلقة بمشكلة السكن.

* لم يشر القانون الجزائري على إعطاء أي تعريف لحسابات التخصيص الخاص، إذ يجري تعريفها على أنها هي تلك الحسابات التي يتم إنشاؤها لتحقيق أهداف محددة، وتمول ذاتيا ويجري إنفاق اعتماداتها بعيدا عن الإطار الشامل للميزانية العامة للدولة.

(1) بشير يلس شاولس، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخرينة حسابات التخصيص الخاص، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 109.

- التحرر من قيود الرقابة البرلمانية، باعتبار أن البرلمان ليس من صلاحياته الرقابة على حسابات التخصيص الخاص.

- تجسيد برامج اقتصادية واجتماعية والتحكم أكثر في تقييم فعالية النشاط العمومي.

ب/ التطور الكمي والكيفي لحسابات التخصيص الخاص

إن الهدف من إنشاء حسابات التخصيص الخاص هو تنفيذ السياسات العمومية، ونظرا لما تمكنه حسابات التخصيص الخاص في تحقيق مرونة وسهولة في تمويل البرامج، فإنه ازداد اللجوء إليها من قبل الحكومة لتشمل مجمل القطاعات الوزارية، وهو ما دفع بنواب البرلمان إلى ضرورة تقليص عدد الحسابات في الكثير من المرات، كونها تعقد من مهمة الرقابة على المالية العامة للدولة¹، إذ يصل عدد هذه الحسابات أو الصناديق إلى حوالي 70 حسابا أو صندوقا، تخصص لها اعتمادات مالية هامة من الإيرادات العامة للدولة، جعلها بمثابة ميزانية موازية غير مرقمة.

إن تمويل هذه الحسابات من الإيرادات العامة للدولة يعد تهربا إضافيا في حق رقابة البرلمان على المال العام، فبموجب المادة 56 من القانون 84-17 فإنه: تندرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة، أي يفهم بأن هذه الحسابات لا يمكن أن تشتمل إلا على الموارد الخاصة المتعلقة بها².

إلا أن الدارس للواقع المحاسبي لهذه الحسابات، يجد بأن تمويلها من حصة الإيرادات العامة لميزانية الدولة بنسبة 100 %، مثل الصندوق الوطني لتسوية الإنتاج الفلاحي لأن المشرع الجزائري لم يحدد نسبة الإيرادات التي لا يمكن تجاوزها من حصة الإيرادات العامة للدولة، عكس ما كان معمولا به في الجزائر سابقا، إذ بموجب المادة 25 من أمر 02 جانفي 1959، فإن تميل حسابات التخصيص الخاص من الميزانية العامة للدولة لا يمكن أن يتجاوز 20 %³.

إن التهرب والالتفاف على الرقابة البرلمانية السابقة في الجزائر لا يجري من خلال تنفيذ برامج الحكومة عبر آلية حسابات التخصيص الخاص، التي لا يملك البرلمان الإمكانيات والصلاحيات أحيانا لمراقبتها فقط، بل يتم عبر استهلاك نسبة مهمة من حصة الإيرادات العامة للدولة قصد تمويل هذه الحسابات، وهو ما يزيد من انحصار الرقابة البرلمانية على المال العام وإضعافها.

(1) الخبر اليومي، 2010/12/07، الموافق لـ 01 محرم 1432 هـ.

(2) أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، الجزائر، دار بلقيس، 2010، ص 49.

(3) نفس المرجع السابق، ص 51.

الجدول رقم 01: أمثلة عن حسابات التخصيص الخاص ونسب تمويلها من الميزانية العامة بالجزائر

نسبة الإيرادات الواردة من ميزانية الدولة	نماذج من الحسابات التابعة للدائرة الوزارية	عدد الحسابات	الدائرة الوزارية
100%	حساب تسيير عمليات الاستثمار العمومي المسجلة في إطار البرنامج التكميلي لدعم النمو	10	وزارة المالية
99.8%	الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب		
98.2%	صندوق تعويض ضحايا الإرهاب	08	وزارة الداخلية والجماعات المحلية
100%	صندوق تعويض ضحايا وذوي حقوق ضحايا أحداث حركة استنمام الهوية الوطنية وترقية المواطنة		
94.7%	الصندوق الوطني لتطوير الاستثمار الفلاحي	07	وزارة الفلاحة والتنمية الريفية
100%	الصندوق الوطني لتسوية الإنتاج الفلاحي		
100%	الصندوق الوطني لترقية الفن والأدب	05	وزارة الثقافة
96.2%	صندوق ترقية التكنولوجيا والفن والصناعة السينموغرافية		
100%	صندوق دعم الاستثمار	03	وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار
100%	صندوق ترقية التنافسية الصناعية		
100%	الصندوق الوطني لحماية السواحل والمناطق الساحلية	03	وزارة تهيئة الإقليم والبيئة
100%	الصندوق الوطني لتهيئة الإقليم		
100%	الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر	02	وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
95.6%	الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب		
/	الصندوق الخاص بترقية الصادرات	03	وزارة التجارة
72%	الصندوق الوطني لترقية النشاط الحرفي والصناعات التقليدية	02	وزارة الاتصال
/	صندوق الاستعجالات ونشاطات العلاج الطبي	02	وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
/	صندوق تطوير التكوين المهني المتواصل	02	وزارة التكوين والتعليم المهنيين
/	الصندوق الوطني للتسيير المندمج للموارد المائية	02	وزارة الموارد المائية
/	صندوق الأملاك العمومية والمنجمية	02	وزارة الطاقة والمناجم
85.8%	الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطور التكنولوجي	01	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
99.8%	الصندوق الوطني للسكن	01	وزارة السكن والعمران

/	الصندوق الوطني لتطوير النقل العمومي.	01	وزارة النقل
/	حساب تسيير التكوين بالخارج.	01	وزارة الشؤون الخارجية
/	الصندوق الوطني لتطوير الصيد البحري وتربية المائيات	01	وزارة الصيد والموارد الصيدلية
/	صندوق التضامن الوطني.	01	وزارة التضامن الوطني
/	صندوق الدعم العمومي للأندية المحترفة لكرة القدم	01	وزارة الشبيبة والرياضة
/	حساب تسيير الأحياء العسكرية.	01	وزارة الدفاع الوطني
/	الصندوق الوطني لطرقا والطرق السريعة.	01	وزارة الأشغال العمومية
/	///	01	وزارة المجاهدين
/	صندوق تملك الاستعمال وتطوير تكنولوجيا الإعلام والاتصال.	07	حسابات ما بين الوزارات والولاية
/	الصندوق الوطني لترقية نشاطات الصناعات التقليدية.		
70			مجموع الحسابات المفتوحة

المصدر: أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، الجزائر، دار بلقيس، 2010، ص 88، 89، (بتصرف).

ج/ صلاحيات البرلمان في الرقابة حسابات التخصيص الخاص

يمارس البرلمان الجزائري صلاحيات شبه منعدمة في الرقابة على حسابات التخصيص الخاص تتوقف عند حدود الرخصة القانونية لإنشائها، إذ تشير المادة 48 من القانون رقم 84-17 على أنه: لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية، أي فتح حسابات التخصيص الخاص لا بد أن يندرج في إطار قانون المالية الذي يمر على البرلمان للمصادقة عليه، لكن الملاحظ أنه لم تجدر الإشارة إلى مسألة غلق هذه الحسابات، وهو ما يفهم منه على أنه يمكن أن يندرج في نصوص غير قانون المالية¹.

مما يفسر على أن هذه الصناديق تبقى في يد الحكومة لتحقيق سياساتها وفق ما شاءت وبالكيفية التي تشاء، والمثير للانتباه أن فتح بعض حسابات التخصيص الخاص تم أحيانا بقانون غير قانون المالية أي خارج الإطار المحدد في المادة 48 من القانون رقم 84-17، مثل الحساب 302-038 المعنون بتنفيذ قرارات القضاء الصادرة لصالح الخواص، والمتعلقة بغرامة على حساب الدولة وبعض الهيئات² وهو ما يعني التعدي الواضح في صلاحيات البرلمان.

(1) أمزال فاتح، مرجع سابق، ص 41.

(2) نفس المرجع السابق، ص 41.

كما يستخلص أيضا، أنه إذا كان من الناحية القانونية إنشاء الحسابات الخاصة للخزينة من اختصاص البرلمان، فإنه من الناحية الفعلية تلعب الحكومة دورا مهما عليها¹.
تحدد مظاهر غياب الرقابة البرلمانية على حسابات التخصيص الخاص في النقاط التالية:

- استمرار امتناع الحكومة عن تقديم أي معلومات تتعلق بحسابات التخصيص الخاص للبرلمان، بالرغم من أن المادة 68 من القانون رقم 84-17 المعدلة بالمادة 02 من القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، تنص على وجوب إرفاق مشروع قانون المالية بقائمة الحسابات الخاصة للخزينة مع إظهار المبالغ المتعلقة بكل من النفقات وإيرادات كل حساب وكذا المكشوفات *Les découverts* المتعلقة بها*.
- إن صلاحية إنشاء حسابات التخصيص الخاص وتحديد إيراداتها من صلاحية الحكومة، فهي المقرر الوحيد لكيفية ومجالات التمويل والإنفاق ونقل اعتماداتها بل أن الحكومة تلجأ إلى تمويل هذه الحسابات من الإعتمادات المخصصة للميزانية العامة للدولة.
- غياب الشفافية فيما يتعلق بمصادر إيرادات حسابات التخصيص الخاص (الرسوم الجبائية وشبه الجبائية)، ذلك أنه من المفروض أن تحدد كيفية تحصيل إيرادات هذه الصناديق بموجب قانون المالية، إلا أن الملفت للانتباه أن الحكومة تكتفي بالإشارة إلى إمكانية وجودها مستقبلا وتعهد إلى تمويلها من الإيرادات العامة من الميزانية العامة، إذ من المفروض أن يكون البرلمان على علم مسبق بطرق تحصيل إيرادات هذه الحسابات، وأن يقوم بتسقيف نسبة تمويل هذه الحسابات عند أدنى حد ممكن لوقف استنزاف الإيرادات العامة للميزانية العامة.
- تجاهل الحكومة توصيات النواب بضرورة غلق العديد من حسابات التخصيص الخاص عديمة الجدوى، فالملاحظ أنه هناك العديد من الحسابات أو الصناديق تخصص لها اعتمادات مالية مهمة من الميزانية العامة للدولة دون أن تتفق اعتماداتها، وأخرى يجري صرف اعتماداتها بعيدا عن معايير الشفافية، مثل الصندوق الخاص بتطوير مناطق الجنوب الذي أنشئ لتحقيق التنمية في ولايات الجنوب (10 ولايات)، غير أن الحكومة

(1) بشير بلس شاوش، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة حسابات التخصيص الخاص، مرجع سابق، ص 106، 107.

* في فرنسا يخصص ملحق في مشروع قانون المالية يتضمن قائمة مفصلة لكل الحسابات الخاصة للخزينة، مرتبة ترتيبا أبجديا يحدد لكل حساب خاص للخزينة تحليلا خاصا به، كما يتناول جميع النصوص المتعلقة به وموضوعه يعرف هذا الملحق بالملحق الأزرق المتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة.

سعت لتوسيع البلديات التي يشملها برنامج هذا الصندوق إلى بلديات تتوزع على 23 ولاية¹.

إن الباحث في واقع حسابات التخصيص الخاص بالجزائر، يلمس غياب الرقابة البرلمانية على هذه الحسابات، نتيجة وجود جملة من الحدود القانونية التي تتيح للحكومة التصرف الانفرادي في هذه الحسابات، أو نتيجة تعطيل الحكومة لجهود البرلمان الرقابية على هذه الحسابات عن طريق امتناعها تقديم له أي معلومات تخص هذه الحسابات، كما نلمس كذلك، تنامي إقبال الحكومة على إنشاء هذه الحسابات لتحقيق برامجها²، لدرجة أن هذه الحسابات باتت تشكل ميزانية غير مرقمة، وهو ما يتطلب تحركا جديا لتحقيق رقابة برلمانية فعالة جزء مهم من أموال الشعب.

المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية المرافقة واللاحقة

على الميزانية العامة للدولة³

أقر الدستور الجزائري مبدأ الرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة، والتي منها الرقابة المرافقة على تنفيذ النفقات العمومية، وحدد وسائل هذه الرقابة التي تبدأ بحق السؤال والاستجواب، وتنتهي برقابة اللجان البرلمانية (الفرع الأول). كما تمارس الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال قانون ضبط الميزانية *La loi de règlement budgétaire* الذي تعده الحكومة وتقدمه للبرلمان من أجل المناقشة والتصويت عليه (الفرع الثاني).

(1) أمزال فاتح، المرجع سابق، ص 86.

* في فرنسا يخصص ملحق في مشروع قانون المالية يتضمن قائمة مفصلة لكل الحسابات الخاصة للخزينة، مرتبة ترتيبا أبجديا يحدد لكل حساب خاص للخزينة تحليلا خاصا به، كما يتناول جميع النصوص المتعلقة به وموضوعه يعرف هذا الملحق بالملحق الأزرق المتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة.

(2) الملفت للانتباه أن الكثير من حسابات التخصيص الخاص جاءت لتمويل برامج قطاعات وزارية، من المفترض أن تكون ممولة في إطار حصة كل قطاع وزاري من الميزانية العامة للدولة، وهو ما يكشف وجود تقاطع بين أهداف البرامج الخاصة بهذه الحسابات، وأهداف البرامج العامة للقطاعات الوزارية، فمن ضمن 31 دائرة وزارية نجد 23 منها تسيير حسابات تخصيص خاص.

(3) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 299.

الفرع الأول - الرقابة البرلمانية المرافقة على الميزانية العامة للدولة

أقر الدستور الجزائري مبدأ الرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة، والتي منها الرقابة المرافقة على تنفيذ النفقات العمومية، وحدد وسائل هذه الرقابة التي تبدأ بحق السؤال والاستجواب، وتنتهي برقابة اللجان البرلمانية. كما نظم المشرع الجزائري ممارسة أعضاء البرلمان لهذه الرقابة من حيث وسائلها وإجراءاتها القانونية وفقا للقانون العضوي رقم 92-02 وللنظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان¹. ولبين ذلك ندرس كيف يدرس البرلمان حق السؤال والاستجواب كوسيلة رقابية (أولا)، ثم كيف يمارس حق الرقابة عن طريق لجانه (ثانيا).

أولا - حق السؤال والاستجواب وسيلة رقابية برلمانية مرافقة

يعد حق السؤال والاستجواب من بين أهم وسائل الرقابة البرلمانية في جميع الأنظمة الدستورية تقريبا، وهو حق مكفول دستوريا لأعضاء البرلمان في الجزائر. فما حق السؤال وما حق الاستجواب؟

أولا - حق السؤال

حق السؤال بنوعيه، حق مؤكد لأعضاء البرلمان في الجزائر²، ودراسته كوسيلة أولى من وسائل الرقابة البرلمانية المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية، تتطلب تحديد ماهية السؤال وفقا لما استقر عليه التشريع والفقهاء الدستوريين، والشروط القانونية الواجب مراعاتها لصحته، قصد ضمان تحقيق الهدف منه، وكذلك بيان الإجراءات القانونية التي حددها المشرع لتقديم السؤال من قبل عضو البرلمان، وتلك الخاصة برد الوزير الموجه إليه السؤال ومواعيد الرد عن السؤال، والمسائل التي تثيرها هذه الإجراءات في التطبيق العملي، والنتائج المترتبة عنه.

أ - ماهية السؤال

نص الدستور الجزائري لسنة 1996³ على أنه يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفويا كان أو كتابيا إلى أي عضو في الحكومة، وتكون الإجابة عن الأسئلة الشفوية¹ في

(1) مشار إليها.

(2) حق السؤال مخول لأعضاء البرلمان في الجزائر، وذلك بموجب النصوص الدستورية، سواء تعلق الأمر بأعضاء المجلس الوطني في دستور 1963، أو بأعضاء المجلس الشعبي الوطني في دستور 1976 (الذي أغفل النص على السؤال الشفوي)، ودستور 1989، أو تعلق الأمر بأعضاء المجلس الوطني الانتقالي في أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994، أو بأعضاء البرلمان في دستور 1996، فضلا عما نصت عليه المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، من أنه يحق لكل مجموعة برلمانية أن تطرح أسئلة في كل جلسة.

(3) أنظر المادة 134 منه والمادة 38 من دستور 1963، التي كانت تنص كذلك على أنه: " يمارس المجلس الشعبي

الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة:

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان،

جلسات المجلس، والإجابة عن الأسئلة الكتابية كتابيا ضمن أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما. وإذا تبين لأي من الغرفتين أن إجابة عضو الحكومة، الشفوية أو الكتابية، تبرر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة تبعا للشروط التي ينص عليها النظام الداخلي لكل من الغرفتين، ويتم نشر الأسئلة والأجوبة عنها وفقا للكيفية التي تنتشر بها محاضر مناقشة البرلمان².

واستنادا إلى هذا النص الدستوري، نظم المشرع السؤال في القانون العضوي رقم 99-02 وفي النظام الداخلي لكل غرفة، لكنه لم يعرفه، كما فعل كل من المشرع السوري في المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري³.

وباستقراء التاريخ الدستوري، يتبين أن نظام الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، يرجع في جذوره الأولى - لاسيما ما تعلق منها بالتسيير المالي - إلى النظام البرلماني البريطاني⁴.

وتتنوع الأسئلة بتنوع شكلية وكيفية استخدامها وأولويتها في جدول الأعمال بالنظر لأهميتها، لذلك يميز بين الأسئلة التي تطرح شفويا وتتم الإجابة عنها بنفس الطريقة، وتلك التي تكون كتابية ويجاب عنها بالطريقة الكتابية، وستكون الدراسة مقتصرة على هذين النوعين من الأسئلة باعتبارهما معروفتين في النظام الدستوري الجزائري⁵.

- السؤال الكتابي،

- السؤال الشفوي "

(1) لوحظ غياب السؤال الشفوي في دستور 1976، وهذا يعد تراجعا عن حرية التعبير لدى أعضاء المجلس الشعبي الوطني آنذاك وإضعافا لهذه الوسيلة الرقابية ومن خلال ذلك إضعافا للرقابة البرلمانية بوجه عام، حيث نصت المادة 162 منه على ما يلي: " ... يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا، كتابة فقط، أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة، وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف خمسة عشر (15) يوما... " (2) أنظر المادة 134 من دستور 1996، مشار إليها.

(3) حيث عرف المشرع السوري في المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري السؤال بأنه: استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله، أو رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور. أنظر الجريدة الرسمية السورية عدد 38 لسنة 1974. وهو نفس المسلك الذي اتخذه المشرع الأردني، حيث قام هو الآخر بتعريف السؤال، أنظر حمدي سليمان لقييلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، ط 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 31.

(4) حيث تعتبر بريطانيا مهد نظام الأسئلة، ثم انتقل منها إلى فرنسا ودول النظام البرلماني الأخرى، بعد أن ازدادت أهمية هذه الوسيلة الرقابية بسبب تعدد وتنوع وتعدد نشاطات الإدارات الحكومية نتيجة الارتباط الوثيق للحياة الاقتصادية والاجتماعية بوظائف الدولة. أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 25.

(5) هناك أنواع أخرى من الأسئلة غير معروفة في دستورنا وهي: أسئلة الحدث أو الساعة، أسئلة إلى الحكومة وأسئلة إلى الوزير. فأسئلة الوزير الحدث كان يطلق عليها في بداية الأمر اسم الأسئلة الإستعجالية، وهي مدرجة الآن في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية. أما الأسئلة الموجهة إلى الحكومة، فقد ظهرت في 1974/05/30، وتوسعت إلى مجلس

وبصرف النظر عن نوعية السؤال، فإن الرأي الغالب في الفقه الدستوري المقارن يرى بأن السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية المرافقة، يمكن عضو البرلمان من التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

ومع أن الهدف من استعمال السؤال من قبل عضو البرلمان قد يختلف كذلك باختلاف كون هذا العنصر من الأغلبية أو من المعارضة أو حتى من الأقلية الموالية للأغلبية الحاكمة، فإن السؤال يبقى وسيلة تستخدم لحصول عضو البرلمان على معلومات معينة أو استفسار عن أمر يجهله، أو التحقق من حصول واقعة ما، أو لفت نظر الحكومة إلى مسألة معينة¹.

وعلى العموم يمكن القول بأن السؤال هو: "إجراء استفساري شكلي خفيف يمكن عضو البرلمان من الحصول على المعلومات من عضو أو من أعضاء الحكومة المختصين بالإجابة عنه"².

وقد ذهب فريق من الفقه الدستوري البريطاني ولا يزال يرى إلى أن أغراض السؤال في الرقابة البرلمانية يمكن تصنيفها إلى نوعين: "السؤال الذي يستهدف الحصول على معلومات حقيقية أو واقعية دون النظر إلى الناحية الإحصائية، والسؤال الذي يستهدف إجبار أو دفع وزير معين إلى اتخاذ عمل معين أو الامتناع عن عمل معين"³.

وقد أثير التساؤل حول مدى فائدة السؤال كوسيلة رقابية، فذهب رأي إلى القول بأن الأسئلة لا تمثل إلا صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان والوزراء، ومن ثمة فإنها لا تعد وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وأنها بالتالي إجراء عديم الأثر الفعلي لأنه لا يترتب عنه أي مناقشة، كما لا يمكن للبرلمان أن يتخذ بصدده أي قرار، إلى درجة أن علق أحدهم⁴ عن الأسئلة الكتابية التي يطرحها أعضاء البرلمان في فرنسا، سواء كانت متعلقة بالجوانب المالية أم لا، بما معناه: "تطرح مرات أسئلة كتابية حول تأخر الرد عن الأسئلة الكتابية التي كانت قد طرحت من قبل". في حين ذهب رأي آخر إلى القول

الشيخ في عهد الرئيس الفرنسي "فرنسوا متران François Metérand" أما الأسئلة الموجهة إلى الوزير، فظهرت لأول مرة سنة 1989، وهي تركز حول استفسار وزير معين حول موضوع ليس له علم به مسبقاً. أنظر عباس عمار، مرجع سابق، ص 29، ها 01.

- (1) حمدي سليمان لقييلات، مرجع سابق، ص 28.
- (2) السؤال إجراء شكلي خفيف بالمقارنة مع وسائل الرقابة الأخرى التي يمارسها البرلمان، كالاستجواب أو الاستماع لأعضاء الحكومة على مستوى اللجان الدائمة، التي منها اللجنة المالية، أو لجان التحقيق المؤقتة، لذلك أصبح أعضاء ونواب البرلمانات يلجؤون إلى الأسئلة باعتبارها وسائل رقابة لا تتطلب وقتاً كثيراً ولا تخضع لإجراءات معقدة وطويلة.
- (3) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 768.
- (4) – Cyrille Chatail, Finances publiques, 6 éme édit, Paradigme, Orléans, 2005, p 152.

بأن الأسئلة تعتبر وسيلة هامة وجدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة، والقواعد الدستورية بصفة خاصة، إذ بواسطتها يتم توضيح الكثير من الأمور والتصرفات، وبها يتم توجيه نظر الحكومة كذلك إلى مخالفات معينة قصد استدراكها، كما أنها قد تكون في بعض الأحيان البداية المنطقية لكثير من الوسائل الرقابية الأخرى كالاستجواب، وبها يمكن لأعضاء البرلمان إيصال المشاكل الأساسية التي يعاني من المجتمع للحكومة، ومن خلال الإجابة عنها يتمكن الأعضاء أيضا من الإحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها¹، فضلا عما قد يترتب عنها من مبرر لإجراء مناقشة، التي قد تنتهي بالمصادقة على لائحة على مستوى مجلس الأمة².

لذلك يبقى السؤال كوسيلة رقابة برلمانية ذات أهمية لا يمكن الاستغناء عنها، وهذا ما حدث بالدساتير والتشريعات المقارنة لوضع نصوص صريحة تنظم ممارسة هذه الوسيلة الرقابية، توخيا منها ضمان سلامتها وتحقيق الهدف منها كما سيتبين من خلال الإشارة إلى شروط صحة السؤال ودراسة الإجراءات القانونية اللازمة لممارستها.

ب- شروط صحة السؤال

هناك مجموعة من الشروط يجب توفرها في السؤال المقدم من عضو البرلمان لضمان سلامة وصحة هذا السؤال من الناحية القانونية نصت عليها التشريعات البرلمانية المقارنة ونص على بعض منها التشريع البرلماني الجزائري، وتتمثل هذه الشروط على العموم في أنه:

- يجب أن يكون السؤال محررا كتابية، سواء أكان السؤال كتابيا أو شفويا
- يجب أن يوجه السؤال ويوقع من عضو أو نائب واحد
- أن يقتصر على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق
- أن يكون متعلقا بالموضوعات ذات الأهمية العامة، خاليا من العبارات غير اللائقة، متضمنا موضوعا واحدا
- أن يكون غير مضر بالمصلحة العامة أو مخالفا لأحكام الدستور، أو فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء أو يشير إلى ما ينشر في الصحف.

(1) عباس عمار، مرجع سابق، ص 33.

(2) أنظر المادة 134 من الدستور، مشار إليها، والمادة 74 من القانون العضوي رقم 92-02، مشار إليه، والمادة 4/100 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 5/4/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مشار إليه.

III - إجراءات السؤال

تتضمن إجراءات السؤال بصفة أساسية، إجراءات تقديم السؤال، مواعيد التبليغ والرد عن السؤال، والمدة المخصصة للأسئلة الشفوية.

1- تقديم السؤال

تقديم الأسئلة الشفوية أو الكتابية في النظام الدستوري الجزائري، يكون دائما بإيداع نصوصها لدى مكتب الغرفة، حيث يقوم رئيسها بإبلاغها فوراً للحكومة¹، لذلك ينبغي على عضو البرلمان الذي يريد توجيه السؤال إلى أحد الوزراء أن يقدمه كتابة إلى رئيس الغرفة الذي يبلغه إلى الوزير المختص، ذلك أن تبليغ السؤال للوزير المختص يساعده على إعداد الإجابة عن السؤال المبلغ له، وذلك من خلال تكليف موظفي وزارته المختصين بإعداد الرد ليتمكن الوزير من إلقائه في جلسة الغرفة المخصصة لهذا الغرض إذا كان شفويا أو يرسله إلى النائب المعني عن طريق رئيس الغرفة إذا كان مكتوبا.

ويقدم السؤال عادة بصيغة واضحة تحدد مضمونه، ويوجه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني بالصيغة التالية: "أرجو توجيه السؤال التالي إلى الحكومة أو لمعالي الوزير لموافاتي بالإجابة حسب الأصول، وضمن المدة القانونية المقررة، ثم يحدد موضوع السؤال"².

وعملية تقديم السؤال تبدأ بإيداعه، فتسجيله، ثم القيام بإدراجه في جدول أعمال الجلسة الخاصة.

ففيما يتعلق بإيداع السؤال، فإن السؤال يكون قابلاً للإيداع إذا توفرت فيه الشروط السابق بيانها، فيودع نص السؤال المكتوب من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب الغرفة المعنية³، ويودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة كذلك، لدى مكتب الغرفة المعنية بسبعة أيام قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض، وذلك وفقاً لما جاء في النظام الداخلي لكل غرفة من غرف البرلمان، ورفعت هذه المدة إلى عشرة (10) أيام وفقاً

(1) أنظر المادة 69، 72 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه، والمادة 95، 100 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 80، 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) إلا أنه يجب ملاحظة أنه تستثنى من الإجراءات القانونية الخاصة بالسؤال ما يتوجه به أعضاء البرلمان من أسئلة إلى وزير المالية وكافة الوزراء عند مناقشة مشروع قانون المالية للسنة، عادياً كان أو تكميلياً، أو عند مناقشة مشاريع القوانين، حيث في مثل هذه الحالات لا تخضع أسئلة النواب للإجراءات القانونية الخاصة بالأسئلة، وبالتالي يمكن لهم توجيهها في أي وقت أرادوا خلال هذه المناقشة.

(3) كان السؤال في النصوص الدستورية السابقة لسنة 1963، 1976، 1989 يودع لدى رئيس المجلس، وتجنباً لسلبات عدم حياد رئيس المجلس في تقديره للأسئلة، إذ قد يعرقل بذلك السير العادي لها خدمة لانتماه السياسي، أصبح السؤال في ظل دستور 1996 يودع لدى مكتب الغرفة المعنية.

للقانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة¹.

ولقد أثير تساؤل في هذا الخصوص حول إمكانية توجيه الأسئلة من النواب للوزراء خلال عطلة البرلمان، وكانت الإجابة عنه متباينة بين مؤيد ومعارض².
في الجزائر، وتقاديا لإيداع الأسئلة من طرف النواب خارج دورات المجلس الشعبي الوطني، نصت المادة 02 من التعلية رقم 08 الصادرة من قبله³، والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية على ضرورة إيداع هذه الأسئلة خلال الدورتين العاديتين للمجلس، وهو ما يعني أن الأسئلة التي لم يكن بالإمكان إيداعها خلال الدورتين العاديتين نتيجة تزامنها لكثرتها، لا يمكن إيداعها خارجها، وهذا يقلل من فرص الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

وفيما يخص التسجيل، فإنه يميز في ذلك بين تسجيل السؤال الكتابي الذي يدون في سجل خاص وقت إيداعه لدى مكتب الغرفة المعنية، ثم بعد ذلك يتم إبلاغ الحكومة فوراً بموضوع السؤال الموجه إليها من طرف رئيس الغرفة، وهذا وفقاً لما ورد في نظامي الغرفتين، أما وفقاً لما ورد في القانون العضوي رقم 99-02، فإن السؤال يبلغ من قبل رئيس الغرفة فوراً على رئيس الحكومة⁴، والسؤال الشفوي الذي يبلغ نصه إلى مكتب الغرفة المعنية سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة المخصصة لذلك، وهنا يتعين أيضاً على رئيس الغرفة أن يبلغه للحكومة فوراً⁵.

أما فيما يتعلق بإدراج السؤال في جدول الأعمال فإن هناك موقفان، الأول يعتمد طريقة الإدراج التلقائي للأسئلة في جدول الأعمال، وذلك حسب ترتيب تسجيلها عند إيداعها، والثاني يعتمد طريقة الانتقاء التي يكون فيها لمكتب الغرفة إمكانية اختيار الأسئلة عن طريق الانتقاء⁶، وللتوفيق بين الموقفين السابقين، تدرج الأسئلة حسب ترتيبها في السجل وفي نفس الوقت ليس هناك ما يمنع من أن يجمع المتشابه منهن، وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية

(1) أنظر المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه، والمادة 100 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) للمزيد من التفصيل، أنظر نواف كنعان، مرجع سابق، ص 777.

(3) أنظر المادة 04 من نفس التعلية رقم 08.

(4) أنظر المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02 مشار إليه، والمادة 100 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(5) أنظر نفس المواد.

(6) ولكن لهذه الطريقة محاذيرها المتمثلة في تمكين الأغلبية في مكتب الغرفة من استبعاد أسئلة المعارضة دائماً من أن تكون لها الأولوية.

الجزائرية، إذ أن مكتب المجلس الشعبي الوطني اعتاد اختيار أسئلة حسب الأهمية ويدرجهما في جدول الأعمال¹.

2- مواعيد التبليغ والرد عن السؤال

تختلف مواعيد تبليغ السؤال ومواعيد الرد عنه باختلاف طبيعة النظام الدستوري²، والضرورات التي يفرضها الواقع العملي، وفي هذا الإطار حدد كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري، الضوابط الخاصة بأجال تبليغ السؤال الشفوي والكتابي في المدة المطلوبة لذلك، حيث يبلغ للحكومة من طرف رئيسي الغرفتين فوراً، أي يمكن أن يكون في نفس اليوم الذي سجل فيه، أما فيما يخص المدة المخصصة ليتم الرد خلالها من طرف عضو الحكومة على السؤال فهناك تمييز بين السؤال الشفوي والسؤال الكتابي، ففي حين أن المدة الدنيا المطلوبة للرد عن السؤال الشفوي هي أسبوع على الأقل³، وهي أدنى مدة قبل الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية على الحكومة، فإن هذه المدة في السؤال المكتوب تكون في ظرف ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغ السؤال⁴.

ولقد دلت الأعراف والتقاليد البرلمانية على أن التفرقة بين مواعيد الرد في الحالتين، ترجع إلى أن الأسئلة المكتوبة تتطلب إجراءاتها وقتاً يزيد على الوقت المحدد للأسئلة ذات الإجابات الشفوية، وخاصة إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات ومعلومات إحصائية بحتة، ولو توحدت مواعيد النوعين، من الأسئلة الكتابية والشفوية، للجأ أعضاء البرلمان إلى الأسئلة المكتوبة.

والحكمة من الإجراء الخاص بتحديد أجل لإجابة الوزير الموجه إليه السؤال المكتوب، هي أن هذا الإجراء يحقق هدفين معاً، يتمثل الهدف الأول في منح الوزير الموجه إليه السؤال

(1) وقد استقرت التقاليد البرلمانية على أن الأسئلة التي لها طبيعة خاصة، بمعنى أنها مستعجلة وذات أهمية خاصة وتتعلق بصالح المجتمع في مجموعه - تدرج في جدول الأعمال قبل الأسئلة العادية، وهي الأسئلة التي أصبحت تسمى في فرنسا حالياً بأسئلة الحدث، وهذا النوع من الأسئلة غير موجود لا في الدستور ولا في التشريع الجزائري، أنظر: عباس عمار، مرجع سابق، ص 63.

(2) ففي مصر نصت المادة 184 من لائحة مجلس الشعب على أنه: لا يتأخر الرد أو الإجابة عن السؤال عن أول جلسة تالية بعد مضي أسبوع من إبلاغ الوزير. أنظر في ذلك، عباس عمار، مرجع سابق، ص 48.

(3) تنص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المعدل في 2000/07/30 على أنه: " ... تبليغ الحكومة والنواب بالأسئلة الشفوية سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية "

(4) أنظر المادة 69، 73 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه، والمادة 96، 100 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 80، 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الوقت الكافي للحصول على المعلومات الضرورية وتقييمها وبيان رأيه فيها. كما يتمثل الهدف الثاني في حصول العضو السائل على الإجابة الوافية في وقت مناسب¹. وعلى الرغم من أن أعضاء الحكومات في جميع الدول يعبرون دوماً عن حرصهم والتزامهم باحترام الآجال القانونية في الرد عن أسئلة النواب، إلا أن المماثلة في الرد عن الأسئلة أو عدم الرد عنها، تبقى السيمة التي تؤدي دائماً إلى جعل هذه الأسئلة تفقد أهميتها، وهذا ما بينته الممارسة البرلمانية في الجزائر، وقد عبر كثير من النواب عن هذا الانشغال في عدة مناسبات وطالبوا بالإجابة في وقتها القانوني كي يتم التطرق للقضايا المطروحة قبل أن يتجاوزها الزمن².

وأمام هذا الوضع حاولت الأنظمة الداخلية للبرلمانات أن ترتب جزاءات عن تأخر أعضاء الحكومة في الرد عن الأسئلة أو الامتناع عن الرد، وتتمثل هذه الجزاءات على وجه الخصوص فيما يلي:

أ- الاحتجاج البرلماني

الاحتجاج البرلماني عن تأخر الحكومة في الرد عن الأسئلة أو عدم الرد عنها، قد يكون فردياً من طرف العضو السائل، وقد يكون جماعياً يمارس من قبل المجلس ككل. وقد اشتهر هذا الجزاء في فرنسا تعبيراً من النواب عن حقهم في ممارسة حق الرقابة والاستعلام على عمل الحكومة في جميع أوجهه المختلفة، كما أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر ظاهرة الاحتجاج الفردي على عدم الإجابة عن الأسئلة أو التأخر فيها³، ومما جاء مثلاً في احتجاج أحد النواب قوله: "يفترض أن يجيب الوزير على السؤال وأن يعطي المعلومات الكافية لصاحبه ... وأنه أثناء الرد الأول اكتفى بالتكذيب والتهديد، ثم طرحنا عليه سؤالاً ثانياً ولم يرد عليه إلا بعد مائة وثلاثين يوماً"⁴.

ب- نشر الأسئلة التي لم يتم الرد عنها في الجريد الرسمية

جرت التقاليد في بعض النظم السياسية على تطبيق هذا الجزاء، وذلك بنشر السؤال والجهة الموجه إليها ولم تجب عنه في الآجال القانونية، في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس، ومن هذه الأنظمة فرنسا التي يلعب فيها الرأي العام قوة تأثير كبيرة على عضو

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 775.

(2) أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 12/12/1998، ص 28.

(3) عباس عمار، مرجع سابق، ص 63.

(4) أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 12/12/1998، ص 17.

الحكومة، من ثمة فهو يقرأ لذلك ألف حساب لهذه القضية. ومع ذلك فإن البعض يرى بأن عملية النشر بهذه الكيفية لا تعد أن تكون مسألة شكلية فقط.

ج- تحويل الأسئلة المكتوبة إلى أسئلة شفوية أو استجواب

يعتبر هذا الجزء من أكبر الجزاءات تأثيراً على عضو الحكومة بالنظر لما قد يترتب عنه من تقرير المسؤولية السياسية لهذا العضو، خصوصاً في الدول التي يتمتع فيها البرلمان بوزن ثقيل في علاقته مع السلطة التنفيذية¹.

في الجزائر أثرت مسألة تحويل الأسئلة المكتوبة إلى أسئلة شفوية، كما أثرت مسألة تحديد مفهوم المصالح الحيوية للبلاد، وذلك أثناء مناقشة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، ف فيما يخص مسألة تحويل السؤال غير المجاب عنه إلى سؤال شفوي، طالب أحد النواب بأن يستبدل السؤال الكتابي بسؤال شفوي إذا لم يتم الرد عليه من قبل عضو الحكومة في الآجال القانونية².

أما فيما يخص مصطلح المصالح الحيوية الذي كثيراً ما تتذرع به الحكومة في عدم الرد عن الأسئلة وترى بأنه "لا يحتاج إلى تعريف"³، فإن الكثير من النواب يرى خلاف ذلك بحيث يجب أن يضبط ويحدد مفهوم المصلحة الحيوية، أو أن يكون للمجلس أو لهيئة التنسيق سلطة تقدير هذه المصلحة الحيوية⁴.

معلوم أنه كان في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يمكن للنواب في حالة تأخر أعضاء الحكومة في تقديم الإجابة عن الأسئلة الكتابية أن يحولوها إلى أسئلة شفوية⁵. ومع ذلك فإن الممارسة في جميع برلمانات الدول تقريبا أثبتت بأن أعضاء الحكومة يستعملون أساليب مختلفة تمكنهم من التهرب من الإجابة حتى في حالة تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي، ومن هذه الأساليب، نشر إجابة مقتضبة عن السؤال في الجريدة الرسمية كي يتم سحب السؤال من جدول الأعمال أو تعمد الغيابات عن الجلسات التي

(1) عباس عمار، مرجع سابق، ص 64.

(2) أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 05 المؤرخة في 20/10/1997.

(3) نفس الجريدة الرسمية، ص 11.

(4) أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 05 المؤرخة في 20/10/1997.

(5) أنظر المادة 99 من القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11/12/1989، المتضمن تنظيم م ش و وسيره.

تبرمج فيها الأسئلة، مما يدفع أعضاء البرلمان إلى إعادة إدراج هذه الأسئلة من جديد، الأمر الذي يؤدي إلى تأخر الإجابة إن حصلت مرة أخرى¹.

هذا التسويف والتماطل من قبل الوزراء في الرد عن الأسئلة الكتابية، دفع أعضاء الجمعية الوطنية في فرنسا إلى إتباع أسلوب الاستفهام من النائب الذي نشرت الإجابة عن سؤاله الكتابي، وأسلوب طرح الأسئلة التي تأخرت الإجابة عنها على ندوة الرؤساء².

3- المدة المخصصة للأسئلة الشفوية

المدة المخصصة للأسئلة الشفوية تشمل أوقات ومدة الجلسات كما تشمل مدة طرح الأسئلة والإجابة عنها. ففيما يخص تحديد أوقات ومدة الجلسات، فإنه غالباً ما تحدد مدة الجلسة الواحدة وعدد الأسئلة التي تطرح خلالها بشكل دقيق في معظم البرلمانات³.

في الجزائر، تحدد جلسات مناقشة الأسئلة الشفوية حسب حجم الأسئلة المسجلة⁴، وفي هذا الخصوص تم تحويل كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ورؤساء المجموعات البرلمانية سلطة تحديد هذه الجلسات. ثم جاء القانون العضوي رقم 99-02 المتضمن العلاقة بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة أكثر وضوحاً في موضوع تحديد الجلسات المخصصة للأسئلة الشفوية، عندما نص على تخصيص جلسة كل خمسة عشر يوماً للأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية، وذلك بالتشاور بين مكنتي الغرفتين وبالاتفاق مع الحكومة⁵.

أما عن المدة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية والإجابة عنها فغنه يتم تحديدها وفقاً لما يلي:

أ- يعرض صاحب السؤال سؤاله الشفوي ضمن مهلة يقدرها، كقاعدة عامة، رئيس الجلسة⁶، الجلسة⁶، ونظراً للوقت الطويل الذي كان يستغرقه النواب في طرح الأسئلة الشفوية، حدد

(1) من ذلك مثلاً تدخل أحد نواب المجلس الشعبي الوطني للتأكيد على تأخر الإجابة عن سؤاله، حيث قال: " لقد تم تأجيل الإجابة عن سؤالي الشفوي وهذا للمرة الثانية لأن الوزير المكلف بجالييتنا بالخارج غائب اليوم "، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 197، المؤرخة في 2000/05/08، ص 03.

(2) عباس عمار، مرجع سابق، ص 66، 90.

(3) في هذا الصدد هناك أسلوبان، الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم على مبدأ تحديد وقت معين من جلسات البرلمان للأسئلة الشفوية، وهو ساعة وربع في بداية كل جلسة، والأسلوب الفرنسي الذي يقوم على مبدأ تحديد جلسة خاصة من جلسات البرلمان للأسئلة الشفوية كل شهر أو كل أسبوع أو في أي وقت، على ألا تزيد مدتها عن ساعة واحدة. أنظر عباس عمار، مرجع سابق، ص 53.

(4) أنظر المادة 98 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مشار إليه.

(5) أنظر المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مشار إليه.

(6) أنظر المادة 71 من القانون العضوي رقم 92-02 مشار إليه، والمادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

المجلس الشعبي الوطني هذه المدة بثلاث دقائق في التعليم الخاصة بالأسئلة¹، وترتب عن ذلك أن قام رئيس المجلس بسحب الكلمة من كثير من النواب بسبب نفاذ الوقت، مما ترتب عنه إثارة الكثير من الاحتجاجات².

ب- يقوم الوزير المعني بالرد عن السؤال، أو يؤجل الرد إذا تعلق الأمر بموضوع يمس المصالح الحيوية للبلاد³، على ألا تتجاوز مدة رده عن السؤال الشفوي سبع دقائق⁴.

ت- يمكن لصاحب السؤال التعقيب على ما ورد في إجابة الوزير في حدود دقيقتين، بالنسبة للنائب في المجلس الشعبي الوطني⁵ وبخمس دقائق بالنسبة لعضو مجلس الأمة⁶.

ج- يمكن للوزير أيضا أن يعقب على تعقيب صاحب السؤال في حدود مدة سبع دقائق⁷. ولقد أثير نقاش وجدل كبير حول مدة الأسئلة الشفوية أثناء تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 2000، لكنه انتهى إلى ترك السلطة التقديرية إلى مكتب المجلس حسب ظروف كل جلسة⁸.

III- النتائج المترتبة عن السؤال

إذا كان الأصل في الأنظمة البرلمانية المقارنة أن الأسئلة الشفوية، هي التي تستتبع بمناقشة، مما يزيد من أهميتها كوسيلة رقابية فإن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بمبدأ مناقشة الأسئلة الشفوية كان أو كتابية⁹، وذلك لما لأهمية المناقشة في مجال الرقابة البرلمانية.

غير أنه لوحظ عدم إمكانية اللجوء إلى الأسئلة بمناقشة في النظام السياسي الجزائري إلا بصفة استثنائية عندما يرى المجلس ذلك مناسباً، وهو ما يبدو من صياغة النصوص

- (1) أنظر المادة 06 من التعليم رقم 08، مشار إليها .
- (2) أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 220 لسنة 2000، ص 07.
- (3) أنظر المادة 71 من القانون العضوي رقم 92-02 مشار إليه، والمادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (4) أنظر المادة 06 من التعليم رقم 08، المؤرخة في 2000/07/12، المتعلقة بالأسئلة الشفوية، مشار إليها، ص 31.
- (5) أنظر المادة 04 من التعليم رقم 08.
- (6) أنظر المادة 71 من القانون العضوي رقم 92-02 مشار إليه، والمادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (7) أنظر المادة 06 من التعليم رقم 08، مشار إليها، وانظر أيضا المادة 71 من القانون العضوي رقم 92-02، مشار إليه، والمادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (8) أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 195 المؤرخة في 2000/04/22، ص 26 والمادة 68 من النظام الداخلي المعدل في 2000/07/30، التي تنص على أنه: " ... يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عنه وتعقيبهما عليه حسب عدد الأسئلة ومواضيعها ".
- (9) أنظر المادة 1/134 من دستور 1996، مشار إليه.

القانونية المتعلقة بهذا الموضوع¹، حيث أن المناقشة لا تجرى بالنظر لطبيعة السؤال وإنما تجرى نتيجة للإجابة عنه².

وفي هذا الإطار فقد جاء في دستور 1996 على أنه إذا ارتأت أي من غرفتي البرلمان أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي لكل من الغرفتين.

وتم تحديد الشروط الواجب توافرها لإجراء المناقشة حول السؤال في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث أكد على أنه إذا ارتأت أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجرى هذه الأخيرة بناء على طلب يقدمه عشرون نائبا³.

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد حدد عدد الأعضاء بثلاثين عضوا⁴، بينما كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 ينص على أن إجراء المناقشة حول الإجابة عن الأسئلة الشفوية أو الكتابية باقتراح من نائب أو أكثر وبموافقة المجلس الشعبي الوطني⁵.

وحتى لا تحيد المناقشة عن هدفها، فقد حددت النصوص الدستورية مجال هذه المناقشة، حيث أكدت على أنه يجب أن تقتصر على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة المعني⁶.

يلاحظ أن النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للأسئلة في النظام الجزائري لم ترتب أي جزاء على المناقشة التي قد تستتبع الإجابة عن الأسئلة، باستثناء ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي خول أعضاء هذا المجلس إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة، غير أن اللائحة لا يترتب عنها أي جزاء من شأنه أن يهدد وجود الوزير أو الحكومة ككل، مادام مجلس الأمة لا يمتلك حق تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أعضائها، وبالتالي فإن أقصى عقوبة يمكن أن تترتب عن الأسئلة في النظام السياسي الجزائري هي المناقشة فقط. ومع ذلك فإن هناك من يرى بأن المناقشة العلنية في الجزائر

(1) أنظر المادة 4/134 من دستور 1996، مشار إليه، وانظر المادة 74 من القانون العضوي رقم 92-02، مشار إليه، والمادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وأنظر المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) عباس عمار، مرجع سابق، ص 70.

(3) أنظر المادة 104 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مشار عليه.

(4) أنظر المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المعدل.

(5) أنظر المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(6) أنظر المادة 72 من القانون العضوي رقم 92-02 مشار إليه.

" إذا استخلصت منها الحكومة أنها لم تعد تحظى بثقة المجلس الشعبي الوطني، فإنها تستطيع الاستقالة من تلقاء نفسها طبقا للمادة 86 من الدستور"، ثم يردف قائلا: "غير أن سلوكا كهذا يصعب تصور حدوثه في النظام السياسي الجزائري، ومع ذلك يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى إقالة الحكومة بقرار منه على ضوء هذه المناقشة"¹.

إن تجريد الأسئلة من أي جزاء، ليس أمرا مقصورا على النظام الجزائري، وإنما هو أمر معمول به في معظم الأنظمة السياسية المقارنة، وذلك حتى لا يتحول السؤال إلى وسيلة رقابية تنوب عن ملتزم الرقابة، الذي هو الأصل في تقرير المسؤولية السياسية للحكومة بالإضافة إلى الاستجواب²، فضلا عن أن دور الأسئلة بنوعها يكاد يكون منعدما في مجال الرقابة البرلمانية المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية.

ومع ذلك، وحتى إن كانت هذه الأسئلة لا تقض إلى تقري المسؤولية السياسية للحكومة، ولا تكاد تذكر في مجال الرقابة المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية، فإنها على الأقل تمكن من اكتشاف التوجهات الحكومي في المواضيع التي تمت مناقشتها. ثم أن عدم طرح الأسئلة، كتابية كانت أم شفوية، فيما يخص الجوانب المالية، ولاسيما فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية، ليس عيبا في الأسئلة في حد ذاتها باعتباره وسيلة لا يمكن تعويضها³، وإنما العيب في النائب وأعضاء البرلمانات لعدم تحسسهم هذه المسائل ذات الأهمية القصوى، خصوصا بعدما أصبح قانون المالية يمثل العمود الفقري لكافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، لا سيما إذا علمنا بأن نظام الأسئلة بنوعها يعد أسهل وأبسط وسيلة من وسائل الرقابة الأخرى التي تكمن الصعوبة ممارستها بالدرجة الأولى في عاملين أساسيين رئيسيين مرتبطين ببعضهما، الأول دستوري، ويتمثل في بعض العقوبات التي يفرضها فتحول دون استعمال وسائل الرقابة الأخرى، والثاني سياسي، ويتمثل في ضعف المعارضة في كثير من الدول، لكل ذلك تبقى الأسئلة هي أحسن أداة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، في جميع المجالات، لو أحسن استغلالها شكلا ومضمونا من قبل أعضاء ونواب البرلمان.

(1) عباس عمار، مرجع سابق، ص 72.

(2) في هذا الخصوص منع المجلس الدستوري في فرنسا التصويت على أي ملتزم آخر غير ملتزم الرقابة، لأن الترخيص بذلك من شأنه أن ينتهي بالتصويت بالثقة لصالح الحكومة أو حجبها عنها، وبالتالي يتحول ذلك إلى ملتزم رقابة لا تحترم فيه الشروط المنصوص عليها دستوريا، ومن ثمة فقد رخص باستخدام الأسئلة بمناقشة دون السماح بإنهائها بتصويت. أنظر: عباس عمار، مرجع سابق، ص 73.

(3) أنظر: BENAÏSSA Said, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, op, cit, p 39.

ثانيا - حق الاستجواب

يعد الاستجواب من بين أهم وسائل الرقابة البرلمانية وأخطرها¹، لأنه ينصب على محاسبة الحكومة في شأن مسألة من المسائل التي تكون موضوع الساعة²، وفي غالب الأحيان تكون هذه المسائل مرتبطة بالموضوعات المالية، التي منها الموضوعات المتعلقة بموضوع تنفيذ الميزانية. ولقد أحاط المشرع وسيلة الاستجواب بضمانات وشروط كثيرة تكفل عدم إساءة استعماله من جهة، وتضمن جدية اللجوء إليه من جهة أخرى³، بحيث تجعل منه وسيلة رقابية بناءة ومسؤولة وجادة إلى أبعد مدى⁴، بل وقد تكون هذه الشروط والضمانات والإجراءات وسيلة لتعقيد ممارسته من قبل أعضاء البرلمان.

وستتم دراسة الاستجواب من حيث ماهيته وأغراضه، ثم شروط صحته، والإجراءات المتبعة في ممارسته، وأخيرا النتائج المترتبة عنه.

I - ماهية الاستجواب وأهدافه

أسس المؤسس الدستوري الجزائري لأحكام الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية بموجب نص المادة 1/133 من دستور 1996 التي جاء فيها: " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة "، ثم بين أحكامه بكثير من الاختصار في كل من القانون العضوي رقم 99-02 وفي النظام الداخلي لكل غرفة، لاسيما بعد تعديلها سنة 2000.

والذي يستخلص من هذه الأحكام المختصرة بداية، هو أن الاستجواب وسيلة رقابية أكثر تعقيدا من السؤال من حيث الشروط والإجراءات، خاصة فيما يتعلق بضرورة ارتباط موضعه بقضايا الساعة وجعل المبادرة به جماعية.

وبناء على ذلك يمكن أن يعرف الاستجواب بأنه: " وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية تمارس في مواجهة السلطة التنفيذية بناء على مبادرة من جماعة من الأعضاء أو النواب، تهدف إلى الكشف عن الحقيقة في قضية عامة من قضايا الساعة".

(1) جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 64.

(2) أنظر المادة 1/133 من دستور 1996 التي تنص على أنه: " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ".

(3) فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1982، ص 111.

(4) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 778.

أما أهداف الاستجواب فتختلف باختلاف النظم البرلمانية المقارنة، فقد يكون الهدف منه مجرد تبادل وجهات النظر بين الحكومة وأعضاء البرلمان في قضية ما، وقد يكون الهدف منه تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في مجملها، أو يقتصر على تحريك مسؤولية أحد وزرائها فقط، وفي جميع الحالات فإن الميزة الأساسية للاستجواب هي النتيجة التي ينتهي إليها، حيث يختتم لصالح الحكومة، إذا اقتنع أعضاء البرلمان بردها، أو سحب الثقة منها في الحالة العكسية¹.

II - شروط صحة الاستجواب

تحدد التشريعات البرلمانية الشروط الواجب توافرها في الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية، وهي شروط لا تختلف في شكلها ومضمونها، تقريبا، عن الشروط المطلوبة في السؤال، وهي شروط شكلية وموضوعية.

1- الشروط الشكلية

إن أهم الشروط الشكلية لصحة الاستجواب، هو شرط الكتابة، لذلك سيكون وحده محلا لهذه الإشارة الخفيفة، على اعتبار أن هذا الشرط أجمعت عليه معظم التشريعات التي تنظم وسائل الرقابة البرلمانية، بما فيها التي لم تنص عليه صراحة كما هو الحال بالنسبة للتشريع الجزائري، إذ جاء في المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 99-02 تلميح لشروط كتابة الاستجواب، فنصت على أنه: "يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة..."²، فيجب إذا أن يكون الاستجواب مكتوبا في نص وموقعا عليه من قبل ثلاثين نائبا أو عضوا حسب الحالة.

يلاحظ في هذا الصدد، أن اشتراط المشرع لصحة الاستجواب، أن يكون موقعا من قبل ثلاثين نائبا أو عضوا، يكاد يكون شرطا تعجيزيا³، لأن معظم التشريعات الأخرى تنص على

(1) للإشارة فقط، أن الاستجواب كان معمولا به في فرنسا ابتداء من دستور 1791، إلا أن المغالاة في استعماله من قبل نواب الجمعية الوطنية، جعلته يفقد أهميته شيئا فشيئا إلى أن تم إلغاؤه في دستور 1958 واحتفظ به في مجال تقرير المسؤولية السياسية للحكومة على ملتصق الرقابة، أنظر: عباس عمار، مرجع سابق، ص 156.

(2) كما نصت المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل، من أنه: "يودع نص الاستجواب ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس".

(3) خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، مجلة يصدرها مجلس الأمة، عدد 25، أبريل 2010، ص 40.

إمكانية كل نائب بمفرده توقيع استجواب، إن رغب في ذلك، كما هو الشأن في كل من التشريع السوري¹ أو الأردني².

2- الشروط الموضوعية

تتمثل أهم الشروط الموضوعية في أن يكون الاستجواب مطابقا للدستور والتشريعات المنظمة للهيئات البرلمانية، وأن ينصب موضوع الاستجواب على اختصاصات الحكومة، وأن لا يتكرر نفس موضوع الاستجواب خلال نفس الفترة التشريعية³، وأن يكون الهدف من الاستجواب تحقيق مصلحة عامة، ولقد أوكلت مسألة تقديرها لمكتب المجلس بالنص عليها بداية⁴، مما أثار احتجاجات الكثير من النواب، ومع ذلك بقي معمول بها بعد التعديل عرفا، مما قد يشكل عرقلة في طريق استجوابات المعارضة، وعموما فإن الممارسة البرلمانية في الجزائر أثبتت أن أغلبية الاستجوابات الموجهة إلى الحكومة كانت متعلقة بالمصلحة العامة⁵.

III - إجراءات الاستجواب

تبدأ إجراءات الاستجواب بإيداعه لدى مكتب الغرفة المعنية، ثم تبليغه إلى الحكومة، وتحديد موعد الجلسة، وأخيرا عرض الاستجواب والرد عليه.

1- إيداع الاستجواب

يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة وفقا لما نص عليه نظامه الداخلي المعدل⁶، ويودع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني عرفا، أو كما يستفاد ضمنا من نص المادة 66 من القانون العضوي المتعلق بتنظيم العلاقة بين المجلسين وبينهما وبين الحكومة التي جاء فيها: "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة، الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها". باعتبار أنه لا يوجد نص في نظامه الداخلي المعدل ينظم ذلك.

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 327.

(2) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 778.

(3) لقد أثبتت الممارسة البرلمانية أن استجواب الحكومة في ذات المسألة في نفس الفترة التشريعية، دون أن يتعرض للرفض، ويتعلق الأمر باستجواب الحكومة حول عدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية الذي أراد أن يؤسسه رئيس الحكومة السابق، سيد أحمد غزالي، حيث تم استجواب الحكومة سنة 2000، ثم استجوبت حول نفس الموضوع سنة 2001، أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259، المؤرخة في 2001/04/23، ص 04.

(4) أنظر المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مشار إليه.

(5) عباس عمار، مرجع سابق، ص 162، هامش 01.

(6) أنظر المادة 73 منه والتي تنص على أنه: " يودع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس".

2- تبليغ الاستجواب للحكومة

على خلاف الإيداع، فإن الجهة التي تبلغ نص الاستجواب للحكومة والمدة القانونية التي يتم خلالها التبليغ، قد تم تحديدهما بشكل دقيق، فالجهة هي رئيس الغرفة المعنية بالاستجواب، والمدة التي يتم خلالها التبليغ هي ثمان وأربعون (48) ساعة الموالية لإيداع الاستجواب¹.

وتبليغ الاستجواب للحكومة يعد مسألة جوهرية في إعطائها فرصة جمع المعلومات المتعلقة بمضمون الاستجواب لتحضير الرد عنه بشكل واف لإقناع النواب أو أعضاء الغرفة المعنية.

3- تحديد موعد الجلسة

يتم تحديد موعد الجلسة المخصصة لعرض نص الاستجواب قصد دراسته ومناقشته بالتشاور بين مكتب الغرفة المعنية والحكومة، على أن يكون ذلك خلال خمسة عشر (15) يوما الموالية لتبليغ الاستجواب².

وتمكيناً لأعضاء مجلس الأمة من الاطلاع على محتوى الاستجواب، تضمن نظامه الداخلي النص على توزيع نص الاستجواب عليهم وتعليقه بمقر المجلس³، في حين سكت عن ذلك كلا من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي رقم 99-02.

4- عرض الاستجواب والرد عليه

خلال الجلسة المخصصة للاستجواب يقوم مندوب الموقعين عليه بعرض نصه، ثم يتولى ممثل الحكومة الرد عنه.

أ- عرض الاستجواب

يتم عرض نص الاستجواب من طرف مندوب أصحابه في الغرفة المعنية، وهو ما نص عليه القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين والحكومة في المادة 1/67 منه

(1) أنظر المادة 2/65 التي تنص على أنه: " يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب ... إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه ".

(2) أنظر المادة 66 من القانون العضوي، مشار إليه، التي تنص على أنه: " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، الجلسة التي يجب أن يرد على الاستجواب فيها. تكون هذه الجلسة خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر، الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب ". بعض النواب اعتبر مهلة الخمسة عشر يوما المعطاة للحكومة للرد، طويلة بالنظر لطبيعة الاستجواب الذي يتعلق دائما، وفقا للتشريع الجزائري بقضايا الساعة، وهذه الإطالة من شأنها أن تقضي على أهمية الاستجواب. أنظر: الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 1998/12/20، ص 20.

(3) أنظر المادة 73 منه، مشار إليها.

التي قضت بأنه: " يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب خلال جلسة المجلس الوطني الشعبي أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض ".

ب- الرد على الاستجواب

إذا كانت العادة قد جرت على أن رئيس الحكومة أو الوزير الأول هو الذي يتولى الرد عن الاستجواب، فإن هذا لا يمنع من أن يتولى الرد أحد أعضاء الحكومة الموجه إلى قطاعه الاستجواب، ولهذا الأخير أن يوكل غيره من الوزراء في الرد نيابة عنه، وإن كان هذا الأمر نادر الحدوث، لأن الوزير المعني أدري من غيره في هذا الخصوص بموضوع الاستجواب، ومن ثمة فهو أقدر على إقناع النواب عند توليه الرد بنفسه.

في الجزائر، جميع النصوص القانونية المنظمة للبرلمان أجمعت على أن الحكومة هي المكلفة بالرد على الاستجواب¹.

وكان قد وقع إشكال في تفسير عبارة "تجيب الحكومة" حول من هي الجهة التي ترد على الاستجواب المتعلق بالانتخابات المحلية لسنة 1997، وبعد تدخل كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني وممثل الحكومة اقتنع النواب بتمثيل الحكومة، ومن جملة ما جاء في كلمة رئيس المجلس آنذاك "وجود الحكومة ليس بعدد أفرادها وإنما بمسؤوليتها الأدبية وبوجودها المعنوي، وهي اليوم ممثلة، ثم أن النظام الداخلي لا يشير إلى وجوب حضور رئيس الحكومة أو الحكومة بكاملها، وإنما ينص على الحكومة بمفهومها ومضمونها المعنويين²"، وهذا ما تواترت عليه الممارسة البرلمانية منذ ذلك الوقت.

III- نتائج الاستجواب

مما لا ريب فيه أن لجوء أعضاء البرلمان في مختلف الأنظمة الدستورية إلى استخدام أسلوب الاستجواب، يهدف إلى الضغط على الحكومة لتحقيق جملة من النتائج، قد يتمثل أهمها وهذا هو الأصل، في تقرير المسؤولية السياسية للحكومة. ترى ما هي النتائج المترتبة عن الاستجواب في النظام الجزائري؟

وإذا كان الأصل أن الهدف من الاستجواب هو الوصول إلى مساءلة الحكومة سياسيا إذا لم يفتتح النواب بردها بعد مناقشتها، فإن النظام السياسي الجزائري قد تماشى مع ذلك من خلال النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962. لكن هل استمر في هذا الاتجاه؟ ذلك ما سيتبين من دراسة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بهذا الموضوع.

(1) النظامان الداخليان للغرفتين قبل تعديلها سنة 2000 والقانون العضوي المنظم للعلاقة فيما بينهما وبينها وبين الحكومة، أنظر المادة 2/67 منه التي تنص على أنه: " تجيب الحكومة بذلك " .

(2) أنظر الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 15/12/1997، ص 5، 6.

1- مناقشة الاستجواب

القاعدة العامة في النظم السياسية، ولاسيما البرلمانية منها، أن الاستجواب يستتبع بمناقشة يشارك فيها جميع النواب الراغبين في ذلك قصد مساءلة الحكومة في الاستجواب، ثم ترد الحكومة، وبعدها تترتب النتائج المختلفة باختلاف النظم السياسية والتشريعات البرلمانية. في النظام السياسي الجزائري، كل الدساتير الجزائرية نصت على إمكانية استجواب الحكومة من طرف أعضاء البرلمان حول قضايا الساعة¹، وكلها لم تشر إطلاقاً لمناقشة الاستجواب، وحتى التشريعات المتعلقة بالبرلمان لم تشر إلى ذلك أيضاً، إذا استثنينا منه النظام الداخلي الجزائري لسنة 1962²، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 قبل تعديله³. ومع ذلك فإن الممارسة البرلمانية أثبتت بأنه مباشرة بعد الانتهاء من عرض الاستجواب تفتح المناقشة ويبدل فيها الكثير من النواب جهوداً معتبرة، لكن هذه المناقشة لا يترتب عنها في غالب الأحوال أي شيء، وأن أقصى ما يترتب عنها هو إنشاء لجنة تحقيق برلمانية.

2- إنشاء لجنة تحقيق برلمانية

إن أقصى نتيجة يفرضي إليها الاستجواب في حالة عدم اقتناع النواب أو أعضاء البرلمان برد الحكومة عنه، هي إنشاء لجنة تحقيق في الموضوع. وهي نتيجة لم تنص عليها الدساتير الجزائرية عند تطرقها للاستجواب، وإنما تضمنها فقط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1997 قبل تعديله، ومع ذلك فقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر لجوء النواب إلى تشكيل لجان تحقيق في مواضيع بعض الاستجابات نتيجة عدم اقتناعهم برد الحكومة.

إن ما يلاحظ على الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية في الجزائر، أنها قليلة في عددها، ولعل السبب في ذلك يعود في بداية الأمر إلى النظام الاشتراكي الذي كان سائداً في البلاد، وبعده يعود للشرط التعجيزي الذي وضعه المشرع، والمتمثل في وجوب توقيع الاستجواب من قبل مجموعة من النواب أو الأعضاء، والتي يجب ألا يقل عددها عن ثلاثين (30) حالياً، ويعود لربطه بقضايا الساعة التي هي مسألة مرنة، يصعب وضع معيار مميز لها، ويعود كذلك لعدم جدواه لأنه لا يحقق أية نتائج ملموسة.

(1) أنظر على التوالي المواد: 161، 124، 132 من دستور 1976، 1989، 1996.

(2) أنظر المادة 132 منه.

(3) أنظر المادة 2/79، 3 منه.

وإذا كان هذا هو وضع الاستجواب في الرقابة البرلمانية على أعمال وتصرفات الحكومة بوجه عام في النظام الجزائري، فإن وضعيته في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية هي أسوأ بكثير.

ثانيا- اللجان البرلمانية وسيلة رقابة مرافقة على الميزانية

اللجان البرلمانية مؤقتة ودائمة، هي حق مكرس في النظم الدستورية للسلطة التشريعية، تمارس من خلاله بوجه عام الرقابة على السلطة التنفيذية في كافة المجالات، وفي مجال الرقابة على الميزانية بوجه خاص، من خلال إنشاء لجان تحقيق متخصصة، إن دعت الضرورة لذلك، ومن خلال اللجان المالية الدائمة.

أ- رقابة لجان التحقيق البرلمانية

لجان التحقيق البرلمانية هي لجان مؤقتة، يرى البرلمان أحيانا أن الحاجة ماسة لتشكيلها، للنظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة، وتعد لجان التحقيق البرلمانية من الوسائل الرقابية المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أي مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة، وبالتالي حماية الشرعية القانونية من أي تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة، وبالتالي حماية الشرعية القانونية من أي تجاوز أو تعد على أحكامها وقواعدها¹. فلجان التحقيق البرلمانية تقوم عمليا بدور مهم في إثراء المعلومات البرلمانية في جميع المجالات²، والتي منها مجال تنفيذ النفقات العمومية. فكيف يتم إنشاء لجان التحقيق البرلماني، وما المقصود بالتحقيق الذي تجريه هذه اللجان، وما هي دواعي وأهداف إجرائه والنتائج المترتبة عنه، وأخيرا نشره؟

أ- إنشاء لجان التحقيق البرلماني

لقد أكدت نصوص الدساتير الجزائرية³ على حق أعضاء البرلمان في إنشاء لجان في كل قضية ذات مصلحة وطنية، حيث نصت المادة 161 من دستور 1996 على أنه: "يمكن كل غرفة في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة وطنية"⁴.

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 789.

(2) Voir

- Cyrille Chatail, 6 ème edit, op, p 152.

(3) الدساتير الجزائرية لسنوات 1976، 1989، 1996.

(4) وحتى عند عدم وجود نص صريح في الدستور، يعطى الحق للبرلمان في إنشاء لجان تحقيق، فإنه يبقى دائما بإمكانه إنشاؤها، لأن هذه اللجان تستمد أصلا من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، باعتبارها مرتبطة بنشأة النظام البرلماني،

ويتم إنشاء لجان التحقيق البرلماني بناء على التصويت على اقتراح لائحة موقعة من قبل عشرين نائبا أو عضوا في كل غرفة¹، ولقد عبر بعض البرلمانيين في كثير من المناسبات عن انزعاجهم من رفع عدد الأعضاء إلى عشرين نائبا أو عضوا لإصدار اللائحة، واعتبروا ذلك تكميما للأفواه.

وعن الكيفية التي يتم بها تعيين أعضاء لجان التحقيق، فإنها نفس الكيفية التي يعين بها أعضاء اللجان الدائمة في الغرفتين²، لكن لجان التحقيق تكتسي دائما طابعا مؤقتا، إذ تنتهي مهامها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانتهاء أجل ستة (06) أشهر، قابلة للتمديد³، تحسب ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة تشكيلها⁴. يشار في هذا الخصوص أن بعض الأنظمة لا تفرض على لجان التحقيق مدة زمنية محددة، وبذلك تكون المدة الزمنية مربوطة بالانتهاء من التحقيق وتقديم تقاريرها إلى البرلمان⁵.

على أن حق تشكيل لجان التحقيق البرلمانية ليس حقا مطلقا، وإنما هو حق مقيد في بعض الحالات وممنوع في أخرى. فمن حيث أنه مقيد، فإنه لا يعين من بين أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية الأعضاء الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء اللجنة⁶، وأنه لا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة للتحقيق في نفس الموضوع قبل انقضاء اثني عشر (12) شهرا تحسب

كما هو في بريطانيا، وبعدها استقر عليها الحال في فرنسا، وأكدته المحكمة العليا للكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية، أنظر: عباس عمار، مرجع سابق، ص 94.

(1) أنظر المادة 77 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه، والمادة 1/69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (المعدل)، مشار إليه.

(2) أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 99-02 المذكور أعلاه بأنه: " يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة ".

(3) أنظر المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مشار إليه.

(4) أنظر نص المادة 80 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه، الذي يطابق تماما نص المادة 06 (معدلة) من

الأمر رقم 58-1100 المؤرخ في 17/11/1958، المتعلق بسير وعمل مجلسي البرلمان الفرنسي التي تنص على أنه:
" Les commissions d'enquêtes sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leur conclusions à l'assemblée qui les a créés ...

Les commissions d'enquêtes ont un caractère temporaire. Leur missions prend fin par le dépôt de leur rapport et, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la datte de la d'option de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission ".

(5) كما هو عليه الشأن في كل من ألمانيا التي بلغت فيها مدة تحقيق بعض اللجان ست (06) سنوات، وإيطاليا التي امتدت فيها مدة لجنة التحقيق حول المافيا ثلاثة عشر (13) سنة، أنظر: عباس عمار، مشار إليه.

(6) أنظر المادة 81 من نفس القانون رقم 99-02، مشار إليه.

ابتداء من تاريخ انتهاء مهام الأولى¹، وأنه حتى في حالة تكوين لجنة تحقيق فإنها مقيدة في مجال الاطلاع على الوثائق، إذا كانت هذه الأخيرة ذات طابع سري واستراتيجي، وأن ما يزيد المسألة تقييدا أكثر في هذا الخصوص، أن الذي يقدر الطابع السري للوثائق هي الجهات الخاضعة للرقابة، وليست لجنة التحقيق أو حتى البرلمان كله²، وأنه يتعين على أعضاء لجنة التحقيق أن يتقيدوا بالسرية في تحرياتهم ومناقشاتهم³.
أما من حيث أنه ممنوع، فإنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية في قضية عندما تكون وقائعها قد أدت إلى متابعات لا تزال جارية أمام القضاء⁴.

II - تحديد المقصود بالتحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني هو طريقة من طرق الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، حيث تقوم بإجرائه لجنة منتخبة من بين أعضائه⁵، لها كافة الوسائل والإمكانات التي تؤهلها للاطلاع على جميع المستندات والوثائق، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها قصد استفسارهم عن كل ظروف وملابسات ووقائع القضايا محل التحقيق⁶، بهدف استجلاء جميع عناصرها المادية والمعنوية.

(1) أنظر المادة 1/80 من نفس القانون.

(2) أنظر المادة 84 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

(3) أنظر المادة 82 من نفس القانون. علما أن مسألة سرية وعلنية التحقيق الذي تمارسه لجنة التحقيق البرلمانية، مسألة مختلف فيها ويتنازعها اتجاهان:

- الأول: يرى وجوب علنية وإشهار أعمال لجان التحقيقات البرلمانية حتى تحقق هذه الوسيلة الرقابية الهدف منها، وحثهم في ذلك أن علانية لجان التحقيقات النيابية، يمكن أصحاب المظالم من معرفة إلى أين انتهى التحقيق البرلماني، وأن النشر سيساعد على جعل هذه التحقيقات والسلطات الوزارية التي تساندها، أكثر فهما وأكثر قبولا للجماهير عامة، هذا فضلا عن أن النشر أو العلانية مراجعة فعالة ومستمرة للأعمال التحكيمية التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية.

- الثاني: يرى وجوب سرية الجلسات وأعمال لجان التحقيقات البرلمانية، وحجة هؤلاء أن السرية تساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير المعني ولجنة التحقيق البرلمانية. كما أن الوزير قد يكون لديه بعض الاعتبارات التي دفعته لاتخاذ قراراته، ونشر هذه الاعتبارات وحدها قد يعطي انطباعا سيئا عنده لدى الجمهور، وقد يزيد عدم الرضا العام في القضية محل التحقيق. يضاف إلى ذلك أن النشر قد يؤدي إلى تحويل توصيات اللجنة إلى قرار مشروط بأمور معينة مما يجعل العامة يقفون في مواجهة الوزير. وقد زعم أنصار هذا الاتجاه أن الوزير لا يجوز أن يتعرض لمثل هذا الموقف الناشئ عن الاختلاف بين قراره وقرار اللجنة. غير أن التحقيقات العملية قد كشفت في هذا المجال أن الاتجاه الغالب يؤيد النشر والعلانية لأعمال ولسات لجان التحقيق البرلمانية، وأن هذا الاتجاه يحظى بتأييد غالبية الفقه الدستوري حاليا، أنظر: نواف كنعان، مرجع سابق، ص 795.

(4) أنظر المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

(5) أنظر المادة 78 من نفس القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

(6) أنظر المادة 83 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

III- دواعي وأهداف التحقيق البرلماني

أما عن دواعي أو أسباب لجوء أعضاء البرلمان لإنشاء لجان لإجراء هذا التحقيق فإنها كثيرة، قد تكون إما عقب رد الحكومة غير المقنع عن الاستجواب¹، وإما أن تكون في أي وقت للتحقيق في القضايا ذات المصلحة الوطنية².

غير أنه بالنظر لتعدد الجهات التي تقدر وجود المصلحة العامة من عدمها في القضية التي ستكون محل التحقيق، وهي مكتب الغرفة، أعضاء البرلمان والأعضاء أصحاب المبادرة، فإنه كما يمكن تصور قبول اقتراح تشكيل لجنة تحقيق في القضية، يمكن تصور رفض تشكيلها كذلك، وهو ما يجعل تشكيل لجان التحقيق بسبب القضايا ذات المصلحة الوطنية قليل³، ليس في الجزائر فقط بل حتى في دول أخرى كفرنسا⁴.

وأما عن الأهداف المنتظرة من وراء إجراء التحقيق البرلماني فهي بوجه عام تتمثل في الحصول على كافة العناصر والمعلومات حول وقائع محددة أو حول تسيير المرافق العمومية والمؤسسات العمومية ووضع ملخص بشأنها أمام الجهة التي أنشأتها⁵، أما بوجه خاص فيمكن تلخيص أهم أهداف التحقيق البرلماني فيما يلي:

- 1- الوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة، وهنا يحمل التحقيق معنى الرقابة أكثر من معنى الحصول على المعلومات.
- 2- الوصول إلى الحقيقة من طرف البرلمان بنفسه، إذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة.
- 3- إتاحة الفرصة للبرلمان للإطلاع على مدى سير بعض المرافق والمؤسسات العمومية واكتشاف ما قد يكون بها من تقصير أو انحراف.

(1) كما حدث بالفعل عند عدم اقتناع النواب برد ممثل الحكومة عن الاستجواب المتعلق بالاعتداء على بعض النواب المجلس الشعبي الوطني، نتيجة احتجاجهم على سير العمليات الانتخابية المحلية لسنة 1997. أنظر ما جاء في اللائحة المتضمنة طلب تشكيل لجنة تحقيق في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 24 المؤرخة في 1997/11/24، ص 33.

(2) أنظر المادة 76 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

(3) من أشهر القضايا التي اعتبرت ذات مصلحة عامة في الجزائر، تلك التي أنشئت من أجلها لجنة تحقيق برلمانية في 1990/05/15، وهي قضية 26 مليار.

(4) عباس عمار، مرجع سابق، ص 105.

(5) Voir

- Jean François Picard, Finances Publiques, 2ème edit, LITEK, Paris, 2009, p 387.

- Gérard Terrien, OP, Cit, p 140.

4- التحري عن احتياجات البلاد ومتطلباتها، باعتبار أعضاء البرلمان يمثلون الإرادة الشعبية.

III- نتائج التحقيق البرلماني

يتوج التحقيق البرلماني بإعداد تقرير من قبل اللجنة المكلفة بذلك يتضمن على وجه الخصوص، خطة العمل التي اعتمدت من قبل اللجنة في تحقيقها، الأماكن التي زارتها والوثائق والمستندات التي اطلعت عليها، الوقائع التي تستدعي اتخاذ إجراءات معينة، التوصيات والاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص ومظاهر التقصير والانحراف التي تمت ملاحظتها، فضلا عن التقييم العام حول مدى ملاءمة وفعالية الإطار القانوني والتنظيمي للجهة أو الجهات التي كانت محل التحقيق وحول مدى ضرورة إعادة النظر فيه قصد تكييفه.

وبعد انتهاء لجنة التحقيق من إعداد التقرير، تسلمه إلى رئيس الغرفة المعنية، الذي يقوم هو بدوره بتبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع التقرير على النواب أو الأعضاء حسب الحالة¹، وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما من تاريخ استلام الرئيس للتقرير بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة².

هذا التقرير الذي يتوج به التحقيق، ينتهي بأحد الاحتمالات الثلاثة الآتية:

1- دعوة الحكومة إلى ضرورة تكييف الإطار القانوني للهيئة أو الهيئات التي كانت محل التحقيق، إن كان الأمر يتعلق بنقص أو خلل في النصوص القانونية أو التنظيمية لهذه الهيئات.

2- الدعوة إلى الإحالة على الجهات المختصة

الأصل العام أن الرقابة البرلمانية تكتسي طابعا سياسيا، وبذلك لا يمكن للبرلمان أن يحيل المخالفين على العدالة مباشرة، وإنما تستطيع فقط إحالة التقرير بما يتضمنه من توصيات على الحكومة لتتخذ الإجراءات التي تراها مناسبة في حق المخالفين إن كان الأمر يستدعي ذلك كما هو الشأن في الجزائر³.

(1) أنظر المادة 85 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

(2) أنظر المادة 2/69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (المعدل)، مشار إليه. وإذا حدث ولم تتمكن لجنة التحقيق من إنهاء عملها في المهلة المحددة لها وهي ستة (06) أشهر، كما سبق بيان ذلك، فإنه يمكنها أن تطلب تمديد الأجل مرة واحدة لمدة ستة أشهر أخرى، وعند انتهاء المهام أو انقضاء مدة السنة الأولى أو مدة الستة أشهر الثانية في حالة تمديد الأجل، يتعين على لجنة التحقيق تسليم كل الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى المجلس. أنظر المادة 3/69، 4 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

(3) أنظر المادة 5/83 من نفس القانون العضوي رقم 99-02 مشار إليه.

3- إدانة الحكومة

قد تحمل نتائج التحقيق البرلماني إدانة الحكومة بتقرير المسؤولية السياسية، كما هو الحال في بعض النظم السياسية، منها مثلا النظام السياسي اللبناني¹ والمصري²، الذي يسمح دستوره لمجلس النواب بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة سواء أكانت هذه المسؤولية فردية أو تضامنية، كأثر للتحقيق البرلماني، وقبلهما النظام السياسي الإنجليزي، الذي يدين الحكومة وأعضائها سياسيا وحتى جنائيا إن ثبتت أخطاء في جانبهم تبرر ذلك³.

V- نشر تقرير التحقيق البرلماني

قد ينشر التقرير كليا أو جزئيا، وفي الحالتين لا يتم نشره بصفة آلية، وإنما يكون بناء على اقتراح من مكتب الغرفة المعنية ورؤساء مجموعاتها البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة، ويتم البت في ذلك، بأغلبية النواب أو الأعضاء الحاضرين، حسب الحالة، من دون مناقشة، بعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق، يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، وقد يصل الأمر إلى أن تفتح مناقشة مغلقة على مستوى الغرفة المعنية بخصوص نشر التقرير⁴.

إن نشر التقرير الذي تعده لجنة التحقيق له فوائد جمة، فهو يشكل وسيلة لتعرية بعض أنواع التقصير وكذا النقائص المسجلة في الموضوع محل التحقيق، ويكون نشر التحقيق أكثر تأثيرا إذا ما تناولت وسائل الإعلام بعض نتائجه، مما يشكل نوعا من الجزاء ذي الطابع المعنوي، كما أن نشر التقرير من شأنه أن يدفع الحكومة إلى اتخاذ الإجراءات العملية لمعالجة الأخطاء والنقائص المسجلة ومتابعة المتسببين في ذلك.

في النظام السياسي الجزائري، يلاقي نشر التقرير الذي تعده لجنة التحقيق صعوبات قانونية على مستوى الغرفة المعنية، إذ يجب أن يكون النشر باقتراح من المكتب، ورؤساء المجموعات البرلمانية، وأخذ رأي الحكومة، لأن اتفاق هذه الجهات الثلاث يكاد يكون مستحيلا، وإذا صادف وحصل اتفاق بين هذه الجهات الثلاث، وصادف أيضا أن وافق نواب أو أعضاء الغرفة المعنية، فإن نشر التقرير كليا أو جزئيا له محدودية في إنتاج أثاره على الأشخاص، لأن الممارسة العملية أثبتت أن اللجان التي كان يشكلها المجلس الشعبي الوطني، كان ينصب عملها على الوقائع والأفعال أكثر مما كان ينصب على الأشخاص⁵.

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 315.

(2) جيهان حسن سيد أحمد خليل، مرجع سابق، ص 89.

(3) عباس عمار، مرجع سابق، 141، 142.

(4) أنظر المادة 86 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه.

(5) عباس عمار، مرجع سابق، ص 139.

ب- رقابة اللجنة المالية الدائمة

تعد اللجنة المالية الدائمة من أهم اللجان البرلمانية ومن أهم وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية، إذ بواسطتها يمكنه الاستماع للحكومة في المجال المالي، استنادا لما كرسه الدستور في المادة 2/133 التي تنص على أنه: "يمكن للجان البرلمان أن تستمع للحكومة".

وتطبيقا لهذا النص الدستوري، نص المشرع في المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02 المذكور أعلاه على أنه: "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك".

فاللجنة المالية لكل من الغرفتين يمكنها الاستماع إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع لأعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك، شريطة أن يكون ذلك في إطار برنامجها وضمن اختصاصاتها ذات الصلة بالمسائل المتعلقة بالميزانية وبالقانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي والبنوك والتأمينات وبالتأمين¹.

في إطار برنامجها وضمن صلاحيتها، تعد اللجنة المالية جلسات بمقر الغرفتين تستمع فيها إلى ممثل الحكومة الذي يكون في جميع الحالات تقريبا وزير المالية، وذلك بمناسبة دراسة ومناقشة القوانين المالية (القانون المتعلق بالقوانين المالية، قانون المالية للسنة، قانون المالية التكميلي، قانون ضبط الميزانية)، والقوانين ذات الأثر المالي كقانون الضرائب، قانون الجمارك، قانون التأمين وقانون الضمان الاجتماعي.

كما يمكن للجنة المالية الدائمة لكل من الغرفتين، الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، والضرورات كثيرة لجعل اللجنة المالية تستمع إلى بقية أعضاء الحكومة من غير وزير المالية، ففي دراسة مشروع قانون المالية للسنة فقط، تستمع اللجنة

(1) أنظر المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، التي تنص على أنه: "تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية وبالقانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي والبنوك والتأمينات والتأمين"، والمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تنص على أنه: "تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمسائل المتعلقة بنظام الإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج والمبادلات التجارية والتنمية والتخطيط والصناعة والهيكلية والطاقة والمناجم والشراكة والاستثمار وبالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي والعملية والقروض والبنوك والتأمينات ونظام التأمين".

المالية لجميع الوزراء لاستيضاحهم عن نفقات التسيير المخصصة لدوائهم الوزارية، وعن نفقات التجهيز والاستثمار المخصصة لقطاعاتهم كذلك¹.

غير أن الذي يلاحظ في هذا الخصوص أن المشرع استعمل عبارة " ممثل الحكومة " وعبارة " أعضاء الحكومة "، فهل يقصد بذلك اقتصار استماع اللجنة المالية للوزراء، بما فيهم الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان فقط، أم أن اللجنة يمكنها الاستماع إلى أي عضو في الجهاز التنفيذي؟

إن عبارات ممثل الحكومة وأعضاء الحكومة واضحة وصريحة ولا شك أنها استعملت للدلالة على الوزراء، لاسيما وأن المشرع استعمل هذه العبارات ضمن سياق عام وهو أن الاستماع لهؤلاء يتم في إطار جدول أعمال اللجنة المالية الذي يكون في شكل جلسات تعقد على مستوى غرفتي البرلمان. ومن ثمة يكون قد قطع الطريق على اللجنة المالية في أن تستمع إلى أي شخص آخر في الجهاز التنفيذي، مما يحجب عنها الكثير من المعلومات المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية بإيجابياتها وسلبياتها، لذلك كان من الأجدر بالمشرع أن يفسح المجال أمام اللجنة المالية لكل من الغرفتين بالنص على أنه يمكنها أن تستمع إلى أي شخص آخر في الجهاز التنفيذي ترى الاستماع إليه مفيدا، كما فعل فيما يتعلق بلجنة التحقيق التي أعطى لها الحق في الاستماع إلى أي شخص بعد أن يوجه إليه الاستدعاء عن طريق السلطة السلمية التي يتبعها، وجعل عدم امتثاله أمامها يعد خطأ جسيما².

وهذا أمر طبيعي جدا، إذ نجد المشرع الفرنسي قد مكن اللجنة المالية من الاستماع إلى أي شخص ترى الاستماع إليه مفيدا في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، وعلى هذا الشخص الامتثال لسماعه من قبل اللجنة، ولا يمكنه التذرع بالسر المهني إلا في حالات حددها المشرع على سبيل الحصر³، بل إن المشرع الفرنسي لم يكتف بتمكين اللجنة المالية

(1) أنظر على سبيل المثال جلسات استماع اللجنة المالية للمجلس الشعبي الوطني المخصصة لدراسة مشاريع قوانين المالية للسنة، منذ 2007/10/03 إلى غاية 2010/10/07، على موقع الاستعلام للمجلس: INO@APN.DZ.ORG

(2) أنظر المادة 4/83، 5 من القانون العضوي رقم 99-02، مشار إليه، التي تنص على أنه: "... يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة التي يتبعونها.

يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق، تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية الوصية مسؤوليتها ".
(3) هذه الحالات هي: الموضوعات ذات الطبيعة السرية المتعلقة بالدفاع الوطني، بالأمن الداخلي والخارجي، باحترام سرية التحقيقات والأسرار الطبية، ما عدا ذلك فإنه بإمكان رئيس اللجنة المالية والمقرر العام والمقررون الخاصون الاستماع إلى أي شخص مهما كانت رتبته في السلم الإداري، كما أشار إلى ذلك أحد المقررين في تقريره المؤرخ يوم 2005/03/16، أنظر:

- Cyrille Chatail, 6 ème edit, op, p 152.
- Jean Francois Picard, OP, Cit, p 389.

من الاستماع إلى أي شخص ترى في سماعه فائدة في ممارسة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، وإنما أنشأ داخل هذه اللجنة هيئة سماها " مهمة التقييم والرقابة *mission d'évaluation et de contrôle*"¹، تركز في أعمالها المتمثلة في التقييم والرقابة - بشكل آلي- على مجلس المحاسبة، ومن مهامها تحضير نشاطات الاجتماعات الأولية للمناقشات، وإعطاء لمحة عن أعمال التحقيقات الجارية، واختيار مواضيع للتفكير في مجال التقييم والرقابة، وتتوج أعمالها عموماً بأربعة تقارير فصلية، من بينها، التقرير الذي أعدته حول كل ما يتعلق بالعقارات المملوكة من قبل الدولة المؤرخ في 2009/07/04².

بالإضافة إلى ما سبق، مكن المشرع الفرنسي للجنة المالية في الغرفتين من تعيين مقررين خاصين، فضلاً عن المقرر العام للجنة، هؤلاء المقررين الخاصين تعينهم اللجنة المالية كل سنة مالية كسفراء عنها في كافة أجهزة الدولة تقريباً³، ويتمتع هؤلاء المقررون بسلطات في إطار كل ما يتعلق بالتحقيقات والتحريرات التي يجرؤونها على الوثائق في عين المكان، وكذا جلسات الاستماع التي يرونها مفيدة، وكل التسجيلات والوثائق المتعلقة بالجوانب المالية والإدارية، بما في ذلك كل تقرير معد من طرف الأجهزة المكلفة بالرقابة الإدارية التي يجب أن تقدم لهم باستثناء الوثائق والتسجيلات الخاصة بالحالات الواردة - على سبيل الحصر - التي تمت الإشارة إليها أعلاه⁴.

أما فيما يخص المعلومات التي يتعين أن تبلغ إلى اللجنة المالية لكل من الغرفتين في البرلمان الجزائري، والتي يفترض فيها أنها بمثابة المرسل إليه " *destinataire* " دائماً، فإن هذه المعلومات والتقارير وإن كانت قليلة فإنها لا ترسل إلى اللجنة المالية مباشرة، وإنما

(1) وهي هيئة مؤقتة تنشأ في إطار إعادة تكوين اللجان البرلمانية الدائمة في أول سداسي من كل سنة مالية، ويرأسها رئيس اللجنة المالية ونائب له يمثل المعارضة، وتتضمن فضلاً عن ذلك المقرر للجنة المالية، وممثلان دائمان وممثل مؤقت يعين من طرف المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، هذه الهيئة المستخرجة من داخل اللجنة المالية على مستوى الجمعية الوطنية، أنظر كذلك:

- Jean Francois Picard, OP, Cit, p 390.

(2) هذه الهيئة لا توجد على مستوى الشيوخ، أنظر:

- Jean Francois Picard, OP, Cit, p 390.

(3) سواء على مستوى المقاولات الوطنية والشركات المختلطة وكافة الأجهزة الأخرى التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، أو على مستوى الدوائر الوزارية، وسواء فيما يخص تعيين أحد الأعضاء أو أكثر كمقرر خاص للقيام بعمل خاص مرتبط بموضوع محدد وبفترة زمنية محددة، يحرر بشأنه تقريراً يقدمه للجنة المالية، أنظر:

- Cyrille Chatail, 6 ème edit, op, p 152.

- Jean Francois Picard, OP, Cit, p 388.

Voir (4)

- Jean Francois Picard, OP, Cit, p 389.

- Cyrille Chatail, 6 ème edit, op, p 152

ترسل إلى رئيس الغرفة المعنية وهو يحيلها عليها، ومن بين ما تتلقاه من التقارير - بطريقة غير مباشرة - تقارير تقديم مشاريع قوانين المالية للسنة، والتقارير السنوية حول الوضعية الاقتصادية والمالية للدولة، وتقارير مشاريع ضبط الميزانية¹، إن وجدت، كما تتلقى أيضا بطريقة غير مباشرة، التقرير التقييمي الذي يعده مجلس المحاسبة والذي يرفق بمشروع قانون ضبط الميزانية، وهذا تطبيقا لما تنص عليه المادة 18 من الأمر رقم 95-20 (المعدل) المتعلق بمجلس المحاسبة التي تقضي بأنه: "يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية، إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية".

كما جاء في المادة 20 من نفس الأمر بأنه: "يمكن لرئيس الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة".

وقد كانت المادة 22 من نفس الأمر تنص على أنه: "يمكن لرئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس"، فقام بإلغائها بموجب الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث نص في المادة 31 منه على أنه: "تلغى أحكام المواد 22...".

بهذا المسلك فإن المشرع الجزائري لم يكتف بتقنين الشح في المعلومات والتقارير التي ترسل إلى اللجنة المالية في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، بل عمل على حجب هذه اللجنة تماما عن الاتصال مباشرة بجميع الأجهزة الأخرى المكلفة بالرقابة، مما يفرغ وظيفتها الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية من محتواها. وهذا على خلاف ما انتهجته المشرع الفرنسي تماما في هذا الخصوص، لاسيما منذ صدور القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 01/08/2001 المعدل للأمر رقم 59-02 المؤرخ في 01/01/1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية²، حيث يمكن أن نميز من خلاله بين جهتين تتلقى منهما اللجنة المالية المعلومات والتقارير مباشرة، وحتى التحقيقات التي تفيدها في ممارسة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية بكيفية سهلة ودقيقة في نفس الوقت³.

(1) أنظر المادة 02، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، مشار إليه

(2) - François Chauvel, 10 ème édit, op, cit, p 211.

(3) هاتان الجهتان هما:

أ- وزير المالية: نظرا للتجديد الحاصل بموجب القانون العضوي رقم 2001-692، المشار إليه أعلاه، خصوصا في مجال الوضعية المالية، والمحاسبية (لنقائات الملتزم بها) على مستوى الوزارات، والتي يلتزم بمتابعتها بدقة كل من المراقب المالي والمحاسب على مستوى كل وزارة، فأصبح وزير المالية وفقا لهذا التحديد يقوم بإبلاغ اللجنة المالية لكل من الغرفتين بالوضعية الخاصة بتنفيذ النقائات العمومية على النحو الآتي:

- بيان النقائات الملتزم بها بعد إقفال التسيير في 12/31 من السنة السابقة.
- بيان عن وضعية النقائات الملتزم بها للشهر السابق، في بداية كل شهر.
- بيان بوضعية النقائات الملتزم بها قبل نهاية الثلاثي الموالي (بيان الوضعية المالية حسب الفصول) في 31 مارس، في 30 جوان، في 30 سبتمبر، 31 ديسمبر، وهو وقت إقفال تسيير النقائات الملتزم بها، من حيث الأمر بها ودفعها من اعتمادات الميزانية.

- يضاف إلى ذلك التقرير العام الذي يحرره المراقب المالي حول تنفيذ الميزانية الخاصة بكل وزارة.
ب- مجلس المحاسبة: يساعد مجلس المحاسبة اللجنة المالية على مستوى غرفتي البرلمان، في الرقابة على تنفيذ النقائات العمومية بكل ما تطلبه منه من معلومات وتحقيقات وكذا التقارير الكثيرة المختلفة.

ب1- المعلومات والتحقيقات: وهي باختصار تتمثل في:
- التزام مجلس المحاسبة بالإجابة عن طلبات المساعدة المقدمة له من قبل رئيس اللجنة أو مقررهما العام في إطار مهمة الرقابة والتقدير.

- التزام المجلس بإنجاز كل التحقيقات المطلوبة منه من طرف اللجنة المالية، والمتعلقة بتسيير المرافق والأجهزة التي يراقبها، حيث يعد بهذا الشأن ملخصات، ويبلغها إلزاميا للجنة المالية في مهلة لا تزيد عن ثمانية (08) أشهر من تاريخ طلبها.

- التزام مجلس المحاسبة بإرسال ملاحظاته المستخلصة من الرقابة الإدارية للجنة المالية.
- كان مجلس المحاسبة يقدم للجنة المالية بعض الملاحظات من تلقاء نفسه، يفيد بها، غير أن هذه الملاحظات أصبحت في الوقت الحاضر إلزامية، فهو يخطر للجنة المالية بما يحصل في الميدان بينه وبين مسؤولي الإدارات، وما لاحظته من تقصير وما أرسل بشأن ذلك من رسائل رؤساء الغرف، رسائل الناظر العام، والرسائل الإستعجالية لرئيس المجلس في ارتكاب الأخطاء الجسيمة.

ب2- التقارير: وهي تتمثل في:
- يقدم تقرير ضمن إطار التوجهات العامة، اعتاد المجلس أن يقدمه من تلقاء نفسه، وهو تقرير أولي عن تنفيذ قانون المالية للسنة الماضية، لكنه يساعد كثيرا البرلمان في إجراء المقارنة ومعرفة التوجه المالي العام، حاليا أصبح يرفق مع التقرير الذي تقدمه الحكومة.

- يقدم تقريرا يرفق بمشاريع قوانين المالية للسنة حول الإعتمادات التي تمت بطريقة إدارية في إطار التعديلات التي تم طلبها في مشروع قانون المالية، بمعنى أن المجلس يقدم تقريرا دقيقا عن تسوية بعض الإعتمادات في الميزانية.
- اعتبارا من 2005/01/01 يضع مجلس المحاسبة تقريرا حول تنفيذ العمليات السابقة، مع تحليل البرامج والمهام الخاصة بتنفيذ الإعتمادات، ويوضع هذا التقرير في نفس الوقت مع وضع مشروع قانون ضبط الميزانية، الذي هو كأقصى حد في 30 ماي.

- يقدم إسهادا بنظامية (قانونية) حسابات الدولة وأمانتها وصدقها.
- يقدم تقريرا حول تطبيق القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي.
- يقدم تقارير خاصة حول بعض الأوضاع، مثل التقرير الخاص الذي قدمه حول الوظيفة العامة في 2000/01/10، وهذا النوع من التقارير الخاصة دقيق جدا، حيث يتعرض لكل شيء يتعلق بالموضوع بكثير من الدقة والتفصيل.
- فضلا عن التقرير السنوي الذي يعرض على البرلمان، ويرسل إلى رئيس الجمهورية.

ولا تقف الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية عند الرقابة السابقة والمراقبة للتنفيذ فقط، بل تتعدى ذلك لتمارس بشكل لاحق عن طريق قانون ضبط الميزانية.

الفرع الثاني - الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة للدولة

تمارس الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال قانون ضبط الميزانية *La loi de règlement budgétaire* الذي تعده الحكومة وتقدمه للبرلمان من أجل المناقشة والتصويت عليه. إن الباحث في الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة، يشهد غياب الرقابة البرلمانية اللاحقة لمدة 25 سنة، ذلك أن مشروع قانون ضبط أو تسوية الميزانية لم يطرح على البرلمان منذ تأسيسه إلا 05 مرات والتي تخص سنوات 1978-1979-1980-1981-2008. إن إعادة الحكومة الاعتبار لقانون تسوية الميزانية جاء نتيجة الدعوات المتكررة من قبل نواب البرلمان لإعادة تفعيل الرقابة البرلمانية اللاحقة خصوصا مع تنامي ظاهرة الفساد في الجزائر.

أولا - تجميد الحكومة للرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة للدولة

يرى الدكتور بشير يلس شاوش بأن مشروع قانون ضبط الميزانية، يمثل فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية، ولتقييم مدى استجابة الحكومة للتوصيات المترتبة عن التصويت على قانون المالية، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة، إلا أن فعاليتها من الناحية العملية تبقى جد متواضعة¹.

- إضافة إلى العرف الذي أصبح متواترا منذ 1975، حيث أن رئيس مجلس المحاسبة ودون التزام قانوني يأتي سنويا إلى مقر الجمعية الوطنية، ويقدم عرضا أمام اللجنة المالية، ويجب عن جميع الأسئلة المطروحة حول تنفيذ قانون المالية. بل إن المشرع الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، حيث قام بتدعيم سلطات اللجنة المالية في مواجهة أي شخص لا يمثل أمامها لسماعه أو يتأخر من غير مبرر، وكذلك فيما يخص كل من يتراخى أو يمتنع عن تقديم الوثائق والمستندات المطلوبة منها، بتمكين رئيس اللجنة من اللجوء إلى إحالة هؤلاء بصفة استعجالية على الجهات القضائية المختصة (مجلس المحاسبة)، فضلا عن أنه ابتداء من سنة 2000 أصبحت تفرض غرامات وعقوبات على كل من تسبب في عرقلة من أي نوع كانت، لممارسة سلطات التحقيق التي تجرئها اللجان المالية، إذ يمكن أن ترفع دعوى عمومية من قبل رئيس الغرفة المعنية أو رئيس اللجنة المختصة.

Voir:

- Jean Francois Picard, OP, Cit, p 387, 388, 389.

- Cyrille Chatail, 6 ème edit, op, p 139, 152, 159, 160, 161.

(1) بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر: مجلس الأمة، العدد 03، جوان 2003، ص 37.

الجدول رقم 02: قوانين ضبط أو تسوية الميزانية المعروضة على البرلمان الجزائري.

قانون المالية	قانون ضبط الميزانية	الفارق الزمني
قانون رقم 77-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1977، المتضمن قانون المالية لسنة 1978.	قانون رقم 80-02 المؤرخ في 09 فيفري 1980، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1978	02 (سنتان)
قانون رقم 78-13 المؤرخ في 31 ديسمبر 1978، المتضمن قانون المالية لسنة 1979.	قانون رقم 84-04 المؤرخ في 07 جانفي 1984، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1979.	05 سنوات
قانون رقم 79-09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، المتضمن قانون المالية لسنة 1980.	قانون رقم 85-10 المؤرخ في 26 ديسمبر 1985، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1980.	05 سنوات
قانون رقم 80-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981.	قانون رقم 87-02 المؤرخ في 20 جانفي 1987، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1981.	06 سنوات
قانون رقم 07-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 2007، المتضمن قانون المالية لسنة 2008.	قانون رقم 11-01 المؤرخ في 17 فيفري 2011، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 2008.	03 سنوات

المصدر: إلياس حودميسة، الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2002/2010، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012.

لقد نصت المادة 160 من الدستور: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن الإعتمادات المالية التي أقرتها كل غرفة من البرلمان تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة"، كما تمت الإشارة إلى قانون تسوية الميزانية في المواد 02 و 05 من القانون رقم 84-17¹. إن تحليلنا لواقع الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة للدولة، يكشف إهمال الحكومة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان للمناقشة والتصويت عليه.

(1) تنص المادة 02 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية: "يكتسي طابع المالية:

- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية،

- قانون ضبط الميزانية. "

كما تنص المادة 05 منه:

"يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية".

وإذا كان الكثير من المحللين يرون بأن غياب الالتزام بتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية للسنوات التي تسبق سنة 1984، يرجع إلى انعدام الإطار القانوني المتضمن لهذا الإجراء، لذا فإن امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية لغاية سنة 2010 تاريخ تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008، ليس هناك ما يبرره، بل أن الملفت للانتباه، هو الوعود التي تقدمها الحكومة في كل مناسبة بعزمها على تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، إذ أعلن وزير المالية خلال الجلسات المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1998، بأن مشروع قانون ضبط الميزانية هو بصدد الإعداد والتحضير وسيتم تقديمه في السنوات الثلاثة القادمة¹. وتكرر هذا الوعد بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2003²، ثم إن وزير المالية أثناء رده على انشغالات أعضاء مجلس الأمة على مشروع قانون المالية لسنة 2010، أكد على أن قانون ضبط الميزانية لسنة 2007 في طور الإنجاز³، إلا أن هذا لم يتحقق لغاية سنة 2010 بتقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 على البرلمان.

إن عدم تجاوب الحكومة مع مطالب البرلمان والإعلام في موضوع قانون تسوية الميزانية، يكشف عن ضعف السلطة التشريعية وسيطرة السلطة التنفيذية في المجال المالي.

ثانيا - واقع الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة في الجزائر

إن الغاية من الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العامة، هي التأكد من احترام الرخصة التي أعطاهها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، إذ تتحقق هذه الرقابة من خلال قانون ضبط الميزانية *La loi de règlement budgétaire* الذي تعده الحكومة وتقدمه للبرلمان من أجل المناقشة والتصويت عليه، فموجب المادة 160 من الدستور، فإن مسؤولية إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية تتحملها الحكومة مستشيرة في ذلك مجلس المحاسبة باعتباره أحد مؤسسات الرقابة اللاحقة أو البعدية (المادة 06 من الأمر رقم 10-

(1) المجلس الشعبي الوطني، الجريد الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد رقم 25، الدورة العادية الأولى، 24 ديسمبر 1997، ص 04.

(2) المجلس الشعبي الوطني، الجريد الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الأولى، العدد رقم 05، دورة الخريف 2002، 12 ديسمبر 2002، ص 03.

(3) البرلمان وقانون المالية لسنة 2010، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 24، جانفي 2010 ص 110.

02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة)¹.

فبعد إتمام عملية إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية من قبل الحكومة، يحال على المجلس الشعبي الوطني مشتملا على²:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
 - النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
 - نتائج تسيير عمليات الخزينة.
- تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، بدراسة نص المشروع ومناقشته كما يحق لها استدعاء أعضاء الحكومة والمسؤولين عن المديرية التابعة لوزارة المالية ومجلس المحاسبة، ثم يحال نص المشروع على الجلسات العلنية للمناقشة والتصويت عليه، بعد التصويت على نص المشروع، يحال على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة التي تقوم بمناقشته وإعداد تقرير بشأنه ليقدم للمناقشة خلال الجلسات العلنية، وأخيرا يتم التصويت عليه.

إن هذا التحليل لواقع الرقابة البرلمانية على قانون ضبط الميزانية في الجزائر، يكشف عن غياب وانحصر دور البرلمان في مستوى شبه منعدم أحيانا نتيجة العوامل الآتية:

- امتناع الحكومة عن تقديم قانون ضبط الميزانية طيلة 25 سنة من تاريخ تقديمه أول مرة، وهو ما يعني استحالة قيام البرلمان بالرقابة اللاحقة بالرغم من عودة الحكومة إلى تقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان في سنة 2011، إلا أن هذا الإجراء لا يعد كافيا لتعزيز هذا النوع من الرقابة.

- ضعف التكوين المالي للبرلمانيين، مما يقلل من قيمة الرقابة التي يمارسونها، فمن خلال التحليل لنقاشات نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لمشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008، كشف عن سطحية التدخلات وبعدها عن النقاش التقني لطبيعة القانون³.

(1) تنص المادة 06: يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.

(2) المادة 77 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07، المتعلق بقوانين المالية، سالف الذكر.

(3) المجلس الشعبي الوطني، تقرير عن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، الفترة التشريعية السادسة، الرقم 200، الدورة العادية السابعة، 31 يناير 2011، ص 04-32.

- تدني نسبة الحضور النواب والأعضاء في جلسات المناقشة الخاصة بمشروع قانون ضبط الميزانية، ذلك أن التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 عرف تأجيل بسبب عدم اكتمال النصاب القانونية¹، إذ ترجع نسبة تدني الحضور إلى جملة من الأسباب مثل:

* إيمان النواب - نواب المعارضة خصوصا - بعدم جدوى مناقشة مشروع ضبط الميزانية، وضعف إيمانهم بدورهم الرقابي في ظل تأثير وهيمنة نواب حزب الأغلبية (الائتلاف الحكومي) على الحكومة والبرلمان.

* عدم فقه نواب البرلمان بالمسائل ذات العلاقة بالجانب المالي والمحاسبي، مما يحول دون مشاركتهم وإسهامهم في إثراء موضوع النقاش.

- طول المدة القانونية لعرض قانون ضبط الميزانية على البرلمان، المقدر بـ 03 سنوات من تاريخ اعتماد الميزانية من شأنه أن يقلل من قيمة الرقابة، في حالة حدوث إهمال في تسيير المال العام أو حدوث اختلاس، ذلك أن طول المدة تساعد على إيجاد طرق للتستر على الثغرات المالية، وهو ما دفع بالنواب للمطالبة بضبط المدة القانونية في حدود سنتين.

- غياب الوثائق التفسيرية المساعدة على فهم طرق صرف المال العام، خصوصا ما تعلق منها بالحسابات الخاصة للخرينة، بالرغم من أن المادة 77 من القانون 84-17 تشير إلى ضرورة اشتغال قانون ضبط الميزانية على النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخرينة، إلا أن سلطة البرلمان على هذه الحسابات وخصوصا حسابات التخصيص الخاص تتوقف عند حدود الترخيص بإنشائها.

- غياب الأثر القانوني المترتب على مناقشة قانون ضبط الميزانية، مما يقلل من قيمة عرضه على البرلمان، ويحد من أهمية الرقابة البرلمانية اللاحقة.

ثالثا- دراسة في قانون ضبط أو تسوية الميزانية لسنة 2008

إن تقديم الحكومة سنة 2010 مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 على البرلمان، يعتبر مكسبا مهما لتحسين واقع الرقابة البرلمانية اللاحقة أو البعدية في الجزائر، والتي دام غيابها أكثر من 23 سنة، وهو ما دفع بنواب البرلمان إلى تكرار مطالبهم في كل مرة، والمتمثل في ضرورة إطلاعهم على ظروف صرف الميزانية العامة للدولة، خصوصا في ظل

(1) المجلس الشعبي الوطني، تقرير عن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، الفترة التشريعية السادسة، الرقم 200، الدورة العادية السابعة 20 فيفري 2011، ص 03.

تتامي ظاهرة الفساد والاختلاس، التي صاحبت برامج التنمية في الجزائر (برنامج الإنعاش الاقتصادي/ برنامج دعم النمو).

لقد جرى تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 يوم 16 جانفي 2011 بمناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ولم يتدخل سوى 34 نائبا من أصل 389 نائبا في المجلس¹، وانصبت تدخلاتهم على الترحيب بتقديم نص مشروع قانون ضبط الميزانية بعد غياب طويل، وتجدر الإشارة إلى أن الكثير من التدخلات لم تكن لها علاقة بمجال الموضوع، إذ تعلق جزء مهم منها بالنقاش العام غير الدقيق، والذي يرجعه النائب "لحسن عراس" إلى مشكلة الطابع التحليلي المعقد لنص المشروع وهو ما يتطلب تقديم جداول تفسيرية مسبقة، كما تم تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 للمناقشة على مستوى مجلس الأمة في 25 جانفي 2011 والذي عرف تدخل 04 أعضاء من أصل 148 عضوا بالمجلس، وتم التصويت عليه في 26 جانفي 2011.

إن مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لمشروع تسوية ضبط الميزانية لسنة 2008، كشف عن جملة من الملاحظات حول صرف الميزانية العامة لسنة 2008 تمثلت فيما يلي:

- ضعف تحصيل إيرادات الجباية العادية، والتي لم تشكل سوى 37.20% من إجمالي الإيرادات مما يتطلب مواصلة الجهود المبذولة في مجال التحصيل الجبائي، واتخاذ التدابير الملائمة التي تمكن الخاضعين للضريبة من تسديدها في الآجال المحددة، بالإضافة إلى تحريك الاستثمار مما يسمح بتوسيع الوعاء الجبائي، وكذا القيام بتعزيز الجهود المنتهجة لتحسين التحصيل الجبائي وإصلاح المنظومة الجبائية².
- غياب الرقابة على الوكالة الوطنية لتنمية موارد المحروقات، والتي تعد الهيئة المكلفة بتسيير كافة إيرادات الجباية البترولية، خصوصا وأنها غير خاضعة لمديرية الضرائب، مع ضرورة تقديم إيرادات الجباية البترولية في جداول تفصيلية تساعد على التقييم والتقدير.

لذا فإن الوصول إلى هذا الهدف، يبقى مرهونا بفعالية سياسة التقديرات، التي من خلالها يمكن ضبط احتياجات أي قطاع، وهو ما يساهم في تجنب التعديلات التنظيمية الناجمة

(1) المجلس الشعبي الوطني، تقرير عن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، الفترة التشريعية السادسة، دورة الخريف 2010، جانفي 2011، ص 02.

(2) المجلس الشعبي الوطني، تقرير عن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، المرجع السابق ص 16.

- عن عمليات تحويل الإعتمادات *La transfert des crédits* خلال كل سنة، أي تجنب تحويل الإعتمادات المالية، وهو ما يساعد على تسهيل عمليات الرقابة.
- فيما يخص الحسابات الخاصة للخرينة خصوصا حسابات التخصيص الخاص والتي أثارت الكم الهائل من التساؤلات والملاحظات، واعتبارها تجاوزا في حق الرقابة البرلمانية للمالية العامة للدولة، رأى نواب وأعضاء المجلسين أنه من الضروري تمكين البرلمان من إجراء الرقابة على أرصدها، والعمل على ضبط أوجه صرف اعتماداتها المالية التي تستوجب أن تكون ذات جدوى اقتصادية واجتماعية.
- لذا فإنه من الضروري تقليص عددها من خلال غلق الحسابات التي يثبت أنها لا تحقق أية جدوى، أو أن أرصدها جامدة ولا تشغل في الأهداف المسطرة لها، كما يشترط أن تخضع لتدابير المتابعة والتقييم التي يجب أن تحدد بالتنسيق مع وزارة المالية، إلى جانب مواصلة التطهير وتبني الصرامة بخصوص إحداث الحسابات وتجميد الحسابات ذات الطابع الواحد، لأن كثرة هذه الصناديق أو الحسابات تعيق عملية الرقابة عليها¹.
- ضعف استهلاك الإعتمادات المالية المرصودة لبعض القطاعات، مثل قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية التي لم تتجاوز نسبة 59.84% إلى جانب ضعف استهلاك الإعتمادات المخصصة للمشاريع غير الممركزة خاصة في ولايات الجزائر والبليدة وتيسمسيلت وخنشلة وسعيدة وورقلة، وهو ما يتطلب بحسب أعضاء البرلمان العمل على رفع العراقيل الإدارية لتنفيذ هذه المشاريع.
- ضرورة إعادة النظر في تحديد السنة المالية بقانون تسوية الميزانية (ن-3) إلى (ن-2) على الأقل، لأن سنتان كافية لصرف الإعتمادات كما أن استعمال الإعلام الآلي وبخاصة توفر الحوامل المعلوماتية في المجالين المالي والمحاسبي يساعد على تقليص هذه المدة، كما ترى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، على أن يتم تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية خلال دورة الربيع، لتمكين أعضاء اللجنة من دراسته قبل دراسة مشروع قانون المالية السنوي².

(1) يرى وزير العلاقات مع البرلمان محمود خدري بأنه لا يجب إلقاء اللوم على الحكومة فقط فيما يخص كثرة الصناديق الخاصة، لأن البرلمان شارك في إنشاء أكثر من صندوق، بل فرض على الجهاز التنفيذي إنشاء البعض منها مثلما هو الحال مع الصندوق الخاص بمكافحة السرطان.

(2) المجلس الشعبي الوطني، تقرير عن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، المرجع السابق ص 28.

- تفعيل دور مجلس المحاسبة وجعله أداة لتحريك الدعاوى العمومية ومباشرة المتابعات القضائية مع ضرورة تحسين التسيير العمومي، وتفعيل دور المفتشية العامة للمالية مع التطبيق الصارم لآليات منح الصفقات العمومية.
- مواصلة الجهود المبذولة للإصلاح المحاسبي.
- ضرورة توفير الآليات الكفيلة بإنجاز المشاريع قبل برمجتها وتخصيص العقار الموجه لإنجاز المشروع، وهذا من أجل القضاء على مشكلة عدم صرف الإعتمادات المالية المرصودة للمشاريع (المشاريع العالقة).
- الحرص على أن يكون قانون المالية التكميلي ذو طابع استثنائي، الهدف منه استدراك بعض الثغرات الملاحظة عند تنفيذ الميزانية السنوية، وألا يشتمل إلا على التدابير التي تكتسي الطابع الإستعجالي.
- ضرورة الإسراع في عرض القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لتعويض القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، قصد إحداث نص قانون مرجعي، لأن قانون 17-84 هو قانون عادي له نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية أو التكميلية، ولا يمكن أن يكون إطارا إلزاميا ومرجعا قانونيا بالنسبة إليها كما يتوجب أن يكون القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنتظر صدوره متكيفا مع المعطيات الحالية.
- من هذا المنطلق، نستخلص أن واقع الرقابة البرلمانية البعدية أو اللاحقة على الميزانية العامة في الجزائر، أكثر سوءا من واقع الرقابة السابقة، نتيجة قلة الإمكانيات والقيود التي تحول دون الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة خصوصا فيما يتعلق بالرقابة على الحسابات التخصيص الخاص.

الجدول رقم 03: ملاحظات التقرير التقييمي لمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 بشأن بعض حسابات التخصيص الخاص.

اسم الحساب	الوزارة المكلفة	الملاحظة
صندوق ضبط الإيرادات	وزارة المالية	نقص الشفافية في تسيير ودائع الصندوق لدى بنك الجزائر.
صندوق المساعدة على امتلاك السكن في إطار تدابير البيع بالإيجار	وزارة السكن والعمران	ضعف نسبة استهلاك الإعتمادات 43 %.

صندوق تخفيض نسبة الفائدة على الاستثمارات	وزارة المالية	ضعف نسبة استهلاك الإعتمادات 06 %.
صندوق تصفية المؤسسات العمومية	وزارة المالية	التباطؤ غير المبرر في استكمال عملية تصفية الكثير من المؤسسات العمومية (ضعف تحقيق برنامج الصندوق).
صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز	وزارة الفلاحة	سوء تسيير الصندوق.
الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث	وزارة تهيئة الإقليم والبيئة	وجود تناقض بين تصريحات الخزينة العامة والوزارة حول إيراداته ونفقاته ورصيده النهائي.
الصندوق الخاص بتطوير النقل العمومي	وزارة النقل	عدم صرف أي نفقة من الإعتمادات المرصودة للصندوق.
الصندوق الوطني للطرق والطرقة السريعة	وزارة الشغال العمومية	عدم صرف أي نفقة من الإعتمادات المرصودة للصندوق.
صندوق دعم الاستثمار	وزارة الصناعة	عدم صرف أي نفقة من الإعتمادات المرصودة للصندوق، بالإضافة إلى تأخر صدور المراسيم التطبيقية الخاصة به.
الصندوق الخاص لتعويض تكاليف النقل	وزارة التجارة	تعرض الصندوق لاستنزاف غير قانوني.
الصندوق الخاص بترقية الصادرات	وزارة التجارة	تأخر صدور المراسيم التطبيقية الخاصة به.

المصدر: إلياس حودميسة، الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2002/2010، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012.

المبحث الثالث

مدى فاعلية الرقابة البرلمانية¹

تتضمن الدساتير والتشريعات في العادة مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية والأساليب العملية التي تمكن السلطة التنفيذية من مراقبة أعمال السلطة التشريعية كذلك وإظهار مدى التوازن بين الحكومة والبرلمان، كي تستطيع السلطة التنفيذية الدفاع عن نفسها أمام قوة الوسائل التي تراقب بها السلطة التشريعية أعمالها، وعلى وجه الخصوص المسؤولية السياسية للحكومة.

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع السابق، ص 349

وعلى ذلك فإن نقائص وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية، يعود الكثير منها في الأساس إلى عدم الاستقلال التام للسلطة التشريعية الناتج عن تأثيرات السلطة التنفيذية عليها. ومع كل ذلك تبقى الرقابة البرلمانية مسألة مبدئية تتحدر أساساً من حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، الذي جاء نتيجة سيادة الأفكار الحديثة التي أحدثت انقلاباً شاملاً في مفهوم الدولة، إذ بفضلها تم الفصل ما بين شخص الحاكم وتقييد سلطاته وتحديد اختصاصاته بشكل مسبق، وجعل ممارسة هذه الاختصاصات خاضعة لرقابة هؤلاء المحكومين، لا سيما في مجال الرقابة المالية.

ومنه، ستكون الدراسة في هذا المبحث تتمحور حول مدى استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية (المطلب الأول)، ومدى نجاعة وسائل الرقابة البرلمانية على الميزانية وكذا مدى ضرورتها وحتميتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول - مدى استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية

تتضمن الدساتير والتشريعات في العادة مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية والأساليب العملية التي تمكن السلطة التنفيذية من مراقبة أعمال السلطة التشريعية كذلك وإظهار مدى التوازن بين الحكومة والبرلمان، كي تستطيع السلطة التنفيذية الدفاع عن نفسها أمام قوة المظاهر التي تراقب بها السلطة التشريعية أعمالها، وعلى وجه الخصوص المسؤولية الوزارية.

ومع أن هذه القواعد والأساليب مختلفة المظاهر في النظم الدستورية البرلمانية إلا أنها تبدأ كقاعدة عامة، بإشراف السلطة التنفيذية بتكوين البرلمان ذاته، من حيث قيامها بكل العملية الانتخابية إلى أن يتم الإعلان عن أسماء أعضاء البرلمان ومن حيث واجب السلطة التنفيذية الذي يحتم عليها الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته وتقديم الإرشادات له وتوجيهه حتى تكون أعماله محققة للمصلحة العامة. وتستمر الحكومة في مواصلة رقابتها للسلطة التشريعية عن طريق ما تتمتع به من الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، مع القدرة على تأجيل انعقاده، ولعل أخطر الوسائل التي تملكها الحكومة وتؤدي إلى مدى إظهار سلطانها في مواجهة البرلمان تتمثل في قدرة السلطة التنفيذية في إنهاء نيابة مجلس النواب عن طريق حله قبل انتهاء الفترة التشريعية وإجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها¹.

(1) فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 1982،

أما في النظم الدستورية الرئاسية، ومثالها النموذجي نظام الولايات المتحدة الأمريكية، الذي يركز على الفصل الكامل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من الناحية النظرية، بحيث تبدو كل سلطة مغلقة ومعزولة في أداء وظيفتها عن السلطة الأخرى، فإنه في حقيقة الأمر أن الناحية العملية في هذا النظام تظهر تشابك وتداخل في بعض العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تؤدي إلى التخفيف من الفصل الذي يبدو من خلال إلقاء النظرة الأولى على النصوص الدستورية بأنه فصل جامد. ومن هذه العلاقات ما يظهر من خلال بعض نصوص دستور الولايات المتحدة الأمريكية، كالنص على حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين " *droit de véto* " التي وافق عليها الكونغرس، وحتى إذا أراد الكونغرس إصدار القانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية، فإن النص الدستوري يستوجب أن يحوز القانون على أغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين (3/2). وقد يشارك كذلك رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين، إما بطريقة مباشرة عن طريق الرسالة السنوية التي يقدمها الرئيس للكونغرس طالبا منه الموافقة على هذه القوانين، معتمدا في ذلك على دعم الرأي العام له، وإما بطريقة غير مباشرة عن طريق تسليم الرئيس إلى أحد أعضاء حزبه في الهيئة التشريعية اقتراحا بقانون، أعدت نصوصه في مكتب رئيس الجمهورية، ويطلب منه تقديمه إلى الكونغرس¹.

وعلاوة على ذلك، فإنه منذ سنة 1921 أصبح إعداد مشروع الميزانية الفيدرالية من اختصاص رئيس الجمهورية بمساعدة مكتب الميزانية، ثم يحال المشروع بعد ذلك على الكونغرس.

لتوضيح الوسائل والاختصاصات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في التأثير على السلطة التشريعية، ندرس دورها في تكوين البرلمان وفي سير دورات البرلمان وحله (الفرع الأول)، وحقها في المشاركة في التشريع مع البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول - دور السلطة التنفيذية في تكوين وسير وحل البرلمان

تملك السلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل الدستورية والقانونية التي تمكنها من ممارسة أدوار تؤثر بموجبها في تكوين البرلمان وفي سير عمله وحله.

أولاً - دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان

من أهم تطبيقات المبادئ الديمقراطية في الوقت الحاضر، هو وجود البرلمانات وأن صحة وسلامة النظم الديمقراطية تبني أساسا على مدى صدق تمثيل هذه البرلمانات لشعوبها، وهذا الصدق أيضا مبناه سلامة القواعد والأساليب الإجرائية التي تتبعها السلطة

(1) نفس المرجع، ص 123

التنفيذية عند تشكيل المجالس النيابية، حيث أن السلطة التنفيذية تتدخل بصورة مباشرة في تكوين هذه المجالس، وبصفة خاصة عندما تأخذ الدولة بنظام الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء البرلمان، كما هو مطبق في النظام السياسي الجزائري حليا فيما يخص ثلث (3/1) من أعضاء مجلس الأمة¹. وحتى عندما يقتصر الأمر على نظام الانتخاب فقط، فإنه وعلى الرغم من الأخذ بمبدأ الاقتراع العام في مختلف الأنظمة السياسية، والتي من بينها الجزائر فيما يتعلق بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني الذي يتم عن طريق الاقتراع العام المباشر² فإن السلطة التنفيذية في تطبيق هذا المبدأ تتبع إجراءات انتخابية كثيرة ومعقدة، تعطيهما الحق في الإشراف المباشر على العملية الانتخابية في كل مرحلة من مراحلها حيث تبدأ هذه العملية بإعداد قوائم الناخبين ولها في هذا الخصوص إدراج من ترى أنه مستوفيا شروط الانتخاب في هذه القوائم، واستبعاد من ترى أنه لا تتوفر فيه هذه الشروط، لأن جميع التشريعات في مختلف النظم تضع شروطا معينة في الناخبين، تتعلق بالجنسية والسن والأهلية السياسية.

وزيادة على ما سبق، فإن مختلف الدساتير تعطي للسلطة التنفيذية في الدولة إمكانية التحقق من الشروط الواجب توافرها في المترشحين للعضوية في البرلمان وإمكانية تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية التي يتعين على الناخبين التوجه إليها للإدلاء بأصواتهم...، بل إن دور السلطة التنفيذية في الإشراف على تكوين البرلمان يبرز في قيامها على سير الحملة الانتخابية ذاتها، وخصوصا إذا ما كانت تسيطر على أجهزة الإعلام والصحافة وإذاعة وتلفزيون، ثم أن الدور يتأكد بإشرافها بنفسها على عملية فرز أصوات الناخبين وإعلان نتيجة أسماء الفائزين في الانتخابات البرلمانية.

وإذا كانت دولا ديمقراطية قليلة تمارس فيها السلطة التنفيذية دورا آمينا ونظيفا في مختلف مراحل عملية تكوين البرلمان ولا تتبع ما يشوه إرادة الشعب، وهو ما يمكن الشعب وبالتالي الرأي العام من التعبير عن اتجاهاته بحرية، ومن ثمة إلى قيام برلمان سليم التمثيل لإرادة الناخبين. فإن هناك دساتير دول كثيرة لا تأخذ بمبدأ الانتخاب الكامل في تشكيل أعضاء

(1) أنظر المادة 101 من دستور 1996 التي تنص على أنه: "... يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة..."

(2) أنظر نفس المادة 101 التي جاء فيها: "... ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر..."

المجلس النيابية، وإنما تأخذ بنظام مختلط يعطي للسلطة التنفيذية الحق في تعيين عدد من أعضاء البرلمان¹.

ثانياً - دور السلطة التنفيذية في سير عمل البرلمان

إذا كان البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طوال مدة نيابته المقررة أي طوال الدورة التشريعية التي تشتمل على عدد من دورات الانعقاد العادية وغير العادية، كما تشتمل كل دورة انعقاد على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلال كل دورة، وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي يقتضي الأمر أن يترك البرلمان مستقلاً في هذا العمل عن الحكومة، إلا أن السلطة التنفيذية في ظل هذا النظام تقوم عادة بدعوة البرلمان إلى الانعقاد العادي أو إلى الانعقاد غير العادي كما تقوم برفض دورات انعقاد البرلمان وتأجيل انعقاده². ولقد سارت الدساتير الحديثة على إعطاء رئيس الدولة الحق في دعوة البرلمان للانعقاد في الدورات العادية في تاريخ معين³.

أما بالنسبة لانعقاد دورات البرلمان غير العادية فإنها يمكن أن تتم بمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكن أن تتم باستدعاء منه بناء على طلب من رئيس الحكومة وفي هذا تختلف الدساتير في تحديد صلاحيات المجالس النيابية عند انعقادها في دورات غير عادية، فبعضها يقيد اختصاصاتها بالموضوعات التي دعيت من أجلها دون النظر في أي موضوع آخر كما هو الحال في النظام الدستوري الجزائري⁴ في حين تذهب بعض الدساتير إلى

(1) وفي هذا الصدد يرى الأستاذ الدكتور الطماوي: أن الصفة النيابية للأعضاء المعينين تكون محل نظر، إذ أن الأعضاء في هذه الحالة سيكونون أداة تأثير مباشر للحكومة التي عينتهم في المجلس، في حين أن وظيفة البرلمان المنتخب أن يكون عين الشعب على حكامه إن أساءوا أو انحرفوا، وهو الأمر الذي لا يقبل أي تبرير لمبدأ التعيين إلا على حساب هذه الوظيفة "، أنظر محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، ط 03 ن دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 507.

(2) فالملك في النظام الانجليزي يحتفظ لنفسه منذ القديم بحق دعوة البرلمان للاجتماع وتأجيله وحله، كما أن الحكومة الانجليزية هي التي تعد لمجلس العموم جدول أعماله كما تعد له مقدماً جدولاً بالقوانين التي سوف تعرض عليه مستندة في ذلك إلى المبدأ القائل أن العمل البرلماني لا يمكن أن يسير بطريقة طبيعية إلا إذا تم فيه التناسق التام مع الحكومة، وكانت الحكومة مستعدة للمناقشة أمام المجلس.

أنظر: سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 508.

(3) ولكن إذا لم يوجه الرئيس الدعوة في حدود هذا التاريخ المعين انعقد البرلمان تلقائياً في التاريخ الذي يحدده الدستور، فالدساتير وإن اعترفت للسلطة التنفيذية بهذا الحق، إلا أنها تفرض ضوابط وحدود تتعلق بتاريخ زمنية يتعين على السلطة التنفيذية التزامها، وأن تقوم بدعوة المجلس إلى الانعقاد قبل انتهائها إذا ما أرادت ممارسة اختصاصها الدستوري في دعوته إلى الانعقاد وإلا فإن هذا الأخير ينعقد بقوة القانون فور انقضاء هذه المواعيد ودون حاجة إلى دعوة.

أنظر: فتحي عبد النبي، مرجع سابق، ص 129

(4) أنظر المادة 02/118، 03 من دستور 1996 التي تنص على أنه: " يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة رئيس الجمهورية. ويمكن أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة..."

النص على إعطاء المجالس كافة صلاحياتها التشريعية والسياسية عندما تدعى للانعقاد في دورة غير عادية¹.

ويمتد تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني حتى في كيفية سير الجلسات، حيث يمكن أن يعقد البرلمان جلسات مغلقة بناء على طلب الحكومة².

ثالثا - حق السلطة التنفيذية في حل المجلس النيابي

يعتبر حل البرلمان من أهم أنواع الرقابة التي تقرها النظم الدستورية للسلطة التنفيذية في مقابل حق السلطة التشريعية في تقرير مسؤولية الوزراء سياسيا، والحل يؤدي إلى إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء الفترة التشريعية المحددة دستوريا والرجوع إلى الناخبين الذين يكون لهم الحرية في انتخاب مجلس نيابي جديد سواء كان أعضاؤه من المجلس المحل أو من غيرهم³.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله (1) أي أنه يحق للمجالس تجاوز المسألة أو المسائل التي أدت إلى انعقادها انعقادا غير عادي إلى مسائل أخرى كما لو كانت في دورة انعقاد عادية، وذهبت بعض الدساتير إلى التفرقة بين ما إذا كانت الدعوة موجهة للبرلمان من قبل السلطة التنفيذية، وهنا يجوز للمجالس أن تتعرض لموضوعات جديدة خلاف المدرجة في مرسوم الدعوة بشرط موافقة السلطة التنفيذية على ذلك، وبين ما إذا كانت الدعوة إلى اجتماع البرلمان لدورة انعقاد غير عادية بناء على طلب أغلبية أعضاء أحد المجلسين، ففي هذه الحالة تسترد المجالس اختصاصها كاملة وتتحدد الموضوعات وفقا لأراء الأعضاء واتجاهاتهم، أما إذا تم انعقاد البرلمان لدورة غير عادية بناء على طلب السلطة التنفيذية، ولكن أثناء انعقاد الدورة العادية وطلب أغلبية أعضاء أحد المجلسين التعرض لمسائل ليست مدرجة على جدول الأعمال، فإنه في هذه الحالة يجوز للبرلمان مناقشة مسائل جديدة وإجابة الأعضاء إلى طلبهم لأن هذه الأغلبية تستطيع أن تطلب دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، فمن الأولى أن يجاب طلبهم في هذه الدورة، أنظر:

- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 519، 520

- فتحي عبد النبي، مرجع سابق، ص 129، 130

(2) أنظر المادة 03/116 من دستور 1996 التي تنص على أنه: " يجوز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقدا جلسات مغلقة ... أو بطلب من رئيس الحكومة "

(3) ويرجع حق الحل إلى التاريخ البرلماني الانجليزي، حيث كان الملك هو الذي يدعو البرلمان للانعقاد ويرفض دورته ويؤجله ويحله كما يشاء، وكان الملك هو صاحب هذا الحق يستعمله دون أي ضمانات تحول دون تعسف في استخدامه، فله أن يستعمله دون قيد أو شرط، ولقد ظل هذا الحق مكرسا كقاعدة أساسية من قواعد النظام الانجليزي، وإن تطور بتطور النظام، ولم يعد ملكيا بل أصبح حقا وزاريا تطلب بمقتضاه الحكومة من الملك حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة لإعادة معرفة رأي الشعب، وبالتالي أصبح لا يجوز للملك استعمال هذا الحق من تلقاء نفسه دون طلب من الحكومة، وعلى الرغم من الانتقادات التي صادفها حق الحل لاسيما في فرنسا، حيث رأى فيه البعض اعتداء على حقوق نواب الشعب وخروجا على مبدأ سيادة الأمة وإهدار لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه انتقل إلى سائر الأنظمة البرلمانية المختلفة باعتباره أداة ديمقراطية فعالة، كما يرى البعض، حيث تضع الأمر بين يدي الشعب فيما يقع من خلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد تؤدي إلى إيجاد أغلبية برلمانية تساعد على تجانس الحكم واستقراره.

أنظر:

- فتحي عبد النبي، مرجع سابق، ص 132، 133

والالتجاء إلى حل البرلمان يحدث كثيرا، إما كوسيلة لتحكيم الشعب في نزاع قائم بين البرلمان والسلطة التنفيذية، كما يقرره الدستور الجزائري في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية¹ أو كما في حالة ما إذا طلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ولم يحصل على ذلك، فإن رئيس الجمهورية قبل أن يقبل استقالة الحكومة، يمكنه أن يقوم بحل البرلمان² وإما كطريقة يدافع بها رئيس الجمهورية عن برنامجه الذي يعتقد أن الشعب يؤيده، وإما بقصد الحصول أغلبية مريحة في البرلمان تضمن الاستقرار والتجانس بين عمل السلطتين، وإما يحدث الحل نتيجة الرغبة في إحداث تغييرات جوهرية في نظام الحكم أو نظام الانتخابات ...³

ويتضح مما تقدم أن الحل قد يكون حكوميا عندما تقترح الحكومة حل المجلس النيابي على مسؤوليتها، كما هو الشأن في النظام البريطاني، أو عدم موافقة المجلس على برنامج الحكومة أو عند عدم حصول الحكومة على ثقته كما هو الأمر في النظام الجزائري، كما قد يكون رئاسيا بناء على رغبة رئيس الدولة، خصوصا إذا ما رأى أن الحكومة والأغلبية التي تؤيدها لا يمثلان هيئة الناخبين، فيقبل الحكومة القائمة ويشكل حكومة بحل المجلس وتجري انتخابات تشريعية جديدة⁴.

ويتعين أن يكون الحل في الحالتين⁵، الحل الحكومي والحل الرئاسي⁶، صادرا بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة

- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 525، 526

- آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت 1971، ص 642.

(1) أنظر المادة 82 من الدستور 1996 التي تقضي بأنه: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا ". يقصد بذلك إذا لم تحصل الموافقة على برنامج الحكومة من جديد، أنظر المادة 81 من نفس الدستور.

(2) أنظر المادة 4/84 من دستور 1996 التي جاء فيها: لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته.

(3) أنظر المادة 129 من نفس الدستور التي تنص على أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ".

(4) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 525، 526/ فتحي عبد النبي، مرجع سابق، ص 123.

(5) باستثناء حالة الانحلال بقوة القانون المنصوص عليه في الدستور الجزائري، عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية.

(6) يقصد بالحل الحكومي، الحل الذي تطلبه الحكومة بقصد التعرف على رأي الناخبين بصدد النزاع الذي نشب بينهما وبين السلطة التشريعية، فالحل في هذه الصورة يأتي في الغالب بعد خلاف بين البرلمان والحكومة، كأن يقرر المجلس سحب الثقة منها، وترى هي أنها على حق وأن أغلبية المجلس متعسفة في حقها، فتطلب من رئيس الدولة أن يحل البرلمان، فإذا ما وافق على طلبها أصبحت هي المسؤولة عنه، وسمي الحل حلا حكوميا، وقد ذهب جانب من الفقه الدستوري - وهو على صواب حسب ما يبدو - إلى ضرورة ترك رئيس الدولة حرا في مباشرة الحل إذا ما طلبت منه

والوزير الأول¹، بل أن بعض الدساتير اشترطت أن يتضمن المرسوم في صلبه الأسباب التي أدت إلى الحل ليكون الرأي العام على بينة من أمره ويستطيع أن يضع ذلك في الاعتبار عند إجراء الانتخابات الجديدة، وإن كان ذلك في العادة يترك لتقدير السلطات السياسية للدولة وبصفة خاصة لرئيس الدولة. إلا أن الأستاذ سليمان محمد الطماوي، لا يؤيد وجهة النظر هذه، ويرى بأن تسبب مرسوم الحل قيد منطقي، لأن صدور مرسوم الحل مجهلا من شأنه أن يضع الرأي العام في الظلام، ويعقد الأمور مستقبلا².

وكيفما كان نوع الحل الذي تأخذ به الأنظمة السياسية الديمقراطية، فإن دساتير هذه الدول لم تترك هذا الحق للحكومة تمارسه حسبما تشاء وإنما أحاطته ببعض الضمانات التي قررتها الدساتير ما يذهب إليه معظمها من ضرورة أن يتضمن مرسوم الحل دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نيابي جديد، وأن ينعقد هذا المجلس في مدة زمنية تجعلها الدساتير عادة مدة وجيزة

الحكومة ذلك، فلا يصح أن تفرض عليه حل البرلمان خصوصا إذا ما رأى رئيس الدولة أن الأمة تؤيد البرلمان في معارضته للسياسية العامة للحكومة، لأن حتمية قيام الرئيس بحل البرلمان في هذه الحالة ستؤدي إلى وضع البرلمان تحت التهديد المستمر من قبل الحكومة، لأنه يبقى دائما يخشى إن عارضها في سياستها أن تلجأ إلى حله، وهنا يصبح البرلمان يسعى لمسالتها قدر إمكانه ولو على حساب الصالح العام، الذي من المفروض أن يكون هو هدف الحل، ولهذا يتعين أن يترك لرئيس الدولة تقدير طلب الحكومة في حل البرلمان وأن تكون له الكلمة النهائية، وبذلك يقوم رئيس الدولة حقا بوظيفة الحكم بين البرلمان والحكومة، ويجعل من حق الحل ضمانا للديمقراطية يأخذ به في الأحوال التي تقتضي استشارة الأمة أو في حالة ما إذا وقع خلاف بين الحكومة والبرلمان وكان من الثابت أنها على حق والبرلمان لم يعد يمثل الأمة، أما إذا كان واضحا أن البرلمان يعبر عن الرأي العام ومع ذلك تطلب الحكومة حله، فإن إجابة رئيس الدولة لطلبها في هذه الحالة الأخيرة تجعل من حق الحل إجراء غير ديمقراطي.

أما الحل الرئاسي، فهو الذي يتم بناء على رغبة رئيس الدولة، والذي يلجأ إليه في حالة قيام خلاف بينه وبين السلطة التشريعية، وهو ما تبناه الدستور الفرنسي الصادر في 1958/10/04، الذي من آخر تعديلاته تعديل 2008/07/24، والذي أعطى في المادة 12 منه، لرئيس الدولة الحق في حل الجمعية الوطنية بعد أخذ رأي الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، ولكنه لم يلزمه باتباع رأيهم.

L'article 12/01 prévoit que (le président de la république peut après consultation du premier ministre et des présidents des assemblées, prononcé la dissolution de l'assemblée nationale) voir / fr.wikipedia.org

فالدستور وإن أوجب على رئيس الدولة استطلاع رأي رؤساء الهيئات الثلاث، إلا أنه ترك له الحرية في تقدير الأمر واتباع هذا الرأي أو عدم اتباعه. تطبيقا لقاعدة إلزامية طلب الرأي بداية وعدم إلزامية الأخذ به نهاية، رغبة في تحقيق الصالح العام. ويبدو أن هذا النهج هو الذي سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري.

أنظر كذلك:

- أدمون رباط، مرجع سابق، ص 642

- فتحي عبد النبي وحيد، مرجع سابق، ص 135

- المادة 129 من الدستور الجزائري لسنة 1996

(1) أنظر نفس المادة 129 من دستور 1996، مشار إليه.

(2) أنظر: سليمان محمد الطماوي، " السلطات الثلاث "، مرجع سابق، ص 531.

حتى لا تتقطع رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية إلا فترة محدودة، هي في الغالب الفترة المخصصة للانتخابات¹. من الضمانات التي تكفل حسن استخدام حق الحل هي أيضا ما تنص عليه بعض الدساتير من عدم تكرار الحل لذت السبب، وهذا قيد منطقي وطبيعي، فليس هناك أي مبرر لإعادة حل المجلس من جديد واستفتاءه في ذات الأمر، وإلا عد ذلك من قبيل التلاعب بإرادة الرأي العام، كما أن بعض الدساتير تمنع تدخل الحكومة التي طلبت الحل أو وافقت عليه من الإشراف على عملية الانتخابات خوفا من قيامها بما يشوه إرادة الناخبين لذلك يتعين استقالة هذه الحكومة وتشكيل أخرى جديدة تقوم على انتخابات المجلس الجديد².

على أنه مهما يكن من أمر فإن هذه الضمانات الدستورية وإن كانت مفيدة من الناحية النظرية في تقييد السلطة التنفيذية عند محاولتها إساءة استعمال حقها في الحل إلا أنها تبقى عاجزة عن إبراز دور هذا التقييد إذا لم تكن السلطة التنفيذية ذاتها حريصة على احترام القواعد الدستورية نصا وروحا والزام نفسها بالعمل على ذلك. فالضمان الحقيقي لاحترام النصوص الدستورية إنما يركز على مدى إخلاص الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، وهو رئيس الدولة، وثمة يمكن الانتهاء إلى القول بأن استقلالية أو عدم استقلالية السلطة التشريعية تبقى مرهونة في بعض جوانبها في كثير من النظم الدستورية بيد السلطة التنفيذية. أخيرا، فإنه إذا كان بإمكان السلطة التنفيذية أن تحل السلطة التشريعية قبل اكتمال دورة حياتها في الفترة التشريعية، فإنه بإمكانها أن تمدد في حياتها إلى ما بعد انتهاء الفترة التشريعية، إن أرادت ذلك، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يقترح تمديد الفترة التشريعية في البرلمان، إذا قدر بأن هناك ظروف خطيرة لا تسمح بإجراء انتخابات تشريعية، فتجتمع الهيئة التشريعية بغرفتيها وتصدر قرارا بذلك، بعد استشارة المجلس الدستوري³.

الفرع الثاني - مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في التشريع

تتضمن اختصاصات السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية إلى جانب اختصاصاتها المتعلقة بتكوين البرلمان والتأثير في انعقاده وسلطتها في حله، حقها في التصديق والاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان وحقها في التشريع مباشرة.

(1) أنظر المادة 129 التي تنص في الفقرة الأخيرة منها على أنه: " وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "

(2) فتحي عبد النبي، مرجع سابق، 139

(3) أنظر المادة 02/102، 03 من دستور 1996

أولاً- حق السلطة التنفيذية في التصديق

فيما يخص حق التصديق، فإنه في الدولة البرلمانية - وخصوصا النظم الملكية - تقرر الدساتير في نصوصها حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين، فيكون للملك أو الرئيس حق الموافقة على القانون الذي سنه البرلمان أو عدم الموافقة عليه وبنشأ عن رفض التصديق على القانون القضاء عليه لعدم اكتمال مراحل تكوينه باعتبار حق التصديق المقرر لرئيس السلطة التنفيذية اختصاص فعلي في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية المقررة أساسا للبرلمان، حيث يشارك بموجب هذا الاختصاص في العملية التشريعية عن طريق المصادقة على القانون لكونها تعد أهم مرحلة في مراحل اكتماله، ذلك أنه بدون هذه المرحلة لا يمكن أن يرى القانون النفاذ¹.

وحق التصديق بالمعنى السابق بيانه كان يتمتع به الملوك قديما في إنجلترا باعتبارهم أعضاء في الهيئة التشريعية، غير أن هذا الحق زال تدريجيا إلى أن سقط نتيجة لعدم الاستعمال وذلك لتطور النظام البرلماني².

ومما لا جدال فيه، لاسيما في الوقت الحاضر، أن حق التصديق بالمعنى المتقدم بيانه، يتنافى تماما مع سيادة البرلمان الممثل للشعب، باعتبار إرادة الشعب هي مصدر السلطات، ومن ثمة فإنه لا يمكن أن تعترض إرادة الملك وحدها قانونا ارتضته إحدى السلطات التي تمثل إرادته. لهذا السبب أصبحت أغلبية الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني تقتصر على إعطاء رئيس السلطة التنفيذية حق الاعتراض التوقيفي على مشروع القانون الذي تقررته الهيئة التشريعية.

ثانياً- حق السلطة التنفيذية في الاعتراض

فيما يخص حق الاعتراض، فإن جل الدساتير النظم السياسية الحديثة تعطي رئيس السلطة التنفيذية حق الاعتراض على القانون الذي يصدره البرلمان، بما يمكنه من تأخير إصدار القانون وإعادته له ليتخذ فيه قرارا نهائيا بعد الاطلاع على اعتراضات الرئيس عليه.

(1) فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص 141

(2) حيث كان القانون نتيجة إرادة الملك في برلمانه وهو من الوجهة النظرية نتيجة اتحاد الملك والمجلسين. فإذا الملك أن القانون مناسب للقواعد الأساسية المعمول به، صادق عليه، وإن وجده مخالفا لرفض المصادق عليه، إلا أن هذا الحق زال منذ مدة، فمنذ سنة 1707 لم يرفض أي ملك من ملوك إنجلترا التصديق على أي قانون قرره البرلمان. ولقد وجد حق التصديق تطبيقات له في بعض الأنظمة الدستورية المختلفة الأخرى، منها الدستور الروماني الصادر سنة 1923 الذي نص على هذا الحق في المادة 88 منه، حيث جاء فيها ما يلي: للملك حق التصديق على القانون وإصدارها وله رفض التصديق، وكذا الدستور الليبي الصادر سنة 1951 الذي كان ينص في المادة 62 منه على أن للملك الحق في أن يصادق على القوانين ويصدرها. أنظر فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص 141، 142، 143.

ولهذا السبب يتميز حق الاعتراض عن حق التصديق لكون أثر حق الاعتراض لا ينصرف إلى سن القانون وإنما ينصرف إلى نفاذه، بحيث إذا ما اعترض رئيس الدولة على القانون فإن هذا الاعتراض لا يترتب عنه إلغاء أو سقوط القانون وإنما يترتب عنه إيقاف نفاذه فقط وإعادة عرضه على البرلمان الذي يملك عندئذ الحق في أن يصر على نفاذه، وبالتالي إسقاط اعتراض رئيس الدولة، ولهذا فالأمر الذي يتركه اعتراض رئيس الدولة هو أثر نسبي لا يترتب عنه انعدام القانون وإنما يكون الأمر مجرد اعتراض توقيفي مؤقت " *veto suspensif* " إما لسبب وجود بعض النصوص في القانون يراها الرئيس مخالفة للدستور أو إعادة فحصه للمرة الثانية قصد إعادة صياغته وإصداره من جديد¹.

وبمقتضى حق التصديق يتمتع الكثير من رؤساء الدول بممارسة نوع من الرقابة على التشريع عن طرق الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمانات، بحيث لا يمكن تنفيذ هذه القوانين إلا إذا أقرتها البرلمانات مرة ثانية وفقاً للأغلبية التي تتطلبها الدساتير.

ويتمتع رئيس الجمهورية في النظام الجزائري بحق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان، حيث يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية في أي قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان، وذلك خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً من تاريخ إقراره فإذا أراد الرئيس ممارسة حقه في الاعتراض على مشروع أي قانون، أعاده إلى البرلمان خلال تلك مدة، وعندها لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وإن لم يعده خلال تلك الفترة سقط حقه في الاعتراض، أي سقط حقه في طلب إجراء مداولة ثانية وتحصن القانون وتعين إصداره². إلا أن مسألة الاعتراض على القانون من طرف رئيس الجمهورية لا تثار عملياً لسببين، الأول أن لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر، ومن ثمة فإن النصوص القانونية التي يرى بأنها قد تكون محل خلاف بينه وبين البرلمان يصدرها بأوامر. والثاني أن البرلمان في أغليته يساند برنامج رئيس الجمهورية ويتعاون معه، لذلك فإن طلب المداولة الثانية لا يثور وإن فرض وأثير فإن إثارته تبقى غالباً متعلقة بمسألة

(1) إن أحسن تمييز بين التصديق والاعتراض هو تمييز " مونتيكيو " في مؤلفه " روح القانون " (L'esprit des Lois)، حيث يرى: بأن التصديق هو حق تقرير ذو سلطة مطلقة، بينما حق الاعتراض هو حق منع ذو سلطة محدودة، أنظر كذلك: فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص 143،

(2) أنظر المادة 127 من دستور 1996، التي تنص على أنه: " يمكن لرئيس 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 بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني " .

صياغة القانون لا بمضمونه. ومن بين رؤساء الدول الذين يتمتعون بحق الاعتراض، رؤساء كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر ولبنان¹.

ثالثاً - حق السلطة التنفيذية في التشريع

تشارك السلطة التنفيذية السلطة التشريعية في الاختصاص الذي ما وجدت أصلاً السلطة التشريعية إلا من أجله، وهو مجال التشريع، إذ أن الكثير من النظم الدستورية تجعل حق رئيس الجمهورية مكرس بنصوص دستورية صريحة في هذا الخصوص وللتدليل على ذلك فقط نكتفي بما نص عليه الدستور الجزائري من تشريع بأوامر في الحالة العادية وغير العادية².

فلرئيس الجمهورية كل الحق بأن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، كأن يكون منحلًا وجوباً بسبب عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية أو حل بقرار من رئيس الجمهورية، سواء كان ذلك بإيعاز من الوزير الأول أو بمادة من رئيس الجمهورية. ولرئيس الجمهورية كل الحق بأن يشرع بأوامر بين دورتي البرلمان، ويعرض النصوص التي اتخذتها على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها في أول دورة يعقدها، وفي حالة عدم الموافقة عليها تعد لاغية، بمعنى تعد كأن لم تكن³.

(1) إذ لا يمكن تنفيذ القانون الذي يكون محل اعتراض رئيس الولايات المتحدة الأمريكية إلا إذا أقره الكونغرس مرة ثانية بأغلبية الثلثين (2/3). وقد كثر استعمال حق الاعتراض من طرف الرؤساء الأمريكيين في الفترة الممتدة ما بين 1885 إلى 1889، والفترة الممتدة ما بين 1933 إلى 1945. ويصدر الرئيس في النظام الفرنسي بموجب المادة العاشرة من الدستور الصادر في 1958/10/04 (المعدل) القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إليه، وللرئيس قبل نهاية هذه المدة أن يطلب من البرلمان مداولة جديدة في القانون إذا ما ارتأى أنه مخالف للدستور. غير أن البرلمان عند مناقشته للقانون في المرة الثانية لا يحتاج إلى أغلبية خاصة بل تكفي لإقراره الأغلبية العادية في كل من المجلسين ليصبح نهائياً ويجب إصداره. ولرئيس الجمهورية في النظامين المصري واللبناني كذلك حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان. فإذا اعترض الرئيس على مشروع قانون أعاده إلى المجلس في غضون ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه إياه، فإذا لم يعد مشروع القانون خلال هذا الميعاد، اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا أعاد القانون في الميعاد المتقدم، أقره المجلس ثانية بأغلبية أعضائه وفقاً للدستور اللبناني أو بموافقة ثلثي (3/2) أعضائه وفقاً للدستور المصري أعتبر قانوناً وأصدر، أنظر فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص 144.

(2) أنظر المادة 93، 04/124 من دستور 1996

(3) أنظر المادة 1/124، 2، 3 التي جاء فيها أنه: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذتها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليه البرلمان هذه الفقرة الأخيرة لم تكن موجودة في دستور 1976، أنظر المادة 153 منه. ولعل المؤسس الدستوري حسناً فعل في ذلك الوقت، لأنه لا يمكن تصور رفض المجلس الشعبي لأوامر رئيس الجمهورية، وعدم التصور هذا لا يزال قائماً حتى الآن.

غير أن عدم موافقة البرلمان على أوامر رئيس الجمهورية مسألة مستبعدة على الأقل لاعتبارين، أولهما الحق الدستوري المخول للرئيس في حل المجلس الشعبي الوطني وثانيهما المساندة التامة له من طرف الأغلبية الساحقة لأعضاء الغرفتين.

والتشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية في الجزائر ولا يزال يحتل المكانة الأولى، إذ أن جميع النصوص القانونية التي تنظم المجالات الهامة من حيث موضوعها، والتي بطبيعتها تحتاج إلى مناقشة، تصدر بأوامر، وهي كثيرة جدا إلى درجة أنه يصعب حصرها وذكرها في هذا المقام، لذا أذكر فقط بعضا منها على سبيل المثال لا الحصر: الأمر المتضمن مجلس المحاسبة (1995 المعدل بأمر في 2010)، الأمر المتضمن القانون المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج (1996 المعدل بأمر في 2010) الأمر المتضمن قانون الأسرة (2005)، الأمر المتضمن القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (2006 المعدل بأمر 2010)، الأمر المتضمن قانون الوظيفة العمومية (2006) ... إلى ...

محمل القول إنه إذا كانت السلطة التنفيذية تؤثر في استقلالية السلطة التشريعية في جميع النظم الدستورية، من حيث دورها في تكوينها، في سير أعمالها، في حلها في التصديق والاعتراض على مشاريع القوانين وتشاركها حتى في وظيفتها الأساسية والتي هي علة وجودها، عن طريق التشريع بأوامر، فإن السلطة التنفيذية في بعض النظم الدستورية تكاد تستحوذ على كافة صلاحيات السلطة التشريعية تقريبا ومن ضمن هذه النظم الدستورية، النظام الدستوري الجزائري، إن لم يكن في مقدمتها. مما ينتج عنه المساس بكيان الهيئة التشريعية، ومن ثمة إضعاف سلطتها في جميع المجالات وفي مقدمتها الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية بجميع أنواعها، ويتسبب في جعل وسائل رقابتها تتصف دائما بنقائص تحد من نجاعتها.

المطلب الثاني - مدى نجاعة وضرورة وسائل الرقابة البرلمانية على الميزانية

إن الرقابة البرلمانية على الميزانية مسألة مبدئية تتحدر أساسا من حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، من هنا وجب التساؤل عن مدى نجاعة الوسائل الرقابية (الفرع الأول)، وإبراز مدى ضرورة وحتمية حق البرلمان في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول - مدى نجاعة وسائل الرقابة البرلمانية على الميزانية

إن نقائص وسائل الرقابة البرلمانية على الميزانية يعود الكثير منها في الأساس إلى عدم الاستقلال التام للسلطة التشريعية الناتج عن تأثيرات السلطة التنفيذية عليها ولذلك تظهر النقائص في وسائل الرقابة البرلمانية منذ بداية العملية الرقابية، بالمصادقة على مشروع قانون المالية، مروراً بالرقابة المرافقة لتنفيذه وتختتم بقانون ضبط الميزانية. هذه النقائص في وسائل الرقابة، تؤثر سلباً على فاعليتها ونجاعتها مما يجعل الرقابة البرلمانية على مشروع الميزانية تكون ضعيفة المردود أو تكاد تكون شكلية لا غير.

لتسليط الضوء على كل هذا، سوف يتم دراسة النقائص المتعلقة بالمصادقة البرلمانية (أولاً)، ثم النقائص المتعلقة بالسؤال والاستجواب ورقابة اللجنة المالية الدائمة (ثانياً).

أولاً - النقائص المتعلقة بالمصادقة البرلمانية

إن النقائص المتعلقة بالمصادقة البرلمانية كوسيلة من وسائل الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، تبرز في مجال المصادقة على مشروع قانون المالية للسنة، وفي مجال المصادقة البرلمانية على تشكيل لجان التحقيق ونتائج ذلك، وكذا في المصادقة على قانون ضبط الميزانية.

أ - النقائص المتعلقة بالمصادقة على مشروع قانون المالية

تظهر النقائص المتعلقة بالمصادقة على مشروع قانون المالية على وجه الخصوص في مجالين، هما مجال التصويت على النفقات العمومية ومجال تصحيح قانون المالية.

1- نقائص التصويت على النفقات العمومية بصفة مجملة

إن طريقة التصويت على النفقات العمومية بصفة مجملة، يجعل رقابة البرلمان على كيفية استعمال النفقات العمومية من طرف الحكومة رقابة فارغة المحتوى ولا تزيد عن كونها رقابة شكلية، وهو ما تظهره جلياً هذه المقارنة البسيطة بين مبلغ الميزانية التسيير في مجموعته الفرعي لسنة 2010، الذي يساوي (2.313.350.013.000 دج) أي ألفان وثلاثمائة وثلاثة عشر ملياراً وثلاثمائة وخمسون مليوناً وثلاثة عشر ألف دينار، ومبلغ التكاليف المشتركة الذي يساوي (524.649.810.000 دج) أي خمسمائة وأربعة وعشرون ملياراً وستمائة وتسعة وأربعون مليوناً وثمانمائة وعشر آلاف دينار¹، حيث يشكل مبلغ التكاليف المشتركة حوالي ربع (1/4) مبلغ ميزانية التسيير في مجموعته الفرعي، بمعنى أن البرلمان فضلاً عن أنه يصادق على النفقات العمومية بصفة مجملة، يوافق على مبلغ

(1) أنظر الجدول ب المتعلق بتوزيع النفقات التسيير لسنة 2010، ص 28.

التكاليف المشتركة الذي يعادل ربع ميزانية التسيير دون أن يعرف أين سيتم صرف هذا المبلغ من طرف الحكومة.

وفوق كل ذلك، فإنه يمكن الاستغناء عن هذه الرقابة تماما وتجاوزها في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل خمسة وسبعون (75) يوما المحددة دستوريا، حيث يصدر رئيس الجمهورية المشروع المعد من طرف الحكومة بموجب أمر، طبقا لنص المادة 120-08 من دستور 1996، وهذا يعني أيضا مصادرة للإرادة الشعبية من جهة ووضع نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة أمام الأمر الواقع من جهة أخرى.

يضاف إلى كل ما تقدم، أن المشرع في نص المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بالقوانين المالية، مكن السلطة التنفيذية أيضا من تجاوز المصادقة البرلمانية بشكل واضح، وذلك بتحويلها تنفيذ مشروع قانون المالية جزئيا عن طريق الميزانية الإثني عشر (12/1) قبل حصول المصادقة عليه، وفي هذا مصادرة لحق البرلمان في الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية كذلك.

2- نقائص تصحيح قانون المالية للسنة

إن اللجوء إلى تصحيح قانون المالية للسنة عن طريق قانون تكميلي أو معدل، لا سيما في ظل رجحان كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية وعدم وضع ضوابط دقيقة لذلك، كما هو الحال في الجزائر، يؤدي لا محالة إلى إضعاف الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية إن لم يجعلها منعدمة تماما.

فتكامل أو تعديل قانون المالية للسنة، دون وضع ضوابط لذلك، كما هو الشأن في التشريع الفرنسي، ينطوي على مساوئ عديدة منها أنه يفسح المجال واسعا أمام أجهزة السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الميزانية مما يجعلها تسرف في الإنفاق لعلمها أنه يمكنها أن تحصل على اعتمادات جديدة إذا ما استنفذت الإعتمادات المخصصة لها، وأنه يعد وسيلة لمغالطة نواب البرلمان عند عرض مشروع قانون المالية في بداية السنة وإظهاره متوازن الكفتين، بتخفيض بعض النفقات على أمل الحصول عليها فيما بعد باعتمادات إضافية عند تصحيح هذا القانون أو تكملته وهذا يخل بمبدأ تعادل النفقات مع الإيرادات، خصوصا في الوقت الحاضر الذي أصبح فيه قانون المالية يتمتع بوظيفة اقتصادية واجتماعية، علاوة عن أن اللجوء تصحيح قانون المالية من قبل الحكومة يضع البرلمان أمام الأمر الواقع ويبين أن المصادقة على قانون المالية العادي، لم تكن إلا مسألة شكلية لا تحض بأية مصادقية من الناحية الموضوعية، وأنه كلنا كثر اللجوء إلى تصحيح قانون المالية كلما

ضعفت الرقابة البرلمانية على الميزانية بجميع صورها خصوصا عندما يصدر قانون المالية المعدل والمكمل بأمر - كما هو الشأن في الجزائر - من طرف رئيس الجمهورية ويعرض على البرلمان للموافقة عليه دون مناقشة¹.

ب- النقائص المتعلقة بالمصادقة على تكوين لجان التحقيق البرلمانية

تبدأ النقائص المتعلقة بالمصادقة على تكوين لجان التحقيق البرلمانية بصعوبة إنشائها، إذ لا يمكن أن تنشأ إلا بناء على تصويت على اقتراح لائحة موقعة من قبل عشرين نائبا أو عضوا في كل غرفة²، وتنتهي هذه النقائص بنتائج ما أثبتته الممارسة البرلمانية في الميدان، حيث بينت بأن لجان التحقيق التي تم إنشاؤها خلال الخمس فترات التشريعية الممتدة من 1980 إلى 2004 (مدة 25 سنة) بلغ عددها 17 لجنة، أي أن ثمانين 08 سنوات لم تشكل فيها ولا لجنة واحدة، منها فترة تشريعية كاملة، وأن تقارير سبع 07 لجان منها لم تنشر، وأن تقارير ثلاث 03 لجان منها لم تصدر، وأنه من بين هذه اللجان الثلاث التي لم تصدر تقاريرها، لجنة التحقيق الوحيدة التي أنشئت خلال خمس وعشرين (25) سنة بغرض التحقيق في كيفية تنفيذ النفقات العمومية، وذلك بتاريخ 2004/01/25³. أما على مستوى مجلس الأمة فإنه من خلال الإطلاع على حصيلة نشاطاته الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2007 يتبين بأنه لم يشكل أي لجنة تحقيق في أي موضوع⁴.

وحتى في النظم التي تركز فيها هذا النوع من الرقابة البرلمانية كفرنسا⁵ فإن متابعة أعمال لجان التحقيق تبقى غير كافية، بل أن بعض الباحثين هناك ذهبوا إلى القول بأن تشكيل لجان التحقيق قليلا ما يستعمل، وإن استعمل فإنه قليلا ما يأتي بنتائج، فالضجة التي يحدثها إعلاميا أكثر بكثير من الفائدة التي يحققها⁶.

ج- النقائص المتعلقة بالمصادقة على قانون ضبط الميزانية

المؤسس الدستوري الجزائري نص على إلزامية تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان، ولكن لم يحدد السنة بدقة كما فعل المؤسس الدستوري في كثير من النظم،

(1) من بين ذلك الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، أنظر موقع مجلس الشعبي الوطني على الانترنت:

www.apn.dz.org

(2) أنظر المادة 77 من القانون العضوي رقم 02/99، مشار إليه، والمادة 01/69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (المعدل)، مشار إليه.

(3) عباس عمار، مرجع سابق، ص 150

(4) أنظر حصيلة نشاطات مجلس الأمة، طبعة خاصة، تتضمن نشاطات الفترة الممتدة ما بين 1998 إلى 2007 جانفي

2007، ص 40

- Jean Marie – Claude Emeri, Budget de L'état, P, U, F, Paris, 1972, P 122 (5)

- Jean Marie – Claude Emeri, op, cit, P152 (6)

كما لم يحدد المشرع - في بداية الأمر - ميعاد لتقديم هذا المشروع كما فعلت بقية التشريعات كذلك، حيث يقدم مشروع قانون ضبط الميزانية خلال المواعيد المحددة إلى البرلمان قصد مناقشته والتصويت عليه قبل أن يناقش مشروع قانون المالية للسنة¹. وحتى عندما استدرك المشرع هذا النقص وحدد ميعاد لتقديم قانون ضبط الميزانية بتعديل نص المادة 68 من القانون رقم 84-17، فإن هذا الاستدراك كان ناقصاً، لأن مدة سنتين على تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية التي يعد بشأنها قانون ضبط الميزانية، تعد مدة طويلة من جهة أولى، ولا يلزم الحكومة بأن تقدم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان، ليناقشه قبل مناقشة مشروع قانون المالية للسنة من جهة ثانية.

وهذا على خلاف ما جاء في الكثير من الدساتير والتشريعات من أنه يجب أن يعرض قانون ضبط الميزانية للسنة السابقة (N-1) على السنة الجارية (N+1) وعن تحديد موعد لتقديمه للبرلمان يسمح لهذا الأخير بدراسته والمصادقة عليه قبل المناقشة والمصادقة على قانون المالية للسنة.

وفضلاً عن النقص الملاحظ في هذا الخصوص دستورياً وتشريعياً، فإن الممارسة البرلمانية كرست عملياً عدم الاهتمام بقانون ضبط الميزانية، فلو نظرنا على سبيل المثال فقط إلى حصيلة نشاطات مجلس الأمة الممتدة من جانفي 1998 إلى غاية جانفي 2007 (خلال تسع سنوات) التي تمت فيها المصادقة على 14 قانون مالية (عادي وتكميلي)، لوجدنا أنه لا يوجد من بينها قانون واحد يتعلق بقانون ضبط الميزانية².

ومع ذلك يبقى الأمل معقوداً في أن يقتدي المشرع بالتشريعات التي حددت بدقة سنة وميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان، لاسيما بعد المبادرة التي حصلت والمتمثلة في تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان للسنة المالية 2008.

ثانياً - النقائص المتعلقة بالسؤال والاستجواب وباللجان الدائمة للمالية

بالإضافة إلى النقائص المتعلقة بالمصادقة البرلمانية فإن هناك نقائص تتعلق بوسائل الرقابة البرلمانية في مجال تنفيذ النفقات العمومية، وهي نقائص متعلقة بالسؤال، كما هي متعلقة بالاستجواب، وكذا بالرقابة الممارسة من قبل اللجان المالية البرلمانية الدائمة.

(1) التصويت على قانون قطع الحساب (قانون ضبط الميزانية) وفقاً لما جرى عليه العمل في مجلس النواب اللبناني، يتم دون مناقشة، على أن يحتفظ مجلس بحقه في خصوص ذلك إلى غاية الاطلاع على تقرير مجلس المحاسبة، أنظر: حسن عواضة، مرجع سابق، ص 313

(2) حصيلة نشاطات مجلس الأمة، طبعة خاصة، مرجع سابق، ص 40

أ- النقائص المتعلقة بالسؤال

يعتري السؤال في مجال الرقابة البرلمانية جملة من النقائص من بين أهمها ما يلي:

1- عدم وضوح السؤال

يحدث في بعض الأحيان أن يكون السؤال المطروح من قبل عضو البرلمان غير واضح في فحواه وأحيانا حتى في تحديد الجهة الموجه إليها، ومن ثم فإنه لا يؤدي إلى تحقيق الغرض المنتظر منه. ولقد حدث في الممارسة البرلمانية الجزائرية أن تأخرت الإجابة عن سؤال بسبب عدم معرفة الجهة الوزارية المختصة بالإجابة عنه الشيء الذي دفع الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان آنذاك إلى توضيح ذلك في جلسة من جلسات المجلس الشعبي الوطني فقال: "وجه هذا السؤال في أول الأمر إلى وزير الصناعة وإعادة الهيكلة بتاريخ 1999/12/07، ليحول في اليوم التالي مباشرة من الوزارة المذكورة، بعد أن تبين أن موضوع هذا السؤال لا يمت بصلة إلى اختصاصها، الأمر الذي أدى إلى إحالته على الحكومة، وقد تبين أن السكنات تابعة للمجلس الوطني لمساهمة الدولة، وبما أن السؤال قد حول إلى الحكومة فهو إذن تحت مسؤولية رئيس الحكومة، وبعد أن بقي هذا السؤال يدور بين جهات كثيرة. إن هذا السؤال هو الوحيد الذي برمجت من أجله ثلاث جلسات¹".

2- التأخر في الإجابة عن السؤال

كثيرا ما تتأخر الحكومة عن الإجابة عن الأسئلة حتى تطرح أسئلة مرة أخرى عن سبب تأخرها، إلى أن علق أحد الباحثين الفرنسيين² عن الأسئلة الكتابية التي يطرحها أعضاء البرلمان في فرنسا، سواء كانت متعلقة بالجوانب المالية أم لا بما معنى قوله: "تطرح مرات أسئلة كتابية حول تأخر الرد عن الأسئلة الكتابية التي كانت قد طرحت من قبل". ومعلوم أن السؤال إذا تأخرت الإجابة عنه يفقد قيمته في غالب الأحيان بسبب فوات أوانه.

3- التهرب من الإجابة عن السؤال

بقد أثبتت الممارسة في جميع برلمانات الدول تقريبا بأن أعضاء الحكومة يستعملون أساليب مختلفة تمكنهم من التهرب من الإجابة حتى في حالة تحويل السؤال الكتابية إلى سؤال شفوي³.

(1) أنظر الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 196 المؤرخة في 2000/05/03

(2) - Cyrille Chatail, Finances Publiques, 6 ème édit, op, cit, p 152

(3) وهذا ما عبر عنه أحد نواب المجلس الشعبي الوطني للتأكيد على تأخر الإجابة عن سؤاله: لقد تم تأجيل الإجابة عن سؤالي الشفوي، وهذا للمرة الثانية لأن الوزير المكلف بجالييتنا بالخارج غائب اليوم"، سبقت الإشارة إليه، أنظر الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 197 المؤرخة في 2000/05/08، ص 03.

4- انعدام السؤال في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية

إضافة إلى ما سبق من نقائص السؤال، فإن دور الأسئلة بنوعها يكاد يكون منعدما في مجال الرقابة البرلمانية المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية، وهو ما يعبر عنه الكاتب " *Cyrille Chatail* " فيما معناه: "تسمح الأسئلة الكتابية والشفوية من حيث الأصل للنواب والأعضاء على مستوى الغرفتين باستفهام الحكومة في الموضوعات المتعلقة بالميزانية والمالية، ولكن في التطبيق العملي لا توجد أية جلسة للأسئلة الموجهة للحكومة مخصصة لموضوع تسيير النفقات العمومية"¹.

وإذا تفحصنا ما هو واقع عندنا فإننا نجد أسوأ من ذلك، ولنأخذ عنه مثالين فقط الأول يخص المجلس الشعبي الوطني، وهو أن جلسات هذا المجلس المخصصة للأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة في دورة الربيع لسنة 2010، وعددها سبعة 07 جلسات، ليس فقط لم تخصص إحداها للمسائل المتعلقة بالجوانب المالية، وإنما كل الأسئلة التي طرحت في هذه الجلسات لا يوجد من ضمنها سؤال واحد يتعلق بتنفيذ النفقات العمومية، وحتى في الجلسة الأولى لدورة الخريف المنعقدة يوم 2010/09/16 المخصصة للأسئلة الشفوية لا يوجد من ضمن أسئلتها أي سؤال يخص جوانب تنفيذ النفقات العمومية². والثاني يخص مجلس الأمة، حيث أن حصيلة نشاطات هذا المجلس في الفترة الممتدة بين جانفي 1998 وجانفي 2007 في مجال الأسئلة بنوعها، تضمنت ما مجموعه 133 سؤال، منها في المجال المالي أربعة 04 أسئلة شفوية، وواحد 01 كتابي، بمعنى تسع 09 سنوات بخمس 05 أسئلة في المجال المالي³.

5- عدم ترتيب أي جزاء عن السؤال

إن النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للأسئلة في النظام الجزائري، لم ترتب أي جزاء على المناقشة التي قد تستتبع الإجابة عن الأسئلة، باستثناء ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي خول أعضاء هذا المجلس إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة، غير أن هذه اللائحة لا يترتب عنها أي جزاء من شأنه أن يهدد وجود الوزير أو الحكومة ككل، ما دام مجلس الأمة لا يمتلك حق تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أو

(1) أنظر مؤلفه " *Finances Publiques* "، مرجع سابق، ص 152

(2) أنظر موقع الاستعلام للمجلس الشعبي الوطني: INFO@APN-DZ.ORG

(3) أنظر حصيلة نشاطات مجلس الأمة، طبعة خاصة، مرجع سابق، ص 94، 95

لأحد أعضائها. وهذا ليس أمرا مقصورا على النظام الجزائري، وإنما هو أمر معمول به في معظم الأنظمة السياسية المقارنة¹.

ب- النقائص المتعلقة بالاستجواب

من النقائص المسجلة في مجال الاستجواب في الجزائر، يمكن أن نسجل على وجه الخصوص ما يلي:

1- توقيع الاستجواب من ثلاثين نائبا

إن اشتراط المشرع الجزائري لصحة الاستجواب، أن يكون موقعا من قبل ثلاثين نائبا أو عضوا، يعد شرطا تعجيزيا، خالف به المشرع معظم تشريعات الدول الأخرى التي تنص على إمكانية كل نائب بمفرده توقيع استجواب إن رغب في ذلك، كما هو الحال في كل من التشريع السوري² والتشريع الأردني³.

2- قلة استعمال الاستجواب

إن الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر، لا يمارس إلا قليلا، ولعل السبب في ذلك يعود في بداية الأمر إلى النظام الاشتراكي الذي كان منتهجا في البلاد، وبعده يعود إلى صعوبة إيجاد النصاب القانوني لتوقيع الاستجواب من قبل مجموعة من النواب أو الأعضاء، والتي يجب ألا يقل عددها عن ثلاثين 30 حاليا، ويعود لربطه بقضايا الساعة التي تعد مسألة مرنة يصعب تحديده.

3- نتيجة الاستجواب

نصت كل الدساتير الجزائرية على إمكانية استجواب أعضاء البرلمان للحكومة حول قضايا الساعة⁴، لكنها لم تشر كلها إطلاقا لمناقشة الاستجواب، وحتى التشريعات المتعلقة بالبرلمان لم تشر إلى ذلك أيضا، إذا استثنينا منها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التأسيسي لسنة 1962⁵ والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 قبل تعديله⁶. ومع ذلك فإن الممارسة البرلمانية درجت على مناقشة الاستجواب، غير أن أقصى ما تنتهي إليه مناقشة الاستجواب هو تكوين لجنة تحقيق التي قد ينتهي عملها بلا شيء كذلك.

(1) أنظر ما سبق في هذا الخصوص

(2) وسيم حسام الدين، مرجع سابق، ص 327

(3) أنظر نواف كنعان، مرجع سابق، ص 778

(4) أنظر على التوالي المواد: 161، 124، 133 من دستور 1976، 1989، 1996

(5) أنظر المادة 132 منه

(6) أنظر المادة 2/79، 3 منه

ج- النقائص المتعلقة برقابة اللجان المالية الدائمة

إذا كان المشرع الجزائري قد أعطى اللجنة المالية الدائمة لكل من الغرفتين من الناحية النظرية مجالا واسعا في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية¹، فإنه من الناحية العملية حصر عملها في الاستماع إلى ممثل الحكومة وإلى أعضائها كلما دعت الضرورة إلى ذلك²، ومنعها من الاتصال بأي شخص من موظفي السلطة التنفيذية قصد الاستماع إليه، وكذا من إجراء التحقيقات على الوثائق أو في عين المكان، ووضع حدا فاصلا بينهما وبين أجهزة الرقابة الأخرى التابعة للسلطة التنفيذية (المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية) أو المستقلة عنها، والمتمثلة في مجلس المحاسبة الذي يعد العين الساهرة للبرلمان في الدول الديمقراطية. فاللجنة المالية لا يمكنها الاتصال بمجلس المحاسبة إن أرادت ذلك إلا عن طريق رئيس الغرفة المعنية، إن أراد هذا الأخير ذلك، كما تحدده المادة 20 من الأمر 20/95 (معدل) المتعلق بمجلس المحاسبة التي جاء فيها من أنه: "يمكن لرئيس الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس".

وقد كانت نافذة صغيرة يمكن للجنة المالية أن تطل من خلالها على مجلس المحاسبة، وهي نص المادة 22 من نفس الأمر التي كانت تنص على أنه: "يمكن لرئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس"، فقام المشرع بإغلاق هذه النافذة عند إلغاء هذه المادة بموجب الأمر رقم 02/10 المعدل والمتمم للأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث نص في المادة 31 منه على أنه: تلغى أحكام المواد 22، ...، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أغلق على اللجنة المالية جميع الأبواب والنوافذ، ولم يترك لها إلا بابا واحدا وهو استقبال أعضاء الحكومة في مقر المجلس والاستماع عروضهم.

وفي الأخير يمكن القول إنه على الرغم مما تتمتع به الرقابة الممارسة من قبل اللجنة المالية في مجال تنفيذ النفقات العمومية من مزايا تجعلها سهلة وشاملة ودقيقة في نفس الوقت، ومع ما يشوبها من نقائص، فهذا السيد *Augustin Bonrepaux* رئيس اللجنة المالية في فرنسا، الذي يقول في هذا الخصوص: " في الحقيقة يجب أن نعترف بأننا لم ننجز أي

(1) أنظر المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، مشار إليه، والمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مشار إليه

(2) أنظر المادة 27 من القانون العضوي، رقم 99-02، مشار إليه.

رقابة، بعدما صادقنا على الميزانية، المبدأ الأساسي في نشاطنا هو التحضير للميزانية القادمة¹ .”

مع كل ما سبق من العيوب والنقائص التي تشوب الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية، إلا أنها تبقى رقابة لا يمكن الاستغناء عنها.

الفرع الثاني - مدى ضرورة الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية²

إذا كانت الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية مسألة مبدئية تتحدر أساسا من حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، الذي لم يتم افتكاكه من قبل الرعية إلا بخوض صراع تاريخي طويل بينهم وبين الحكام، فإنه لا يمكن تصور التخلي عن هذا الحق لمجرد بعض العوارض التي تعتريه.

ولبيان ذلك يتعين إبراز مدى ضرورة وحتمية حق البرلمان في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية (أولا) وإمكانية تجاوز العوارض أو النقائص التي تشوبها (ثانيا).

أولا - الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية ضرورة حتمية

الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية مسألة مبدئية وضرورة حتمية تستند أساسا إلى حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية الذي لم يأت من العدم، وإنما نتيجة لانتهاج الصراع بين الحكام والمحكومين باستقرار وسيادة الأفكار الحديثة التي أحدثت انقلابا شاملا في مفهوم الدولة، إذ بفضل هته الأفكار تم الفصل ما بين شخص الحاكم وحق السلطة، وتم الاعتراف أيضا بحق المحكومين في اختيار الحاكم وتقييد سلطته وتحديد اختصاصاته بشكل مسبق، وجعل ممارسة هذه الاختصاصات خاضعة لرقابة هؤلاء المحكومين.

ولقد تبلورت هته الأفكار وجسدت في مبادئ وقواعد مكتوبة، لا يمكن أن يسمح حتى في التفكير في التخلي عنها، وفي مبدأ السيادة الشعبية الذي يمثله البرلمان، ومبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد البرلمان فيه السلطة الأهم، ومبدأ سيادة القانون، الذي يعد البرلمان مصدرا له. ولقد كان للتمسك بهذه المبادئ الفضل الأول في تمكين الشعوب من مشاركة الحاكم مباشرة أو عن طريق المجالس المنتخبة في توجيه دواليب الحكم وتنظيمه ورقابته، وخاصة فيما يتعلق بالنواحي المالية، إذ لم يعد بإمكان هذا الحاكم ممارسة السلطات المالية

(1) « En réalité, il faut bien le connaitre, n’effectuant aucun contrôle après avoir voté le budget, notre principale activité est de préparer le suivant »

نقلا عن Cyrille Chatail , 6 ème édit - مرجع سابق - ص 150.

(2) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 151

من غير رقيب ولا حسيب، حيث أصبح بالإمكان مساءلته عن كيفية الحصول على الأموال وعن كيفية إنفاقها، فلم يعد في مقدور الحاكم صرف النفقات إلا بعد أخذ موافقة البرلمان، كما لم يعد بإمكانه أن يصرفها إلا ضمن حدود تخصيصها والالتزام بالقواعد القانونية التي ترسم لها أهدافها التي أقرتها المجالس النيابية (البرلمانات) مسبقا.

وإذا كانت الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية في الوقت الحاضر تختلف باختلاف النظم السياسية وباختلاف المستوى الحضاري للمجتمعات، ومن ثمة فهي قد تمارس بدرجة عالية من التنظيم والفعالية، وقد تمارس بدرجة أقل من الكفاءة والتنظيم، وقد تمارس بدرجة رديئة وضعيفة، وقد لا تمارس تماما في بعض الأنظمة الشمولية، فإن هذا لا يقدح في القضية المبدئية، وهي بقاء الحق دائما للبرلمان في ممارسة الرقابة المالية على السلطة التنفيذية، رغم ما يشوب هذه الرقابة من نقائص وعيوب، التي تبقى هي الأخرى نسبية وتتعلق بطبيعة النظام السياسي المنتهج والمستوى الحضاري للمجتمع.

ثانيا- إمكانية تجاوز نقائص الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية

لكي تزال نقائص الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية، أو تذلل على الأقل الصعوبات التي تعترضها، يجب بداية أن تكون القوانين المنظمة للانتخابات التشريعية واضحة ودقيقة وموفرة لفرص التكافؤ بين المترشحين، وأن تتم عملية انتخاب نواب المجالس النيابية بطريقة نزيهة وشفافة، بحيث لا يتخللها أي تزوير أو تلاعب.

وأن يتم اختيار موظفي المجالس النيابية من بين ذوي الكفاءات العلمية والخبرات العملية، وأن يتم إخضاعهم لقانون أساسي خاص بهم يوفر لهم كافة الضمانات، وبالتالي استثنائهم من أن يطبق عليهم قانون الوظيفة العمومية، باعتبار مصلحة الوظيفة العمومية تابعة للسلطة التنفيذية، وذلك حفاظا على استقلاليتهم عنها، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 3/02 من الأمر رقم 03/06¹ المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية التي جاء فيها: " لا يخضع لأحكام هذا الأمر... ومستخدمي البرلمان ". وفي هذا حسنا فعل المشرع الجزائري، لأن هؤلاء المستخدمين في حقيقة الأمر هم من يسير فعليا المؤسسة البرلمانية، لاسيما فيما يتعلق بالموارد البشرية والوسائل المادية. وتطبيقا لنص المادة 3/02 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المذكورة أعلاه، صدرت اللائحة المؤرخة في 2010/03/02 المتضمنة للقانون الأساسي الخاص بموظفي المجلس الشعبي الوطني².

(1) مشار إليه

(2) ج. ر عدد 37

وأن يتم تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية، وهو واجب ملقى على عاتق أعضاء ونواب البرلمان من خلال الممارسة، على اعتبار أن هذه الوسائل المتعددة التي كرسها الدستور لفائدتهم قصد تمكينهم من ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة في مجال تنفيذ النفقات العمومية، هي وسائل تكاد تكون كافية إذا ما أحسن استعمالها من قبلهم فرديا وجماعيا.

التركيز على الاستعانة بما تقدمه هيئات مجالس المحاسبة للبرلمان باعتبار هته المجالس متخصصة لاسيما في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، ومن ثمة فإن نتائج مراقبتها وخلاصة ملاحظاتها تشكل قاعدة أساسية يستند إليها البرلمان في ممارسة الرقابة " الرقابة اللاحقة وهو بصدد مناقشة قانون ضبط الميزانية والتصويت عليه "، وقد تمت ملاحظة ذلك أثناء الدراسة في خصوص استفادة البرلمان الفرنسي من عمل مجلس المحاسبة في ميدان الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية بصورها الثلاث. فالبرلمان الفرنسي لا يعتمد مشروع قانون المالية للسنة الجديدة "وهي رقابة سابقة" إلا بعد أن تقدم له الحكومة مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة ما قبل الجارية، المرفق بالتقرير التقييمي وبتقرير الإشهاد بالمطابقة الذين يعدهما مجلس المحاسبة بكل إحكام، وذلك لمناقشة هذا المشروع والمصادقة عليه "وهي رقابة لاحقة" بمعنى أن البرلمان يستفيد من معطيات الرقابة اللاحقة في ممارسة الرقابة السابقة، فضلا عن أنه في اتصال دائم مع مجلس المحاسبة فيما يخص ممارسة الرقابة المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية.

لهذا فإن مساعدة البرلمان في ممارسة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية من قبل هيئة فنية عليا، أصبحت في الوقت الحاضر أمرا لا نقاش فيه، وعلى ذلك ستكون رقابة مجلس المحاسبة كهيئة فنية عليا موضوع الدراسة في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

رقابة مجلس المحاسبة

كهيئة عليا مستقلة

يعتبر المال العام الركن الأساسي في بناء أي دولة، فوجوده تستطيع هاته الأخيرة الاحتفاظ بسيادتها وحريتها وللمحافظة على هذه السيادة والتمتع بالاستقرار، وجب عليها حمايته من كل أشكال الفساد وسوء التسيير، ولا يتم ذلك إلا بوجود نظام فعال للرقابة المالية، وتعتبر الرقابة المالية العليا على المال العام إحدى أهم سمات الدول الديمقراطية المؤمنة بالمشاركة والشفافية والمساءلة والنزاهة في تسيير الأموال العمومية، وتعتبر كذلك أحد مقومات الحكم الراشد.

ولقد شهد نظام الرقابة المالية في مختلف بلدان العالم تطورات هامة خاصة في منتصف القرن العشرين، فقد أسست معظم بلدان العالم أجهزة عليا للرقابة المالية وأعطتها الصلاحيات اللازمة لممارسة مهامها الرقابية، وأضحى الاهتمام بتطوير وتحسين إجراءات الرقابة المالية العليا أحد انشغالات الرأي العام والمنظمات الدولية والخبراء في شتى أنحاء المعمورة، بحكم المكانة الإستراتيجية التي تحتلها الوظيفة الرقابية في ترشيد استعمال المال العام والمحافظة عليه، والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة " الإنتوساي " من بين أهم الهيئات الدولية التي تعنى بالرقابة المالية في العالم، وهي تضم حاليا أكثر من 192 جهاز للرقابة المالية العليا في مختلف بلدان العالم، وفي هذا المجال قدمت هاته الأخيرة مجموعة كبيرة من المعايير، الهدف منها هو تحسين أداء أجهزة الرقابة المالية العليا في المحافظة على المال العام.

ونظرا لأهمية الدور الذي يقوم به مجلس المحاسبة في الجزائر، باعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية، كونه يسعى دائما إلى الرفع من أداءه لضمان حسن استعمال المال العام، الذي يعتبر أساس عملية التنمية في البلاد ومن الواجب المحافظة عليه. لذا سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى أي مدى ساهم مجلس المحاسبة في تحسين الرقابة المالية العليا، من خلال دراسة نشأة وتطور رقابة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية بالتعرف إلى عمل بعض الهيئات العليا المستقلة في بعض الدول العربية، وكذا التنظيمات الدولية لأجهزة الرقابة (المبحث الأول)، ثم التطرق إلى تنظيم مجلس المحاسبة والتعرف على صلاحياته

المتعددة (المبحث الثاني)، وأخيرا تقدير مدى فاعلية رقابته من خلال تقييم للدور الذي يلعبه (المبحث الثالث).

المبحث الأول نشأة الرقابة للهيئات الدولية المستقلة وتطورها

بعد نيل بعض الدول العربية لاستقلالها، دفع بها ذلك للتفكير من أجل إيجاد هيئة عليا للرقابة المستقلة (المطلب الأول)، ثم أن هذا التطور الذي حصل على مستوى الدول، أدى إلى حتمية تكوين بعض التنظيمات على الصعيد الدولي للسهر على الرقابة، ومنها المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة المالية العليا وفي إطارها المجموعات الإقليمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول نشأة رقابة الهيئات العليا المستقلة وتطورها في بعض الدول العربية¹

لقد لقي مسعى إيجاد هيئة عليا للرقابة المستقلة صدى واسعا في الدول العربية، وهذا بمجرد انفصال بعضها عن الدولة العثمانية، ونيل بعضها الآخر لاستقلالها، وقد كانت من أوائل الدول العربية في هذا الخصوص سوريا، التي تبنت هذا النظام في دستورها الذي وضعه وأقره المؤتمر الشورى سنة 1920.

ستقتصر الدراسة هنا على نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية وتطورها في سوريا، باعتبارها نموذجا مثاليا في الدول العربية (الفرع الأول)، ونشأة رقابة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية وتطورها في الجزائر باعتبار رقابته محل دراسة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - في سوريا

تعد سوريا نموذجا مثاليا للدول العربية من حيث نشأة وتطور ديوان المحاسبات واستقلاله، والانتكاسات التي تعرض لها خلال تطوره التاريخي الذي انتهى به إلى أن يكون في الوقت الحاضر مجرد هيئة للرقابة الداخلية تابعة لوزارة المالية.

فمنذ نشأة ديوان المحاسبات في أول دستور وضع في سوريا سنة 1920، إلا وكل دستور وضع بعده أو نظام حكم قام على أراضي هذا البلد إلا وترك أثرا بارزا على تنظيم ديوان

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 388.

المحاسبات واستقلاله واختصاصاته، إلى حد وأن أصبحت دراسة تطور الديوان في هذا البلد بمثابة دراسة شاملة للتطورات السياسية والدستورية والإدارية وحتى الاقتصادية.

وقد بدأ هذا الأثر جليا على الديوان على وجه الخصوص منذ سنة 1941، حيث سعى هذا الديوان سعيا متواصلا للتخلص من القيود التي فرضت عليه بموجب المرسوم الاشتراكي رقم 153 لسنة 1941 ذاتها، ولكنه لم يحقق مبتغاه إلا بعد عودة الحياة النيابية سنة 1944، إذ صدر يومها القانون رقم 31 من ذات السنة التي تم بموجبه إلغاء ارتباط الديوان بمجلس الوزراء وإعادته إلى ما كان عليه في ظل القانون رقم 38 لسنة 1938 كهيئة تابعة للسلطة التشريعية، ثم صدر القانون رقم 244 لسنة 1946 الذي زاد الديوان تدعيما واستقلالا، ومنح رئيسته صلاحيات شبيهة بصلاحيات الوزير بالنسبة لموظفي الديوان، مما يحول دون تدخل أعضاء السلطة التنفيذية في شؤونهم¹.

ولكن ما أن بدأت رقابة الديوان تأتي ثمارها، حتى أصدرت الحكومة المرسومين رقم 41 و44 لسنة 1946، في الفترة التي كانت تتمتع خلالها بسلطة التشريع، ضمنتهما إلغاء استقلال الديوان وموظفيه وحرمانه من ممارسة الرقابة السابقة وجعلته هيئة ملحقة بمجلس الوزراء، مما دفع المجلس إلى أن يحتج على الحكومة ويقدم شكوى إلى مجلس النواب مبينا مدى خطورة هذين المرسومين التشريعيين ومدى أهمية المحافظة على استقلاله وتدعيمه. وقد لاعتراض ديوان المحاسبات أثر كبير على مجلس النواب، حيث دفعه إلى اتخاذ تشريع يضع حدا لتجاوز الحكومة على استقلال وصلاحيات الديوان، وكان ذلك بموجب القانون رقم 301 لسنة 1947 الذي أعاد له وضعه الذي كان ينظمه القانون رقم 244 لسنة 1946، ولقيت عودت الديوان إلى وضعه الأول استحسانا من قبل جميع أعضائه، ونشط في أعماله خلال السنتين الماليتين 1946/1947².

ومن التشريعات الهامة في هذا الخصوص، التشريع المعدل لقانون الديوان لسنة 1947 وكذا المرسوم التشريعي رقم 71 لنفس السنة الذي جعل مجلس الشورى (مجلس الدولة) هو الجهة المختصة بالنظر في الطعون المقدمة بشأن أحكام الديوان بدلا من الهيئة العامة للتمييز التي كانت تتولى هذا الاختصاص قبل صدوره، وهو أمر فيه كثير من التوفيق والانسجام مع الطبيعة الإدارية لأحكام الديوان ونتيجة من نتائج السير آنذاك في اتجاه الأخذ بنظام القضاء المزدوج.

(1) طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 75

(2) طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 87

ولقد بقي ديوان المحاسبات السوري على هذا الوضع إلى غاية صدور دستور سنة 1950¹، الذي أحدث تغييرات جوهرية في تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي اختصاصاتهما، وكرس مبادئ وأحكام جديدة، لم تكن موجودة لا في دستور 1930 ولا في القوانين المنظمة له سابقا، إذ جعل الديوان مرتبطا ارتباطا وثيقا بمجلس النواب ويعمل نيابة عنه، دون أن يصفه بالهيئة المستقلة، وجعل أعضائه ينتخبون من مجلس النواب، لكن هذا الأخير لا يستطيع عزلهم لأسباب غير تأديبية وللمرة الأولى ينتخب أعضاء الديوان في سوريا بدلا من تعيينهم، كما أعطى هذا الدستور الصلاحية في إعداد مشروع قانون الديوان لمكتب مجلس النواب، واعتبر ميزانية الديوان جزء من ميزانية مجلس النواب، وبذلك أصبح الديوان مستقلا عن السلطة التنفيذية تماما².

وتنفيذا لأحكام دستور 1950، صدر المرسوم التشريعي رقم 207 لسنة 1952 الذي أعاد تنظيم ديوان المحاسبات، بأن دعم شيئا ما من استقلاليته ووسع كذلك في بعض اختصاصاته وفي باقي الأمور أكد فقط ما ورد بنص الدستور³.

وفي سنة 1953، صدر دستور جديد للبلاد على انقلاب عسكري، حيث نظم هذا الدستور أهم الأحكام المتعلقة بديوان المحاسبات، مع الإبقاء على قاعدة ارتباط الديوان بالسلطة التشريعية وعلى مبدأ انتخاب الرئيس والأعضاء من قبلها.

ولكن عند التطبيق ظهرت جملة من التعقيدات والعقبات، ورغبة في إزالة هذه التعقيدات والعقبات، أعد مكتب مجلس النواب بالاشتراك مع ديوان المحاسبات سنة 1957، مشروع قانون تضمن إدخال تعديلات مهمة على نظام الرقابة في الديوان وهي⁴:

- جعل سلطة إصدار الأحكام المؤقتة بشأن الحسابات من صلاحيات عضو الديوان وقصر اختصاص محكمة الديوان على الأحكام النهائية، تسهيلا لأعمال الرقابة القضائية للديوان.
- أوجد نوعا من الانسجام بين رقابة الديوان ونظام اللامركزية الإدارية بإنشائه إدارات محلية تابعة للديوان.

(1) تم وضع وإقرار هذا الدستور من قبل جمعية تأسيسية انتخبت لهذا الغرض على إثر الانقلاب العسكري الذي حصل

في 14/08/1949، أنظر: طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 93

(2) طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 89

(3) حيث تمثلت هذه الأحكام فيما يلي:

- الإبقاء على قاعدة ارتباط الديوان بالسلطة التشريعية، وعلى مبدأ انتخاب الرئيس والأعضاء من قبلها

- تحديد مدة رئاسة الديوان بأربعة سنوات قابلة للتجديد

- إعطاء إمكانية عزل الرئيس وأعضاء الديوان لمجلس النواب بناء على اقتراح من مكتبه. أنظر: طارق حمدي الساطي،

مرجع سابق، ص 90، 91، 92.

(4) طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 93

- كرس وقوى الضمانات الخاصة بالرئيس وأعضاء الديوان.

ولكن هذا المشروع لم يعرض على مجلس النواب بسبب توقف اجتماعاته وتوحيده مع مجلس الأمة المصري نتيجة لقيام الوحدة بين مصر وسوريا.

وفي سنة 1958، ونتيجة لتزايد عدد المرافق العمومية ورغبة في تنفيذ عقودها بشكل أسرع، تخلى ديوان المحاسبات عمليا في هذا الخصوص على ممارسة الرقابة السابقة، واكتفى فقط بالتأشير على العقود بعد إبرامها¹.

وكان من نتائج إعلان الوحدة بين مصر وسوريا ووضع الدستور المؤقت سنة 1958، ظهور ضرورة توحيد التشريعات والتي منها ما يتعلق بهيئات الرقابة العليا، فصدر القانون رقم 230 لسنة 1960، الذي وحد بين الهيئتين وجعل منهما هيئة واحدة سميت " ديوان المحاسبات "، واقتبس هذا القانون معظم أحكامه من النظام الذي كان مطبقا في مصر. ولقد اعتبرت هذه المرحلة مرحلة هامة من مراحل تطور ديوان المحاسبات ونقطة تحول في نظام رقابته، حيث ظهر هذا التحول في المجالات الآتية²:

- أصبح الديوان بموجب هذا القانون هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية
 - تعيين الرئيس وأعضاء الديوان من اختصاص رئيس الجمهورية
 - أبقى على حصانة عدم قابلية الرئيس وأعضاء الديوان للعزل.
- ويلاحظ من خلال هذه النقاط الثلاث، أن ديوان المحاسبات أصبح هيئة ذات صلة قوية بالسلطة التنفيذية، ولم يعد العين الساهرة للبرلمان وإنما العين الساهرة للسلطة التنفيذية.
- وسع من اختصاص الديوان فيما يتعلق بالهيئات الخاضعة لرقابته، وضيق من اختصاصه فيما يخص الرقابة السابقة.
 - أضفى على الديوان صفة الهيئة الإدارية فقط ولم يصبغ عليها الصفة القضائية التي كان يتمتع بها من قبل.

- لم ينص على نظرية المحاسبين الفعليين التي تبناها التشريع السوري سنة 1938. لكن ظهرت صعوبات في تطبيق هذا القانون في الواقع العملي أيضا لعدم وجود كثير من الهيئات في سوريا على غرار مثيلاتها في مصر، الأمر الذي أدى إلى تعديله تعديلا جوهريا بموجب المرسوم التشريعي رقم 203 لسنة 1961، ومن ضمن ما جاء في هذا التعديل ما يلي³:

(1) طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 96

(2) طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 97

(3) محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 376، وكذا طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 102 وما بعدها.

- أن الديوان هيئة عليا مستقلة مرتبطة بمجلس النواب وتعمل نيابة عنه.
- أن تعيين الرئيس وأعضاء الديوان يتم بموجب مرسوم جمهوري، وهم يتمتعون بحصانة عدم القابلية للعزل، إذ لا يمكن عزلهم إلا بقرار من مجلس النواب.
- أن الإبقاء على الطبع الإداري لأسلوب العمل في الديوان لم يكن مانعا من العودة من جديد إلى ما يشبه محكمة الديوان، التي كانت قد ألغيت بموجب القانون رقم 230 لسنة 1960
- أن الهيئة العامة لديوان المحاسبات أعيدت للوجود وأصبحت مختصة بالبحث في تقرير الديوان المتعلق بالحساب الختامي.

وفي سبتمبر من سنة 1962، أعيد العمل بدستور 1950، وعادت الأحكام الواردة فيه والخاصة بديوان المحاسبات، لكن لم يصدر أي قانون يضعها موضع التطبيق، وبعد ذلك توالى التعديلات المتعلقة بالديوان بشكل متسارع بسبب عدم الاستقرار السياسي، كان آخرها وقف العمل بالدستور المؤقت لسنة 1964، وحل المجلس الوطني للثورة وصدور بيان القيادة القطرية المؤقتة بتاريخ 1966/02/25، الذي أصبح في ظله تعيين الرئيس وأعضاء الديوان من اختصاص رئيس الدولة، كما أضحى عزلهم يتم بموافقة مجلس الوزراء الذي اعتبر سلطة تشريعية يتبعها الديوان ويعمل نيابة عنها¹.

وترسيخا لهذه الانتكاسة في مجال الرقابة الممارسة من قبل ديوان المحاسبات السوري، تم إنشاء الجهاز المركزي للرقابة المالية بموجب المرسوم التشريعي رقم 93 لسنة 1967 ليحل محل ديوان المحاسبات، وأعيد تنظيمه بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 64 لسنة 2003. والجهاز المركزي للرقابة المالية كما عرفه مرسوم إنشائه بداية "هيئة تابعة لوزير المالية"، وهو بعد التعديل "هيئة مرتبطة برئيس مجلس الوزراء" تهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية والإدارية والاقتصادية لمسؤوليتها من الناحية المالية، وهي تقوم بتفتيش حسابات هذه الأجهزة وبمراقبة كفاية إدارة أموالها². إن تبعية الجهاز المركزي للرقابة المالية لوزير المالية أو لرئيس مجلس الوزراء لا يغير من الأمر شيئا ويجعل رقابته في الحالتين تتصف بأنها رقابة داخلية، ويجعله يفتقد لأهم عناصر اعتباره هيئة عليا للرقابة المالية، وهو الاستقلالية عن السلطة التنفيذية التي يتولى رقابة تصرفاتها المالية.

(1) طارق حمدي الساطي، مرجع سابق، ص 105، 106.

(2) محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 415.

أما نشأة رقابة مجلس المحاسبة وتطورها في النظام الجزائري بعد الاستقلال، فسيكون موضوع الدراسة في المطلب الموالي.

الفرع الثاني - في الجزائر

إن التشريع الذي كان ساري المفعول في الجزائر قبل الاستقلال هو التشريع الفرنسي، إذ عرفت الجزائر قبل استقلالها ميزانية ناتجة عن عدم التركيز من جهة أولى، وعن النظام المالي الخاص بها من جهة ثانية. فميزانيتها تساهم في ميزانية الدولة الفرنسية، لأن نفقاتها وإيراداتها اعتبرت كإيرادات ونفقات هيئة أو جماعة إقليمية ذات استقلالية أكيدة، ومن ثمة فإن ميزانية الجزائر قبل استقلالها كانت خاضعة للرقابة الإدارية الممارسة من قبل الأجهزة الموضوعية تحت سلطة وزير المالية الفرنسي، وهي: المراقب المالي، المحاسبين العموميين والمفتشية العامة للمالية، ولرقابة كل من محكمة الانضباط في مجال مخالفات الميزانية والمالية ومجلس المحاسبة الفرنسيين كذلك¹.

وبعد الاستقلال مباشرة، صدر القانون رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31² الذي نص على تمديد العمل بالتشريع الفرنسي النافذ إلى غاية إشعار آخر، إلا ما يتنافى منه مع السيادة الوطنية والحقوق والحريات السياسية للمواطنين³، والذي صدر على ضوءه المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 1963/04/19 المتضمن تنظيم وزارة المالية، الذي نص في المادة الثالثة منه على أنه: " تكون تابعة مباشرة لوزارة المالية الهيئات التالية:

- مجلس المحاسبة

- لجنة تفتيش المؤسسات العامة

- المفتشية العامة للمالية

- المراقب المالي للدولة

- الوكالة القضائية للخزينة

تصدر نصوص تشريعية وتنظيمية داخلية تبين تكوين وصلاحيات وعمل مختلف هته الهيئات التابعة للإدارة".

- Remli Mouloud, Approche Comparative des cours des comptes Française et Algérienne, OPU, Alger, 1987, (1) P 07.

(2) ج. ر عدد 02.

(3) تم إلغاء هذا القانون بموجب الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 1973/07/05، ج. ر عدد 62، الذي نص في المادة

04 منه على أنه: " يدخل هذا الأمر حيز التنفيذ اعتباراً من 1973/07/05 ... "

وعلى الرغم من صدور النص المتعلق بالوكالة القضائية للخرينة¹، فإن بقية النصوص الأخرى لم تصدر، بما فيها النص المتعلق بمجلس المحاسبة، وصدر بعد ذلك دستور الجزائر لسنة 1963²، ولم يتضمن إلا إشارة طفيفة للرقابة التي يمارسها البرلمان على نشاط الحكومة في المادة 28 منه التي جاء فيها: "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي" ولم يتضمن أيضا أي نص يتعلق أو يشير إلى إيجاد هيئة رقابية عليا مستقلة، تتولى الرقابة البعدية على العمليات المالية والمحاسبية التي تجريها الحكومة.

واستمر الوضع في هذا الخصوص على هذا النحو إلى غاية سنة 1976 التي صدر فيها الميثاق الوطني الذي أعطى أهمية كبيرة للرقابة وللأجهزة التي تتولاها في الفقرة الرابعة من الفصل الثاني من الباب الثاني منه³.

وترجم هذا الاهتمام بقضية الرقابة في دستور 1976⁴ المستلهم من الميثاق الوطني⁵، الذي جاء فيه أن وظيفة المراقبة عامل رئيس في مسيرة الثورة وأنها تستهدف ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد وأنها تمارس بواسطة مؤسسات وطنية ولأئمة وبأجهزة دائمة للدولة⁶.

(1) صدر بموجب القانون رقم 63-198، المؤرخ في 08/06/1963، ج. ر عدد 38

(2) المؤرخ في 10/09/1963 ج. ر عدد 64

(3) حيث جاء فيها: " إذا كانت الثورة تضع ثقفتها في الناس فهذا لا يمنعها أن تفكر في وضع أجهزة للمراقبة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليه القانون

... يجب أن تستند المراقبة على أجهزة دائمة تكون تابعة لمختلف إدارات الدولة وتتكون كلها من رجال يتصفون بالالتزام والكفاءة والنزاهة، ومن ناحية أخرى فهي تمارس عن طريق المؤسسات الوطنية الملائمة.

إذن المطلوب من المراقبة هو الاهتمام بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، تمكينا لها من القيام من المهام المحددة لها... من ناحية أخرى، يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا، وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشى أنواع التباطؤ الإداري.

... وهنا تكمن مساهمتها الحاسمة في المجهود الوطني لأنها لا تهدف إلى الردع فقط ولكنها تهدف أيضا إلى توفير المعلومات والمقترحات التي من شأنها أن تفضي إلى تحسين عام في سير الإدارات والمؤسسات، وبهذا الصدد لا بد أن يكون بوسع المراقبة أن توصي بقوانين وتنظيمات جديدة ". أنظر: الميثاق الوطني، طبعة المعهد التربوي الوطني الجزائري، 1976، ص 82، 83، 84.

(4) الصادر بمقتضى الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1976، ج. ر عدد 94.

(5) الصادر بمقتضى الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05/07/1976، ج. ر عدد 61.

(6) أنظر المواد 183، 184، 185 منه.

ونص في المادة 187 منه تحديدا على أنه: "تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها بالنسبة للسنة المالية المعنية.

تختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة".

وأكد بعد ذلك على إنشاء الهيئة المساعدة على إنجاز هذه الرقابة اللاحقة من قبل المجلس الشعبي الوطني المتمثلة في التصويت على قانون ضبط الميزانية، (الحساب الختامي)، وهي مجلس المحاسبة، حيث نص في المادة 192 منه على أنه: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية.

يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته".

ومع الاهتمام البالغ بموضوع الرقابة على العمليات المالية والحسابية والهيئات التي تقوم بانجازها، فإن دستور 1976، وإن كان قد نص على تأسيس مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة، إلا أنه لم ينص على استقلالية هذه الهيئة وعلى حصانة أعضائها وترك الأمر في هذا الشأن للقانون العادي، مما يؤدي إلى جعل هذه الهيئة ضعيفة من حيث استقلاليتها ومن حيث حصانة أعضائها.

ومع طول الانتظار كذلك، صدر النص المتعلق بإنشاء هيئة مجلس المحاسبة في سنة 1980، بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الذي أكد فعلا ضعف استقلالية هيئة مجلس المحاسبة، حيث نص في المادة 01/03 منه على أنه: "يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها...".

ولم يكتف المشرع الجزائري بجعل مجلس المحاسبة ضعيفا من حيث الاستقلالية، بل عدل هذا النص تعديلا جذريا، يعد انتكاسة حقيقية مست مجلس المحاسبة في جوهر كيانه، وذلك بموجب القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990¹ الذي نزع منه الصلاحيات القضائية، وجعله مجرد هيئة إدارية وطنية مستقلة للرقابة اللاحقة، وأغفل إغفالا تاما النص

(1) الصادرة بالجريدة الرسمية عدد 53، المؤرخة في 05/12/1990

على الرقابة على نوعية التسيير، فنص في المادة 08 من نفس القانون على أنه: "تتضمن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة صحة الحسابات وانتظامها ودقتها..."، وأخرج من دائرة اختصاصه رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية"، وختمها بنزع الحصانة القضائية عن أعضائه، وجعلهم مجرد موظفين عموميين يخضعون لقواعد الحماية العادية المقررة للموظف العمومي العادي¹، غير أن هذه الانتكاسة لم تعمر في عمقها طويلا، إذ تم تعديل نص القانون رقم 90-32 وأعيدت لمجلس المحاسبة الصلاحيات القضائية، واختصاصاته الرقابية على نوعية التسيير وعلى المؤسسات العمومية الاقتصادية، كما أعيدت لأعضائه الحصانة القضائية، وذلك بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995² المتعلق بمجلس المحاسبة الساري المفعول حاليا، المعدل بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/0/2010³.

إن تطور الهيئات العليا للرقابة المالية لم يقتصر على المستوى الداخلي لكل دولة، بل أن هذا التطور أدى إلى إنشاء هيئات دولية لأجهزة الرقابة المالية العليا المستقلة.

المطلب الثاني

نشأة وتطور التنظيمات الدولية

لأجهزة الرقابة المالية العليا المستقلة

إن تطور دور الدولة وتطور حجم النفقات العمومية تحديدا، وما استتبعه من تطورات علمية وتكنولوجية قوية مست جميع مجالات الحياة الإدارية والاقتصادية والمالية، أدى إلى تزايد الاهتمام من قبل جميع الدول بالرقابة على الأموال العمومية وبالأجهزة التي تقوم بهذه الرقابة، ومن ثمة إلى البحث عن وسيلة لتحقيق التعاون وتبادل الأفكار والخبرات فيما بينها، وكان من نتاج ذلك أن تم إنشاء المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة المالية العليا " *Antosai* " وفي إطارها تم إنشاء مجموعات إقليمية تضم أعداد من أجهزة الرقابة المالية، والتي من بينها المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة " *Asosai* " والمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة " *Afrosai* "، ومجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة.

ونظرا لكثرة التنظيمات الدولية الإقليمية للأجهزة العليا للرقابة المالية، ستكون الدراسة هنا مقتصرة على المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية، باعتبارها نموذجا دوليا عاما

(1) أنظر المواد 01، 04، 37، 38 منه.

(2) جريدة رسمية عدد 39

(3) جريدة رسمية عدد 50

(الفرع الأول)، ومجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، باعتبارها نموذجا دوليا إقليميا أحد أعضائه الجزائر (الفرع الثاني).

الفرع الأول- المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة المالية العليا " Intosai "

أسست " الإنتوساي " لتكون مكانا يجمع أجهزة الرقابة المالية لتبادل الخبرات والتجارب، وهذا لتطوير أداء هذه الأجهزة في المحافظة على المال العام، وسيتم التطرق إلى نشأة وتطور " الإنتوساي " وعرض أهم المراحل التي مرت بها (أولا)، ثم إلى تنظيمها الإداري (ثانيا)، وفي الأخير سنتعرف على المبادئ والأهداف المختلفة " للإنتوساي " (ثالثا).

أولا- نشأة المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة المالية العليا " الإنتوساي " ¹

أسست المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة " الإنتوساي، (International Organization of Supreme audit Institution) سنة 1953، باعتبارها منظمة دولية مستقلة غير سياسية، تهدف إلى تحسين الرقابة المالية للدول الأعضاء، وذلك من خلال توفير ملتقى للأجهزة العليا للرقابة المالية من كافة بلدان العالم لتبادل التجارب والأفكار.

ولتحقيق أهدافها، قامت "الإنتوساي" بوضع قانون أساسي مميز، وتنظيم إداري فعال، وتبنت مبادئ خاصة بها، كل هذا ساعدها في تحقيق العديد من الإنجازات، أهمها تأسيس سبع مجموعات عمل إقليمية عكست التنوع في اتجاهات الرقابة الحكومية في بلدان العالم، مما نتج عنه إعداد معايير وتوجيهات دولية خاصة بالرقابة المالية، أصبحت هذه المعايير والتوجيهات، من أهم المعايير في هذا المجال، تبنتها حوالي 144 جهاز رقابي لما لها من أهمية في تأسيس رقابة مالية فعالة، وتحسين أداء أجهزة الرقابة المالية.

أ- تعريف " الإنتوساي "

تعرف حسب المادة (01) من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة كما يلي:

"إن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة "الإنتوساي" هي مؤسسة مستقلة، ذاتية السيادة وغير سياسية، وقد أنشئت كمؤسسة دائمة لدعم وتشجيع تبادل الآراء والخبرات بين الأجهزة العليا للرقابة المالية في مجال رقابة الأموال العامة".

(1) سني إسماعيل، المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة المالية العامة والمحاسبة، شهادة الماجستير، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدينة، 2014، ص 55

يتضح من خلال التعريف بأن "الانتوساي" متشكلة من الأجهزة العليا للرقابة المالية لبلدان العالم، أي أنها منظمة مهنية مستقلة، وتوفر "الانتوساي" منتدى يمكن فيه للمدققين الحكوميين من كافة أنحاء العالم مناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك ومواكبة المستجدات، بخصوص المعايير الرقابية وغيرها من المعايير المهنية، وشعارها (التجربة المتبادلة تنفع الجميع)، وتتخذ دولية "الانتوساي" من مدينة فيينا بالنمسا مقرا لها.

ب- نشأة "الانتوساي"

بعد الحرب العالمية الثانية، كان رؤساء أجهزة الرقابة المالية وكبار المراجعين في الدول التي كانت تملك أجهزة تشارك في المؤتمرات الدولية للعلوم الإدارية فقط، ولم يكن لديها مكان مخصص أو منظمة تجمعهم إلى غاية سنة 1953، وهو تاريخ نشأة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، بمبادرة واقتراح من الرئيس الكوبي (*Emilio Fernández Camus*) وهو رئيس الجهاز الرقابي الكوبي آنذاك في مؤتمر دولي للعلوم الإدارية في مدينة بارن بسويسرا¹، وفي نفس السنة اجتمع 34 جهاز أعلى للرقابة المالية ما بين 02 و 09 نوفمبر بهافانا بكوبا، أين تم عقد أول مؤتمر للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة، والذي تمخض عنه ما يلي:

- تأسيس "الانتوساي" باعتباره جمعية دولية

- تحديد مدة 03 سنوات لعقد المؤتمرات

- إقامة الأمانة العامة للمنظمة بكوبا

ث- تطور "الانتوساي"

بدأت "الانتوساي" بـ 34 جهازا رقابيا في عام 1953، وسرعان ما شهدت تطورا كبيرا في عدد أعضائها، فهي الآن تضم 192 عضوا كاملا و 05 أعضاء منتسبين²، ومن بين أهم العوامل التي ساعدت على تطورها، هو تصفية الاستعمار على المستوى العالمي، وما تبعه من تأسيس أجهزة عليا للرقابة المالية؛ وقد أثر الارتفاع الكبير في عدد أعضائها على هيكلها، مما أدى بها إلى توسيع قاعدتها التنظيمية، نتج عنه إنشاء أمانة عامة في النمسا عام 1962 وتشكيل مجلس تنفيذي يضم 14 عضوا في 1965.

تنظيمها الجيد وعملها المتميز سمحا لها بالحصول على صفة منظمة غير حكومية من هيئة الأمم المتحدة، واعتمادها كمستشار لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لهيئة الأمم

(1) الانتوساي 50 سنة، على الرابط، تاريخ التحميل: 2011/05/19، تاريخ الاطلاع: 2011/05/19.

<http://www.intosai.org/uploads/4124efestschrift.pdf>

(2) تنظيم الانتوساي، عدد الأعضاء على الرابط، تاريخ الاطلاع: 2013/05/05.

<http://www.intosai.org/ar/about-us/organisation/membership-list.html>

المتحدة. ومع مرور الوقت، أصبحت للمنظمة منظمات إقليمية ولجان ومجموعات عمل خاصة بها، ففي عام 1969 تم تأسيس أول مجموعة إقليمية لدول أمريكا اللاتينية، وفي عام 1984 تم إنشاء اللجان الخاصة بالمعايير، ونتيجة للتعاون المتبادل بين أعضاء "الإننتوساي"، فقد تمكنت في وقت قصير من وضع عدة معايير رقابية، وتم كذلك تأسيس مبادرة "الإننتوساي" لتنمية القدرات المهنية للمدققين العاملين في أجهزة الرقابة المالية لدول الأعضاء¹.

ولتشجيع التعاون وتبادل الخبرات، كان "الإننتوساي" العديد من الشركاء من أهمه البنك العالمي، والمجلس الدولي للمعايير الرقابية والتأمين، والاتحاد الدولي للمحاسبين ومختلف البنوك الإقليمية، وغيرها من المنظمات الدولية، بالإضافة إلى مشاركتها في عدة تظاهرات من بينها ندوة الأمم المتحدة وفعاليات برنامج دعم وتحسين الحكمة والإدارة في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

ج- العضوية في " الإننتوساي "

لقد حدد النظام الأساسي "للإننتوساي" كل من شروط الانضمام والانسحاب منها.

1- الانضمام: تنص المادة 02 من النظام الأساسي "للإننتوساي"، بأن المشاركة في نشاطات الإننتوساي وجميع أجهزتها كعضو كامل بالمنظمة المفتوحة²:

- للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة الخاصة بالدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة أو في إحدى منظماتها المتخصصة.

- أجهزة الرقابة المالية التابعة لمنظمات يتجاوزها نطاقها الدولة وتخضع للقانون الدولي. والانضمام "للإننتوساي" كعضو منتسب مفتوحة للمؤسسات الدولية والمنظمات المتخصصة التي تتجاوز نطاق البلد، تقدم طلبات إلى الأمانة العامة "للإننتوساي"، ويشترط توفر المعايير التالية لقبول انتساب أي منظمة في "الإننتوساي":

✓ أن تكون منظمة دولية تعمل على الصعيد الدولي،

✓ يجب أن تتعلق أنشطة هذه المنظمة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بمجالات مثل:

الشفافية، مكافحة الفساد، الحكم الرشيد وحوكمة الإدارة،

✓ أن تكون هذه المنظمة مؤسسة حكومية وغير ربحية،

✓ أن تكون غير سياسية وتتمتع بدعم من أعضاء الإننتوساي.

وَحاليًا يبلغ عدد أعضاء "الإننتوساي" 192 عضواً كاملاً وخمسة (05) منتسبين.

(1) الإننتوساي 50 سنة، مرجع سابق، ص 24-28.

(2) المادة (02) من النظام الأساسي للإننتوساي، نوفمبر 2007، مرجع سابق.

2- الانسحاب: تنص المادة 12 من النظام الأساسي "للإنتوساي" على كيفية الانسحاب منها، بحيث تنص على ما يلي¹:

"يحق لكل جهاز من الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الانسحاب وإلغاء عضويته في "الإنتوساي" بشرط أن يخبر الأمانة العامة تحريريا بانسحابه من المنظمة، أي تقديم طلب كتابي بالانسحاب".

بعد استلام الطلب من طرف الأمانة العامة تقوم بإبلاغ أعضاء المجلس التنفيذي والمؤتمر بأسماء الأجهزة الرقابية التي تقدمت بطلبات الانسحاب؛ ولا يجوز حل الإنتوساي أو تصفيته إلا بموافقة ثلثي أعضائها، تطبيق اللوائح القانونية للدولة المستضيفة لمقر الأمانة العامة في حالة الحل.

ثانيا - التنظيم الإداري " للإنتوساي "

وهو ما يعبر عنه كذلك بالهيكل التنظيمي "للإنتوساي"، فمن أجل مسايرة التطورات التي صاحبت زيادة عدد المنتسبين فيها، قامت "الإنتوساي" ببناء هيكلها التنظيمي بشكل يساعد على اتخاذ القرارات داخل المنظمة مع المحافظة على استقلاليتها. فقد بدأت المنظمة بـ 34 جهازا رقابيا من مختلف بلدان العالم، وهي حاليا تضم 192 عضوا، وخلال مسيرتها العملية أجرت عدة تغييرات على تنظيمها الإداري بما يتناسب مع عدد الأعضاء وحجم نشاطها ويحافظ على استقلاليتها ويساعدها على اتخاذ القرار، ففي سنة 1956 تم وضع أول تنظيم إداري "للإنتوساي" بسيط جدا، وبعد اعتمادها كمنظمة غير حكومية من طرف الأمم المتحدة، تم وضع تنظيم إداري يعكس الحجم الحقيقي للمنظمة، والتنظيم الحالي " للإنتوساي " يتكون من الهيئات التالية:

1- المؤتمر الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية

تجتمع خلاله جميع الأجهزة الأعضاء في المنظمة في وقت واحد وفي مكان واحد، لتبادل التجارب ومناقشة القضايا وتبادل التوصيات لتحسين الرقابة المالية الحكومية في كافة أنحاء العالم، ويجتمع المؤتمر مرة كل ثلاثة (03) سنوات، ويجتمع المؤتمر الأعضاء والأعضاء المنتسبون، وتم عقد 21 مؤتمرا منذ تأسيس "الإنتوساي" إلى غاية 2013².

(1) المادة (12) من النظام الأساسي للإنتوساي، نوفمبر 2007، مرجع سابق.

(2) الإنتوساي 50 سنة، مرجع سابق، ص 148.

2- المجلس التنفيذي

يتكون المجلس التنفيذي من 18 عضواً، ويجتمع سنوياً لتوفير القيادة والإشراف والاستمرارية في الفترة ما بين المؤتمرات، ويتشكل المجلس التنفيذي من ممثلين من كل مجموعة عمل إقليمية، وكذلك باقي الأنظمة الرقابية العامة، ويتولى رئاسة المجلس رئيس الجهاز الرقابي الذي استضاف آخر مؤتمر.

3- الأمانة العامة

مقرها في فيينا (النمسا)، وتعمل على تقديم الدعم الإداري "للإنتوساي"، وتقوم بإدارة ميزانية "الإنتوساي"، ومساعدة المجلس التنفيذي في التحضير للمؤتمرات، وتيسير التواصل بين الأعضاء لتنظيم الندوات، وإجراء الدراسات الخاصة، ويقوم الأمين العام بالإشراف على هذه المهام.

4- لجنة الشؤون المالية والإدارية

تعمل هذه اللجنة على مساعدة المجلس التنفيذي ورئيسه على تنظيم وإدارة المنظمة وتسيير مواردها بطرق تضمن الاقتصاد والفعالية في الأداء والكفاءة، كما تعمل على اتخاذ القرارات في الوقت المناسب وتوفير جو عمل مناسب، يحفظ الاستقلالية والاحترام.

5- مجموعات العمل

توجد هذه المجموعات بناءً على توصيات مؤتمرات "الإنتوساي"، وتكف بالتركيز والدراسة على موضوع معين، وتبرز منافعها في عدد الأجهزة التي تشارك فيها ونتائج عملها التي تفيد جميع الأجهزة، المشاركة وغير المشاركة، وعملها لا يحتاج إشراف من المجلس التنفيذي.

6- اللجان المعنية بأهداف المنظمة

يتم تشكيل لجان الإنتوساي حسب أهدافها، ومعظم عمل "الإنتوساي" يتم عن طريق هذه اللجان، وتكمن مهمتها بالنهوض بالمهنة من خلال تطوير وإصدار المعايير المهنية والتوجيهات والمنهجيات والبيبلوجرافيا الرقابية المالية.

7- فرق العمل الخاصة

كما هو الشأن بالنسبة إلى مجموعات العمل واللجان، فإن فرق العمل الخاصة تشكل من قبل المؤتمر أو المجلس التنفيذي، وتكف بدراسة القضايا ذات الاهتمام البالغ لدى معظم الأجهزة الأعضاء.

8- مبادرة " الإنتوساي " للتنمية (IDI)

تم إنشاؤها في مؤتمر سنة 1986 بسدني (أستراليا)، وهي هيئة غير ربحية، تهدف إلى تعزيز القدرات المهنية لدى الأجهزة الرقابية والأعضاء في "الإنتوساي"، وذلك من خلال برامج تنموية قائمة على الاحتياجات، وإنشاء قاعدة للتدريب المستمر في أقاليم " الإنتوساي " ومنذ شهر ماي 1999 أصبحت مبادرة "الإنتوساي" للتنمية مؤسسة طبقا للقانون النرويجي حيث تتمتع بالاستقلالية المالية والتنظيمية، ويتولى رئاسة مبادرة "الإنتوساي" للتنمية رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة النرويجي.

9- المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية

إن المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، هي الناطق الرسمي "للإنتوساي"، مكرسا للارتقاء بإجراءات وأساليب الرقابة المالية العامة، وتستعمل أيضا كأداة تعليمية، ومرجع علمي متخصص، تصدر بخمس لغات، وتصدر كل ثلاثة أشهر تم إنشاؤها سنة 1974، ويقوم بإصدارها الجهاز الرقابي للولايات المتحدة (GAO)¹.

ثالثا- مبادئ وأهداف " الإنتوساي " ²

تمسكت "الإنتوساي" بمبادئ وقيم جوهرية عالية القيمة، والتي بدورها كانت العامل الأساسي في تحقيقها لأهدافها.

أ- مبادئ الإنتوساي

"الإنتوساي" هي منظمة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية، وقد أنشئت كمؤسسة دائمة لدعم وتشجيع وتبادل الآراء والخبرات بين الأجهزة العليا للرقابة المالية في مجال رقابة الأموال العامة مجموعة، ويكمن سر نجاحها في المبادئ التي تبنتها، هذه المبادئ المنبثقة من قيم جوهرية مثل: الأمانة والمهنية والاستقلالية والمصادقية والشمولية والتعاون والتجديد، وقد احترمت "الإنتوساي" خلال وجودها عددا من المبادئ الأساسية يتمثل أهمها فيما يلي³:

1- المساواة

تساوي "الإنتوساي" بين جميع الأعضاء في الحقوق والواجبات، حيث لا ينص القانون الأساسي "للإنتوساي" ولا تنظيمها الإداري على أية خصوصية لجهاز ما، وقيادة "الإنتوساي" ممكنة لكل الأجهزة الأعضاء وتشكيلات اللجان مفتوحة لكل الدول الأعضاء بدون تخصيص.

(1) المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية على الرابط، تاريخ الاطلاع: 2011/11/29.

<http://www.intosai.org/ar/about-us/international-journal-of-government-auditing.html>

(2) سني إسماعيل، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، مرجع سابق، ص 59

(3) الإنتوساي 50 سنة، مرجع سابق، ص 149.

2- التعاون

تعمل "الانتوساي" على مساعدة الأجهزة التي تفتقر إلى الخبرة والتجربة للنهوض وتمكينها من الوصول إلى مستوى باقي الأجهزة، هذا المبدأ ساعد "الانتوساي" على تقريب المستويات وتقليص الهوة بين الأجهزة العليا من مختلف بلدان العالم.

3- الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية من أهم مبادئ "الانتوساي"، فهي تحذر دوماً من أن تصبح تابعة لمؤسسات أخرى في الساحة الدولية، وتعتمد في تمويلها على إسهامات أعضائها وبعض المساعدات الأخرى من دون تعريض المنظمة إلى خطر التدخل في قراراتها، وهذا لا يعني أن تتجنب التعاون الدولي بل بالعكس، فالتعاون من مبادئها لكن دوماً هناك ضوابط وشروط لهذا التعاون، وهذا من أجل المحافظة على مصداقية المنظمة، كما تعتبر نفسها مسؤولة أمام المواطنين الذين يدفعون الضرائب في البلدان الأعضاء وليس أمام الحكومات أو المنظمات الدولية، ومن أجل ذلك تقوم بنشر وتطوير أعمالها من أجل تحسين سبل المحافظة على الأموال العامة.

4- التوجه غير السياسي

إن عدم التدخل في المنازعات السياسية هو مبدأ ينطبق على الأجهزة الرقابية الفردية كما ينطبق على "الانتوساي" برمتها، لذلك يجب أن تكون مفروضة من جهات أخرى، لم تشهد أية خلافات بين الأعضاء بالرغم من اختلاف توجهاتهم السياسية والإيديولوجية¹.

ب- أهداف "الانتوساي"²

تسعى "الانتوساي" إلى دعم الحوكمة الجيدة، وذلك من خلال تمكين الأجهزة الرقابية من مساعدة حكوماتها على تحسين الأداء وتعزيز الشفافية وتأمين المساءلة والمحافظة على المصداقية ومحاربة الفساد وتعزيز ثقة المواطنين في حكوماتها، وبناء على ما جاء في الخطة الأخيرة، تسعى "الانتوساي" إلى تحقيق أربعة أهداف إستراتيجية بالإضافة إلى مجموعة من الأهداف الفرعية الأخرى. وفيما يلي سنتطرق إلى الأهداف الإستراتيجية "للانتوساي"³:

(1) المادة 01 الفقرة 01 من النظام الأساسي للانتوساي، مرجع سابق.

(2) سني إسماعيل، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، مرجع سابق، ص 64

(3) كريستين أستروب، نظرة عامة على الخطة الاستراتيجية 2011-2016، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، المجلد

37، العدد 04، الولايات المتحدة الأمريكية، 2010، ص 16.

1- تطوير معايير مهنية

منذ نشأة "الإننتوساي" وهي تعمل على إيجاد معايير دولية للأجهزة الرقابية، ونتيجة للعمل المشترك والمتواصل من طرف مجموعات العمل واللجان، فقد طورت مجموعة كبيرة من المعايير المهنية والتوجيهات الخاصة بأفضل الممارسات الرقابية في عدة المجالات. وهي في الوقت الحاضر لتحقيق هذا الهدف تعمل على النقاط التالية¹:

✓ متابعة وتقييم المعايير الدولية والإرشادات المتعلقة بها،

✓ العمل على تحديث هذه المعايير وتطويرها،

✓ وضع معايير جديدة،

✓ مساعدة الأجهزة على تطبيق هذه المعايير.

وتتوقع تحقيق عدة منافع من وراء هذا الهدف، أهمها توفير المزيد من التركيز على المعايير المهنية والاهتمام بها، ودعم تطبيقها حسب خصوصية كل جهاز رقابي، ودعم التحسينات المتعلقة بالجودة والعمل الرقابي².

2- بناء القدرات المؤسسية

تسعى "الإننتوساي" من خلال هذا الهدف إلى بناء القدرات لكل الأجهزة الأعضاء، من أجل تمكينها من تعزيز استقلاليتها وكفاءتها المهنية، وتعمل لجنة بناء القدرات مع مبادرة "الإننتوساي" للتنمية، ومجموعات العمل الإقليمية على نشر أفضل الممارسات الرقابية وتدريب المراقبين ضمن برامج تحسين المستوى المهني، كما تعمل على وضع دليل للمشاريع بناء القدرات بعدة لغات، وإنشاءها بنك للموارد التدريبية العامة بالإضافة إلى ذلك تسعى لتطوير التعاون مع المنظمات الدولية التي تعني بالتنمية³، كما تقوم لجنة بناء القدرات بالقيام بعملية التقييم الطوعي لبعض الأجهزة التي ترغب في تقييم نفسها من أجل تحديد النقائص وإيجاد الحلول لها، وتتوقع "الإننتوساي" تحقيق عدة منافع من وراء هذا الهدف نذكر منها:

✓ تمكن كل الأجهزة الرقابية من الاستفادة من إنشاء شبكات لتبادل المعارف،

✓ تشجيع وتعزيز المشاريع والبرامج المتعلقة ببناء القدرات،

(1) الخطة الإستراتيجية للإننتوساي 2011-2016، مرجع سابق، ص 12.

(2) الهدف الأول الرابط، تاريخ الاطلاع: 2012/03/01

<http://www.intosai.org/ar/committeesworking-groupstask-forces/goal-1-professionalstandards-html>

(3) الهدف الثاني الرابط، تاريخ الاطلاع: 2012/03/01.

<http://www.intosai.org/ar/committeesworking-groupstask-forces/goal-2-capacity-building-html>

- ✓ إنشاء وتطور دليل عمل موحد،
- ✓ تعزيز التعاون الدولي في هذا المجال.

3- تبادل المعارف

تعمل لجنة تبادل المعارف للإنتوساي وفق منهج مبني على الانفتاح والتعاون والتبادل وهي السمات الأساسية التي تميزت بها منظمة "الإنتوساي" على مر السنين، ولتحقيق هذا الهدف عمدت هته الأخيرة إلى إنشاء سبعة (07) مجموعات عمل إقليمية، تقدم لأعضائها العديد من الخدمات والإصدارات التي تهدف إلى تبادل المعرفة وتسهيل التعاون داخل كل إقليم، وتسعى " الإنتوساي " إلى توسيع منافع مجموعات العمل الإقليمية من خلال نقل تجارب الإقليم الفردية إلى بقية مجموعات العمل الإقليمية وهذا يمكن من تبادل المعلومات أفقياً¹، كما قامت بإنجاز الدراسات المتعلقة بأفضل الممارسات لعدم قدرة الأجهزة لوحدها توفير المعلومات اللازمة، ووضع سياسة متماسكة وشاملة للتواصل تستعمل فيها التكنولوجيات الحديثة، مع الإبقاء على الوسيلة التقليدية (المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية)، كما عملت على جلب اهتمام أشهر مخابر البحث الجامعية نحو مواضيع الرقابة المالية والمحاسبة والحوكمة، وكل ما يتعلق بالمحافظة على المال العام.

4- منظمة دولية نموذجية

تهدف إلى الالتزام بتحقيق الأهداف السابقة معاً، وجعل تنظيمها يوفر تركيزاً ملائماً على البرامج والأنشطة التي تقوم بها المنظمة، والعمل على تحقيق الكفاءة والفعالية والاقتصاد في تسيير ميزانية "الإنتوساي" وضمان استقلاليتها، ولضمان تحقيق هذا الهدف، تركز إدارة المنظمة على مجموعة من النقاط أهمها:

- متابعة الهيكل التنظيمي للإنتوساي: حيث عملت "الإنتوساي" على وضع هيكل تنظيمي يتماشى مع الأهداف المسطرة ضمن الخطط الإستراتيجية، وتقوم بمراجعته دورياً.
- تحسين آلية صنع القرار داخل المنظمة.
- متابعة تنفيذ الخطط الإستراتيجية ومواصلة إثبات قيمة ومنافع الأجهزة الرقابية.
- دعم وتطوير التعاون مع مختلف الهيئات الدولية².

من خلال ما سبق تبين لنا أن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي مؤسسة مستقلة، ذاتية السيادة وغير سياسية، نشأت سنة 1953 باقتراح من رئيس الجهاز

(1) الهدف الثالث الرابط، تاريخ الاطلاع: <http://www.intosai.org/ar/committeesworking-2012/03/02-groupstask-forces/goal-3-html>

(2) الهدف الرابع الرابط، تاريخ الاطلاع: <http://www.intosai.org/ar/committeesworking-2012/03/02-groupstask-forces/goal-4-html>

الرقابي الكوبي (إميليو فرننداز كامو) آنذاك في مؤتمر دولي للعلوم الإدارية في مدينة بارن السويسرية، وقد أنشئت كمؤسسة دائمة لدعم وتشجيع تبادل الآراء والخبرات بين الأجهزة العليا للرقابة المالية، وسنحاول في المطلب الوالي التطرق لأهم الانجازات التي قامت بها المنظمة منذ بداية نشاطها إلى غاية 2013.

الفرع الثاني - المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية¹

أنشئت المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية لتكون مجموعة إقليمية خاصة بالدول العربية، استجابة لحاجة الدول الأعضاء وانسجامها مع دعوة المنظمة الدولية لإنشاء مجموعات إقليمية ضمن إطارها، وقد نبعت فكرة تكوين مجموعة خاصة بالدول العربية عام 1974 خلال المؤتمر الثامن للمنظمة الدولية الذي عقد في مدريد عندما اجتمع أعضاء الوفود العربية التسع المشاركة في هذا المؤتمر وهي: الجزائر²، تونس، السودان، العراق، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب واليمن، وبحثوا فكرة قيام منظمة خاصة بالدول العربية في إطار الجامعة العربية تتولى بشكل خاص إقامة العلاقات اللازمة بين الهيئات العربية للرقابة المالية وتبادل الدراسات والمعلومات المتعلقة بها، وذلك بهدف تطوير هذه الهيئات وتأمين التقدم المتوخى لها، وقرروا عرض إنشاء منظمة عربية لهيئات الرقابة المالية العليا في إطار جامعة الدول العربية على الأمانة العامة للجامعة للنظر في أمر إقرارها وفقا للأحكام الخاصة بالجامعة³.

وبناء عليه، تأسست المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية سنة 1976، وفقا لمحضر الاجتماع التأسيسي لرؤساء هذه الأجهزة المنعقدة بالقاهرة في السنة نفسها، وتم تنظيم العمل فيها بموجب اللوائح التأسيسية والتنظيمية الصادرة في سنة 1976. وقد ألغيت هذه وحل محلها النظام الأساسي للمجموعة الذي تم إقراره في المؤتمر الثالث المنعقد في تونس سنة 1983. وتعد جميع الأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية أعضاء في مجموعة العمل⁴.

ولمعرفة أهمية هذه المجموعة في تطوير وترقية الرقابة المالية والمحاسبية الممارسة من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في الدول العربية، يتعين بيان أهدافها (أولا) وتوضيح هيكلها التنظيمي (ثانيا) ثم بيان نشاطها (ثالثا).

(1) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 401.

(2) الملاحظ أن الجزائر لم يكن لديها مجلس محاسبة سنة 1974.

(3) محمد رسول العمودي، مرجع سابق، ص 68.

(4) أنظر موقع المنظمة على الإنترنت: www.arabosai.org، مشار إليه

أولاً- أهداف المجموعة

تهدف المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية وفقا لما جاء لتنظيمها الأساسي إلى ما يلي¹:

- تنظيم وتنمية التعاون على اختلاف أشكاله بين الأجهزة الأعضاء وتوطيد الصلات بينها.
- تشجيع تبادل وجهات النظر والأفكار والخبرات والدراسات والبحوث في ميدان الرقابة المالية بين الأجهزة الأعضاء، والعمل على رفع مستوى هذه الرقابة في المجالين العلمي والتطبيقي.

- تقديم المعونة اللازمة إلى الدول العربية التي ترغب في إنشاء أجهزة عليا للرقابة والمحاسبة أو التي ترغب في تطوير الأجهزة القائمة لديها.

- العمل على توحيد المصطلحات العلمية بين الأجهزة الأعضاء في مجال الرقابة المالية.
- العمل على نشر الوعي الرقابي في الوطن العربي، مما يساعد على تقوية دور الأجهزة في أداء مهامها.

- تنظيم التعاون وتدعيمه بين الأجهزة الأعضاء في المجموعة والهيئات والمنظمات المتخصصة في جامعة الدول العربية والمنظمات الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية، والهيئات الدولية الأخرى التي لها صلة بأعمال الرقابة المالية.

- السعي لتكليف المجموعة بتسمية هيئات الرقابة المالية التي تتولى مراقبة حسابات جامعة الدول العربية وغيرها من المنظمات والهيئات والشركات التابعة لها، أو الممولة من قبلها، أو من قبل الدول العربية والعمل على رفع مستوى الرقابة فيها.

ثانياً- الهيكل التنظيمي للمجموعة

يتكون الهيكل التنظيمي للمجموعة العربية من التشكيلات التالية²:

أ- الجمعية العامة

تتألف الجمعية العامة من وفود الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية الأعضاء في مجموعة العمل، ويعد رئيس الجهاز المستضيف رئيسا للجمعية العامة العادية، ويكون له نائبان: الأول هو رئيس الدورة العادية السابقة للجمعية العامة، والثاني هو رئيس الجهاز المستضيف للدورة العادية المقبلة. وفي حالة انعقاد الجمعية العامة في مقر الأمانة العامة

(1) أنظر نفس موقع الإنترنت: www.arabosai.org ، مشار إليه

(2) أنظر نفس الموقع السابق.

للمجموعة، تنتخب الجمعية العامة رئيسا لها ونائبا ثانيا له من بين الأجهزة المشاركة في اجتماعها¹.

والجمعية العامة هي السلطة العليا للمجموعة، وتقوم برسم السياسات العامة وتحديد الخطط ووضع البرامج اللازمة لقيام المجموعة بمهامها وتحقيق أهدافها، كما تقوم باختيار أعضاء المجلس التنفيذي وتحديد اختصاصاته ومهامه.

وتتعدّد المجموعة العامة مرة كل ثلاث سنوات في دورتها العادية في مقر جامعة الدول العربية، أو في مقر أحد الأجهزة الأعضاء بناء على دعوة منه، كما يجوز عقد دورات غير عادية إذا تطلب الأمر ذلك، ويعد انعقاد الجمعية العامة صحيحا إذا حضرته تسعة وفود من الأجهزة الأعضاء على الأقل، وتتخذ الجمعية قراراتها وتوصياتها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين².

ب- المجلس التنفيذي

المجلس التنفيذي هو الجهاز التنفيذي للمجموعة، ويتكون مما يلي³:

- رئيس الجهاز المستضيف للجمعية العامة أو الرئيس المنتخب رئيسا.
 - رئيس الدورة السابقة للجمعية العامة نائبا أولا.
 - رئيس الدورة المقبلة للجمعية العامة نائبا ثانيا.
 - الأمانة العامة للمجموعة العربية.
 - ثمانية أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة بالاقتراح السري لمدة ستة سنوات.
- ويتم الترشيح بناء على طلب الجهاز المرشح للعضوية، ويمكن للمجلس التنفيذي بناء على اقتراح معلل من الأمانة العامة ترشيح أحد الأعضاء لعضوية المجلس، ويتجدد نصف الأعضاء بالانتخاب في كل دورة انعقاد عادية بالاقتراع السري.
- ويختص المجلس التنفيذي بالقيام بالأعمال والمهام التي توكلها إليه الجمعية العامة، ومتابعة تنفيذ قراراتها وتوصياتها، وإقرار الميزانية السنوية لمجموعة العمل.
- وينعقد المجلس في كل سنة في دورات عادية كما يجوز انعقاده في دورات غير عادية، وتتم اجتماعاته في مقر جامعة الدول العربية، أو في مقر أحد الأجهزة الأعضاء، ويعد انعقاد المجلس صحيحا إذا حضره النصف + 01.

(1) محمد رسول العمودي، مرجع سابق، ص 70.

(2) أنظر النظام الأساسي لمجموعة العمل العربية على موقع الإنترنت: www.arabosai.org، مشار إليه

(3) أنظر نفس النظام الأساسي للمجموعة.

ويفترض في مجلس المحاسبة الجزائري باعتباره عضوا في هذا التنظيم الدولي والإقليمي، أنه يستفيد مما يتوصل إليه هذا التنظيم من تطور في مجال الرقابة المالية، وذلك نتيجة للعمل بما يصدر عنه من توصيات. ولكي يتمكن من الاستفادة بذلك، يجب أن يكون تنظيمه من حيث الهياكل والصلاحيات يسمح بذلك، وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي.

المبحث الثاني

تنظيم وصلاحيات مجلس المحاسبة

المطلب الأول- تنظيم مجلس المحاسبة في الجزائر

إذا كان مبدأ الرقابة على الأموال العمومية التي تعتبر النقطة الأساسية والمحرك الأساسي للاقتصاد بوجه عام، تعد من المواضيع الهامة، التي سادت منذ القدم كما سبق توضيحه، فاحتل مجلس المحاسبة مكانة هامة منذ إنشائه (الفرع الأول)، وتمتعه بصلاحيات واسعة، إدارية وقضائية، إلى جانب تمتع أعضائه بصفة القاضي وإمكانية تمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء (الفرع الثاني)، لكن سرعان ما تغير الأمر بصدور القانون¹ رقم 90-32، حيث أعيد النظر في مكانة ودور مجلس المحاسبة، وانتزع منه اختصاصه القضائي وأصبح مجرد هيئة إدارية تقوم بممارسة الرقابة الإدارية دون أي تأثير، كما فقد أعضاؤه صفة القاضي، ولم يسترجع اختصاصه إلا بصدور الأمر² رقم 95-20 بذلك توسعت سلطاته في المجال الرقابي.

أولاً- تنظيم مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة وفق نص المادة 38 من الأمر رقم 95-20 من الأعضاء التالية الذين خول لهم صفة القاضي وهم:

- رئيس مجلس المحاسبة،

- نائب الرئيس،

- رؤساء الغرف،

(1) القانون رقم 32/90، المؤرخ في 14/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج. ر عدد 53.

(2) الأمر رقم 20/95، المشار إليه سابقا.

- رؤساء الفروع،

- المستشارون،

- المحاسبون،

- الناظر العام،

- النظار المساعدون.

1- هياكل مجلس المحاسبة

تشمل هياكل المجلس على¹:

- الغرف،

- النظارة العامة،

- كتابة الضبط،

- المصالح التقنية والإدارية.

- **غرف مجلس المحاسبة:** يتكون² المجلس من 18 غرفة، ثمانية (08) منها ذات

اختصاص وطني وتسعة (09) ذات اختصاص إقليمي، إلى جانب غرفة الانضباط في

مجال تسيير الميزانية والمالية التي تسهر على دراسة وتدقيق الملفات التي تخطر بها ويمكن

للغرف أن تقسم إلى فروع لا يتجاوز عددها أربعة (04)³.

- **النظارة العامة:** يسند دور النظارة العامة إلى الناظر العام، إلى جانب عدد غير محدد من

نظار مساعدون⁴.

- **كتابة الضبط:** تتشكل كتابة الضبط المجلس من كاتب ضبط رئيس، يساعده كتاب ضبط

تحت سلطة وإشراف رئيس مجلس المحاسبة⁵.

(1) أنظر المادة 02 من الأمر رقم 377/95، المؤرخ في 1995/11/20، والمحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج. ر عدد 72.

(2) أنظر المادة 29 من الأمر رقم 20/95، والمواد 30، 31، 52 من الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 20-95، ج. ر عدد 50.

(3) أنظر كلا من المواد 09 و12 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

(4) أنظر كلا من المواد 32 و39 من الأمر رقم 20/95.

(5) أنظر المادة 34 من الأمر رقم 20/95.

- **المصالح التقنية والإدارية:** لتمكين مجلس المحاسبة من ممارسة مهامه الرقابية، أضاف القانون مصالغ متعددة تقنية وإدارية¹، يستعان بها لتأدية الوظائف على أحسن وجه، فلها حق المشاركة في عمليات المراجعة والتدقيق والتحقق والتقييم.

وتضم المصالح التقنية والإدارية عدة أقسام تتمثل فيما يلي:

- ديوان رئيسي لمجلس المحاسبة

- مكتب المقررين العاميين للجنة البرامج والتقرير

- الأمانة العامة.

من بين الأقسام هناك، قسم تقنيات التحليل والرقابة الذي يتولى ما يلي:

- إعداد الدلائل المنهجية الضرورية للقيام بعمليات التدقيق بمشاركة المصالح المعنية.

- تحديد المقاييس والمؤشرات الضرورية للبرمجة الرشيدة والإشراف على عمليات التدقيق.

- الدراسة المستمرة، ووضع البرامج المحكمة لممارسة عمليات التدقيق والفحص والتفتيش.

- مساعدة هياكل الرقابة في وضع المنهجيات والمقاييس المقررة حيز التطبيق.

- تقديم المساعدة للهيئات الرقابية،

- إلى جانب إعداد وتنفيذ برنامج تكوين قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه، وتحسين

مستواهم، وتقييم نتائج عمله من خلال إعداد التقارير الدورية بمساعدة الأمين العام².

المطلب الثاني - اختصاص وصلاحيات مجلس المحاسبة

تعد رقابة مجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة التي يسعى من خلالها للمحافظة على

الأموال العامة من سوء التنفيذ والاستغلال، ومن ثمة منع التبذير عن طريق القيام بفحص

(1) نصت المادة 35 من الأمر رقم 20/95 على أنه: " يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على أقسام تقنية ومصالح إدارية. - تكلف الأقسام التقنية بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه، ويمكنها أن تشارك في عمليات التدقيق والتحقق والتقييم.

- تكلف المصالح الإدارية بتسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية ".
كما نصت أيضا المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 على أنه: " يشتمل مجلس المحاسبة على الأقسام التقنية والمصالح الإدارية التالية: قسم التقنيات والتحليل والرقابة، وقسم الدراسات ومعالجة المعلومات، ومديرية الإدارة والوسائل ".
- أنظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

(2) أنظر المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95/377.

وتدقيق ومراجعة مختلف العمليات المالية وذلك بتعدد اختصاصاته (الفرع الأول)، وكذا حرص المشرع على منحه صلاحيات واسعة واتباع آليات متعددة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - اختصاص مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة عليا رقابية منحت لها سلطات واسعة في المجال المالي، ويمارس رقابة تتعلق بكل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية¹.

تهدف رقبته إلى التحقق من طرق استعمال واستغلال الأموال العامة بشكل يضمن تحقيق حسن التسيير والفعالية والاقتصاد والكفاية باستعمال آليات متعددة.

يعتبر هيئة ذات اختصاص إداري وقضائي، إلى جانب تمتعه بالوظيفة الاستشارية، تنصب على الجانب المالي منها، وتنفيذ الميزانية باستثناء التدخل في أمور الإدارة، وذلك ما تقرر بنص المادة 15 من الأمر رقم 95-20 حيث نصت على أنه: "تستثنى رقابة مجلس المعاينة أي تدخل في إدارة وتسيير الهيئات التي تخضع للرقابة وأية إعادة نظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات الإدارية التي تمت مراقبتها".

أولاً - الاختصاص الإداري لمجلس المحاسبة

لقد خول القانون مجلس المحاسبة سلطات واسعة تمكنه من مباشرة اختصاصه، وبين طرق مباشرة عمله الرقابي.

يعمل المجلس ويسعى للتأكد من طرق الإنفاق والتحصيل، فتتصب رقبته على المعاملات المالية وحسابات المحاسبين العموميين، وبالنسبة للنفقات إلى أوامر الدفع والمستندات المثبتة لها، وبالتالي يسهر على التحقق من مدى صحة العملية ومطابقتها للميزانية والأحكام القانونية وتقديم رأيه والاقتراحات المناسبة التي من شأنها أن تحسن من طرق إدارة الأموال العامة.

يمارس عمليات الفحص والمراجعة المنصوص عليها قانوناً، إما على مستوى المؤسسة محل المراقبة، وإما في مقر المجلس استناداً للسجلات والوثائق المحاسبية المؤيدة لها،

(1) أنظر المواد 07، 09 من الأمر رقم 20/95، والمادة 03 من الأمر رقم 02/10 السابق الذكر.

وتكون بصفة فجائية أو بعد تبليغ¹. فله حق فحص مختلف المستندات والوثائق والسجلات المحاسبية والتقارير والمحاضر التي يراها ضرورية لممارسة صلاحياته على أحسن وجه والتحقق من صحة العمليات المالية، ومن أن أرقامها مقيدة في السجلات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية، ومن ثم مراجعتها وتدقيقها بصورة تمكنه من الوقوف على المركز المالي للمؤسسة محل المراقبة، وذلك عن طريق المقارنة بين الأداء والنتائج المحققة الواقعية، وبين التوقعات والتنبؤات الموضوعة من قبل، وما إذا كان تنفيذ الميزانية قد تم وفق الخطة المرسومة، وفي إطار احترام النصوص القانونية والتنظيمية وأن عمليات الإنفاق قد تمت مع احترام المبالغ المحددة. كما تمتد رقابته لفحص اللوائح الإدارية والمالية للتأكد من مدى كفايتها واقتراح آليات لتفادي أوجه النقص فيها، إلى جانب العمل على التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية، والتأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية والقيود في الدفاتر.

ويعمل المجلس من خلال الاعتماد على الوسائل المختلفة، واتباع الإجراءات القانونية للكشف عن الأخطاء ومواقع الخلل واكتشاف المخالفات المالية، وتحديد الأسباب التي أدت إليها، وتقديم الاقتراحات والتوصيات الضرورية لتحسين طرق العمل والأداء² لتصحيح الأوضاع وتجنبها في المستقبل، من خلال إعداد التقارير الخاصة بالمهام التي كلف بها، متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص والمراجعة والتدقيق.

مما لا شك فيه أن الهدف من التوصيات هي توجيه الإدارة العامة نحو المسار الذي يضمن لها حسن إدارة الأموال العمومية والحفاظ عليها من سوء التسيير والتبذير والاستغلال واقتراح تعديل نمط العمل في بعض الإدارات بشكل يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها³.

أما الهدف من ملاحظات المجلس حول تنفيذ الميزانية وأساليبها، فهي إحاطة السلطة التشريعية علماً بكيفية تنفيذها وذلك من خلال عرض هذا التنفيذ وتقديم نتائجه، ثم مقارنته

(1) أنظر المادة 14 من الأمر رقم 20/95.

(2) أنظر المادة 73، الفقرة 03 من الأمر رقم 20/95.

(3) أنظر المادة 16 من الأمر رقم 20/95.

بنتائج السنة المنتهية، قصد تسهيل مهمة السلطة التشريعية¹ لمراقبة تنفيذ الميزانية العامة، وتتولى السلطة التشريعية دراسة التقرير بواسطة اللجنة المالية والميزانية واللجان المختصة التي تبدي رأيها مع تقديم الملاحظات المناسبة.

يعد المجلس نوعان من التقارير: التقارير السنوية التي ترسل إلى رئيس الجمهورية²، وتلك التي ترسل إلى الهيئات محل المراقبة والسلطة السلمية والوصاية للمؤسسات محل الرقابة قصد تمكينهم من تقديم ردود أفعالهم وإجاباتهم حول الملاحظات المسجلة والأخطاء والمخالفات المكتشفة³.

تتصب رقابة مجلس المحاسبة على مراقبة الموظفين إلى جانب رقابة الحسابات.

1- الرقابة على الموظفين

تشمل الرقابة على الموظفين وأعمال كل شخص تعهد إليه إدارة الأموال العمومية، إلى جانب كسب شخص يتدخل في الإدارة دون أن تكون له الصفة القانونية⁴. كما للمجلس الاتصال بالمسؤولين قصد الحصول على المعلومات التي تساعد لاتخاذ القرارات المناسبة، تطبيقاً لنص المادة 73 الفقرة 03 من الأمر رقم 95-20.

2- الرقابة على الحسابات

تطبيقاً لنص المادة 74 من الأمر رقم 95-20، يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين، ويصدر أحكاماً بشأنها.

(1) أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 16 من نفس القانون.

(2) نصت الفقرة الأولى من المادة 16 من الأمر رقم 20/95 على أنه: " يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرسل إلى رئيس الجمهورية ".

(3) نصت المادة 73 من الأمر رقم 20/95 على ما يلي: " يترتب على الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تحتوي على المعايير والملاحظات والتقييمات.

- ترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، وعند الحاجة إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة ".

(4) نصت المادة 86 من الأمر رقم 20/95 على أنه: " يراجع مجلس المحاسبة حسابات الأشخاص الذين يصرح أنهم محاسبون فعليون، ويصدر بشأنهم أحكاماً حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين.

يصرح مجلس المحاسبة بأنه محاسب فعلي كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أو يتداول أموالاً أو فيما تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، وذلك بالتماس النظر من الناظر العام، ودون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول به، ودون أن يحوز على ترخيص صريح من السلطة المؤهلة لهذا الغرض ".

تجدر الإشارة إلى أن الرقابة على الحسابات ترجع إلى سنة 1907، وكانت سابقة على الرقابة التي تمارس على الموظفين، بحيث كانت النواة الأساسية لصلاحيات المجلس عند إنشائه¹، والهدف من ذلك هو التحقق من مدى صحة حسابات المحاسبين²، وكل شخص يتدخل في إدارة الأموال العمومية (المحاسب الفعلي) *comptable de fait*، كما سبق توضيحه.

كما تهدف إلى التحقق من طرق الاستعمال ونمط التسيير ومراقبة تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية.

- مراقبة الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، إلى جانب شروط منح واستعمال الإعانات المالية التي تمنحها الدولة، ومدى مطابقتها استعمالها مع الهدف الذي منحت من أجله.

- مراقبة طرق التسيير من قبل الجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية.
- مراقبة ومراجعة حسابات المحاسبين (الحساب الختامي) للتحقق من مدى الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية³.

- مراقبة ومراجعة حسابات المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ملكا للدولة⁴.

- مراقبة طرق تسيير الأسهم من قبل المؤسسات أو الشركات أو الهيئات بغض النظر عن وضعها القانوني، لأن الدولة تملك جزءا من رأسمالها، ذلك ما تقرره في نص المادة 09 من الأمر رقم 95-20.

- مراقبة ومراجعة حسابات التأمينات والمعاشات الاجتماعية، وتدقيق القرارات المتعلقة بالعاملين⁵.

- التحقق من مدى احترام أو خرق قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد اكتشاف المخالفات المالية¹ وأوجه التقصير أو مواقع الإهمال، والأخطاء التي من شأنها أن تلحق ضررا بالاقتصاد.

- VACHIA Jean Philippe, refonder les principes de la responsabilité du comptable public, (1) quelques pistes, R.F.F.P, N= 92, 2005, p 171.

- OLIVA Eric, finances publiques ..., op cit, p 366. (2)

(3) أنظر المواد 06 و07 من الأمر رقم 95-20.

(4) المادة 09 من الأمر رقم 95-20، والمادة 03 من الأمر رقم 10-02.

(5) المادة 10 من الأمر رقم 95-20.

إلى جانب الوظيفة الرقابية، يمارس مجلس المحاسبة الوظيفة الاستشارية، حيث يستشار حول مجمل المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية، وتقوم الحكومة بإرسال تقارير المجلس التي يعدها إلى السلطة التشريعية لإعلامها، مرفقة بمشروع القانون الخاص، إلى جانب ذلك تقدم له مشاريع النصوص القانونية لإبداء رأيه.

تعني المخالفة كل ما هو متعارض² مع ما هو معمول به، وقد تكون إما بسبب جهل المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية، وإما عن قصد تجاهله للقوانين المعمول بها، وتكون إما إدارية أو مالية، وتعتبر مخالفة إدارية إخلال العامل بواجب وظيفي من الواجبات الملقاة على عاتقه قانوناً، بينما المخالفة المالية تتمثل في إخلال العامل بقاعدة مالية مقررة.

فالمخالفة أياً كان كانت تضر بالأموال العمومية، وقد عرف الفقه المخالفة³ بعملية الإخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة أو كل إهمال وتقصير يترتب عليه مباشرة ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو كان من شأنه أن يؤدي مباشرة إلى ذلك. كم عرفت أيضاً بأنها مخالفة لقاعدة أو نص مالي ورد في الدستور أو اللوائح أو الأوامر الرئاسية التي تتصف بالعمومية والتجريد وتطبق على الرؤساء وغيرهم وسواء ترتب على ذلك حق مالي للدولة أو لجهات خاضعة لرقابة ديوان أو مجلس المحاسبة.

بينما حدد المشرع الفرنسي الحالات التي تشكل مخالفة على سبيل الحصر، وهي:

- 1- الارتباط بعقد نفقة مع الإخلال بالإجراءات القانونية.
- 2- تجاوز سقف الإعتمادات المسجلة في الميزانية،
- 3- عدم احترام الاختصاص الموضوعي، أي الأمر بالصرف من قبل شخص غير مؤهل ومختص بذلك،
- 4- مخالفة قاعدة أو القواعد الخاصة بتنظيم الإيرادات العامة والنفقات العمومية،

(1) المادة 06 من الأمر رقم 10-02.

(2) يمكن أن تكون المخالفة في الحالات التالية:

- عدم الاختصاص أو تجاوز حدوده،

- مخالفة الشكل والإجراءات،

- عدم الحصول على التأشيرة القانونية من قبل المصالح المختصة،

- عدم وجود اعتمادات مالية،

- مخالفة القوانين والأنظمة.

(3) ثروت عبد العال أحمد، النظام القانوني للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2002، ص 36، 37

- 5- منح مزايا مالية أو عينية من غير وجه أو محاولة منحه متى كان من شأنه إلحاق ضرر بأموال المؤسسة التي يعمل بها الشخص، أو بأموال الدولة بصفة عامة،
- 6- إغفال إرسال وإعداد التقارير الدورية والقوائم المالية والوضعيات وتقديمها للجهات الإدارية المختصة، كالإدارة الضريبية وتزويدها بالوثائق والمستندات التي تثبت صحة الإقرار أو التصريح،
- في حين نص المشرع الجزائري في المادة 88 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة الحالات التي تشكل مخالفة وهي:
- 1- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات،
 - 2- استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة،
 - 3- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية،
 - 4- الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات المالية أو تجاوز الترخيصات الخاصة في الميزانية،
 - 5- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوز في الإعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
 - 6- تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح والتي لا تدخل ضمن اختصاص الإدارة.
 - 7- الرفض غير المؤسس لمنح التأشيرة القانونية من قبل الجهات المختصة، أو التأشيرة الممنوحة مع انعدام وغياب الشروط القانونية.
 - 8- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبة وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
 - 9- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
 - 10- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية والتي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
 - 11- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
 - 12- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.

13- أعمال التسيير التي تتم بخرق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

14- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

15- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه. المخالفة أيا كانت مقصودة أو غير مقصودة، قد تضر بالاقتصاد بوجه عام، لكونها تتمثل في الإخلال بقاعدة مالية مقررة إما في الدستور أو في القوانين أو في اللوائح أو في التعليمات.

يمكن ذكر على سبيل المثال قاعدة عدم الدفع في حالة عدم وجود الإعتمادات المالية التي تضمنها كل من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية¹، خاصة المادتين 36 و 48 منه والأمر المتعلق بمجلس المحاسبة خاصة الفقرة 04 من المادة 08 منه، والمرسوم التنفيذي رقم 97-268.

بالرجوع إلى القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، يتضح أنه في حالة امتثال المحاسب لأمر التسخير من قبل الأمر بالصرف، يجب عليه أن يعلم وزارة المالية من خلال إعداد

(1) نصت المادة 36 من القانون رقم 90-32 على أنه: " يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها،
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له،
- شرعية عمليات تصفية الإيرادات،
- توفر الإعتمادات المالية،
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة،
- الطابع الإبرائي للنفقة،
- تأشيرة عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها،
- الصحة القانونية للطابع الإبرائي. "

كما نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 على أنه: " لا يلزم الأمر بالصرف بإجراء التزام بالنفقات غير المطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما التي تأمر بصرفها السلطة السلمية، ولا سيما في الحالات الآتية:

- عدم توفر الإعتمادات،

- عدم توفر المناصب المالية،

- عدم وجود باب تحسم منه النفقة. "

المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 يوليو 1997، يحدد الاجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج. ر عدد 48.

تقرير خلال خمسة عشر يوما، مرفقا بالوثائق والحوالة المثبتة للعملية¹، ولكن تستثنى أربعة (04) حالات، لا يمكن له الامتثال لأمر التسخير وهي:

- عدم توفر الإعتمادات المالية

- عدم توفر أموال الخزينة،

- انعدام إثبات أداء الخدمة،

- انعدام التأشير القانونية للمصالح المختصة إذا كان ذلك مقررا قانونا.

يتبع مجلس المحاسبة آليات متعددة لممارسة مهامه الرقابية التي تضمن له تحقيق الأهداف المرسومة.

الفرع الثاني- صلاحيات مجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة الصلاحيات المخولة له دستوريا، لاسيما منها الرقابية، وهذا إما بطلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة أو رئيس المجموعة البرلمانية.

وتكون رقابته إما فجائية أو بعد إشعار مسؤولي المصلحة، بعد القيام بعمليات التدقيق والمراجعة، فيقوم بإعداد التقرير المتضمن نتائج التحريات التي توصل إليها، ثم يبلغ إلى السلطات المعنية محل الرقابة والسلطات السلمية، مع التزامها بالرد على الملاحظات المسجلة في الآجال المحددة.

وعلى ضوء ردود المسؤولين يصدر المجلس تقييمه، لأن من مهامه السهر على متابعة تنفيذ الميزانية العامة من الناحية المالية والحسابية ومن الناحية التقنية، حتى يتحقق أن نتائج الإنفاق تتفق مع النتائج المرغوب تحقيقها دون أي تبذير أو إسراف.

ففي حالة التأكد من وقوع المخالفة وإثبات مسؤولية المحاسب، يصدر حكمه يصدر حكمه، وما على المحاسب إلا تقديم المستندات والوثائق التي تثبت براءته تطبيقا لنص المادة 82 من الأمر رقم 95-20.

كما أن للمجلس إعفاء المحاسب العمومي بمقتضى قرار نهائي، في حالة عدم تسجيل أية مخالفة في الاستعمال أو التسيير المالي.

لقد اختلف الفقهاء حول مفهوم المخالفة، التي تشمل على عدة عناصر، بما في ذلك حالة عدم توفر الاعتماد المالي، فحسب وجهة نظر الفقه الفرنسي فعدم وجود الاعتماد المالي أو

(1) وذلك تطبيقا لنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج. ر عدد 43.

والمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج. ر عدد 82.

تجاوزه يشكل مخالفة وسبب لترتب المسؤولية، ولكن لا يكون سبب لبطان التصرف الإداري، في حين انقسم الفقه المصري إلى فريقين، حيث يرى الفريق الأول أن عدم وجود الإعتمادات المالية أو تجاوزها لا يعد شرطا لصحة القرار الإداري وسببا مانعا لنفاذه ولا يعني بطلانه، بينما يرى الفريق الثاني أن وجود الإعتمادات المالية يعد شرطا لصحة القرار الإداري وليس فقط لنفاذه، وذلك ما أخذ به المشرع الجزائري من خلال نص المادتين 36 و48 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث أكد على عدم امتثال المحاسب العمومي لأمر التسخير في حالة عدم اعتمادات مالية.

بعد الانتهاء من عمليات التحقيق والتدقيق والفحص والمراجعة، يعد المجلس تقريره الشامل لمجمل المخالفات والأخطاء ومواقع الخلل المكتشفة والاقتراحات التي من شأنها أن تحسن طرق العمل والاستغلال للأموال العمومية، إلى جانب ردود أفعال المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية، ويرسل التقرير إلى رئيس الجمهورية، وإلى الهيئة التشريعية، كما ينشر في الجريدة الرسمية، تطبيقا لنص المادة 170 من الدستور.

ما يمكن تسجيله غياب هذا النوع من التقارير على الرغم من أهميتها، فإلى حد الآن لم ينشر أي تقرير باستثناء تقرير سنة 1985، الذي شمل وانصب على مراقبة 85 هيئة من بيت 112 كانت مبرمجة، ومواصلة التحقيق بشأن 289 هيئة، والذي اكتشف العديد من المخالفات منها: ظاهرة مخالفة مبادئ إعداد وتنفيذ الميزانية، التي كرسها كل من قانوني رقم 84-17 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية، إلى جانب القانون المتضمن المحاسبة العمومية، لذلك يولي المجلس عناية خاصة لسلامة وصحة تطبيق تلك المبادئ للتحقق من مدى تعبير الميزانية. إلا أن العمليات الرقابية التي قام بها المجلس أسفرت عن العديد من المخالفات كخرق للمبادئ المحاسبية، مما ترتب عليه تحميل الميزانية العامة أعباء مالية، واتضح ذلك على مستوى أغلب الوزارات منها:

- دفع نفقات مع غياب تأشيرة مصالح المراقبة،
- دفع مبالغ بدون وجه حق، مع انعدام الوثائق الثبوتية،
- غياب أو انعدام الوثائق والمستندات المثبتة لعملية الإنفاق كالحالات، والسجلات المحاسبية والفواتير.

- غياب تأشيرة أداء الخدمة على الفواتير *absence du service fait*
- الدفع المزدوج للفواتير.

- عدم احترام النصوص القانونية خاصة القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، الأمر الذي أدى إلى عدم التفرقة بين الحساب الإداري للأمر بالصرف وحساب التسيير الذي يعده المحاسب العمومي، إلى جانب المسك السيئ للسجلات المحاسبية.

- سوء الاستعمال ومظاهر التبذير على مستوى الوزارات.

- إلى جانب عدم احترام قانون الصفقات العمومية، كغياب الشروط الضرورية لإبرام الصفقات، وعدم تطبيق بعض البنود الإلزامية (كعدم استرجاع التسيقات، وعدم احترام غياب الدراسات التقنية والاقتصادية للمشاريع)، إضافة إلى عدم إرسال الوثائق التي تثبت عملية الإنفاق للمحاسب العمومي مما يشكل خرقاً للمبدأ القانوني المقرر في القانون رقم 21-90.

ما يمكن تسجيله أنه، وفي ظل غياب الإطار القانوني، تم إعداد مشروع قانون عضوي متعلق بالوائين المالية، ومن ثم العمل بميزانية حسب الأهداف، في إطار عصرنة المنظومة المالية، تعزز دور مجلس المحاسبة حيث أصبح يمارس إلى جانب رقابة المشروعية، رقابة تقييمية، ومن ثم التصريح بمدى مطابقة الحسابات وملاءمة مؤشرات التسيير *la certification des comptes*.

ولكن لا يمكن للمجلس تقييم الحسابات إذا لم تعد من قبل أهل الاختصاص بشكل دقيق وسليم، بحيث يقومون بعملية التحقق من صحة وسلامة الحسابات من الناحية الشكلية والموضوعية.

كما له القيام بعملية التقييم والحكم على مدى ملاءمة مؤشرات التسيير من خلال إيجاد الوسائل والآليات لإعداد الحسابات من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ومن ثمة يمكن له أن يطلب من الأمرين بالصرف أن يرفقوا الحسابات بالوثائق التالية¹:

- البرنامج العملي السنوي للمرفق أو المؤسسة،

- البرنامج الخاص بعملية الإنفاق،

- التقرير السنوي للأعمال التي تم تنفيذها، ونسبة التنفيذ ومدى بلوغ الأهداف المحددة، والكفاءة والفعالية والصعوبات التي تحول دون الوصول للنتائج المسطرة.

أما ما يتعلق بنفقات التسيير، فالأمر يتطلب إرفاق الجداول بالوثائق الدقيقة والمفصلة التي تبين الأهداف المراد تحقيقها، إلى جانب المبالغ التي تم إنفاقها، وإعداد ملخص شامل حول العراقيل التي واجهتهم².

(1) - DJAFFAR Zioui, l'évolution du régime de responsabilité des comptables publics au regard de la modernisation de la gestion budgétaire, Revue IDARA, N= 2, 2006, p 67

(2) - DJAFFAR Zioui, ibid, p.p 68-69.

من خلال ما سبق، تتضح أهمية الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة للمحافظة على الأموال العامة، نظرا لكونه الحارس لها، حيث يسهر على حفظها من العبث، من خلال طرق تنفيذ الميزانية، فإلى جانب الرقابة المستندية، يمارس رقابة مالية، تقييمية وإصلاحية، فهي رقابة مالية لأنها تهدف إلى مراقبة أصول الإنفاق وضبط وتقدير نتائج الأعمال واقتراح الوسائل لتقويم طريقة العمل والأداء.

أما كونها إصلاحية، فتشمل التقارير الخاصة لمختلف العمليات والبيانات المالية، وطرق الفحص والتدقيق والتقييم لما تم تسجيله، وتقديم الاقتراحات والإرشادات اللازمة التي من شأنها أن تحسن طريقة العمل وأساليب الأداء بما يكفل تحقيق الفعالية.

كما تعد رقابة ملاءمة، حيث يحق له مساءلة أي شخص يقوم بتداول الأموال العامة، وطلب منه توضيحات واستفسارات حول نفقة معينة، ولا يمكن لهذا الأخير الامتناع بحجة السر المهني.

بالإضافة إلى حق توقيع الجزاء، على المخالفين في حالة ثبوت ارتكاب المخالفة وتحديد المقصرين لاعتباره هيئة قضائية.

على الرغم من تعدد أنواع الرقابة التي تمارس على مستويات عديدة، إلا أنه لا يمكن أن تحقق أهدافها، إذا ما أهمل العنصر البشري، مما يؤدي به لارتكاب العديد من الأخطاء، ومن ثمة تصبح الجهود المبذولة في المجال المالي لا جدوى لها¹.

المبحث الثالث

تقدير لفاعلية مجلس المحاسبة²

لاشك في أن لمجلس المحاسبة وللدور الذي يقوم به في مجال الرقابة المالية بصفة عامة أهمية قصوى لا يمكن إنكارها، لأن مجرد وجود المجلس كهيئة عليا للرقابة المالية يدفع الجهات الخاضعة لرقابته إلى تحري الدقة في عملياتها المالية والمحاسبية مخافة الوقوع في المخالفات المالية.

ثم إن مجلس المحاسبة أو ما يماثله من أجهزة عليا للرقابة المالية، تم إثبات جدواها وفعاليتها في أغلب الدول، لذلك اتجهت معظم البرلمانات في الدول الديمقراطية نحو

(1) – BOUVIER Michel, nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les payées en développements, R.F.F.P, N= 98, 2007,p 167.

(2) فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 477.

الاستعانة بهذه الأجهزة أو الهيئات المتخصصة لتتولى الرقابة المالية نيابة عنها وتقدم لها نتائج أعمالها.

والرقابة المالية التي تمارسها مجالس المحاسبة، كانت تسمى الرقابة الخارجية، غير أنه منذ نشوء المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ANTOSAI) سنة 1953، تم تغيير تسميتها فأصبحت تسمى " الرقابة المالية العليا "، وذلك بعدما تبين للمنظمة أن اقتصر العضوية فيها على الأجهزة التابعة للسلطة التشريعية فقط يحول دون انضمام أجهزة مماثلة كثيرة في مختلف الدول تمارس نفس الرقابة ولكنها تابعة لرئيس الدولة أو للسلطة التنفيذية.

ومع ذلك فإن الأصل أن مجالس المحاسبة كأجهزة للرقابة الخارجية أو كهيئات مستقلة عليا للرقابة المالية، وجدت في الدول الحديثة نتيجة غلبة الصفة الديمقراطية على أجهزة الحكم فيها، لتتولى دور الرقابة المالية نيابة عن السلطة التشريعية، ومن ثمة فإنه لا يمكن لهذه الأجهزة أن تقوم بهذا الدور المنوط بها بصورة فعالة وناجعة إلا إذا كانت مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية، لأن موضوع استقلال أي جهاز للرقابة المالية العليا وتمتع أعضائه بالحصانة والضمانات الكافية، يعد حجر الأساس والمعيار المميز له عن أجهزة الرقابة القاعدية.

وإذا كانت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمنظمات الإقليمية التابعة لها قد ضمت في عضويتها أجهزة رقابة مالية لا تتمتع بالاستقلال والحياد عن السلطة التنفيذية، أو عدم تبعية هذه الأجهزة للسلطة التشريعية، فإن هذه المنظمة الدولية والمنظمات التابعة لها تدعو باستمرار إلى توفير الاستقلالية لهذه الأجهزة أو الهيئات الرقابية وإلى ضمان الحصانة الكاملة لأعضائها، وذلك من خلال إصدار توصياتها في المؤتمرات المتتالية التي تعقدها. ولكي تتأتى إمكانية بيان مدى فاعلية رقابة مجلس المحاسبة، يتعين بداية معرفة مدى استقلالية مجلس المحاسبة (المطلب الأول)، وموضوع حصانة أعضائه والنتائج المترتبة عن ذلك (المطلب الثاني).

المطلب الأول - مدى استقلالية مجلس المحاسبة

يقصد باستقلالية مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، حريته في معالجة كافة المسائل المتعلقة بنواحي الرقابة المالية، دون توجيه ملزم من أية جهة أخرى أو تدخل خارجي بما يحول دون تعرضه لأية ضغوط أو مضايقات كي يتمكن من ممارسة وظيفته الرقابية بكل حياد وموضوعية.

وعلى ذلك فإن استقلالية مجلس المحاسبة كهيئة رقابية عليا عن السلطة التنفيذية التي يراقب عملها في جوانبه المالية والتي من بينها الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية، تعد من العناصر المهمة التي تساعد على فرض رقابة فعالة، ولذلك أكدت معظم الإعلانات التي صدرت عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) والتوصيات الصادرة عن مجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، على ضرورة استقلال أجهزة الرقابة في البلدان الأعضاء.

لذلك فإنه لكي يمارس مجلس المحاسبة الوظيفة الرقابية باعتباره هيئة عليا للرقابة المالية بكل استقلالية وحياد وموضوعية، يجب أن توفر له ضمانات أكيدة دستوريا وقانونيا، تشكل أساسا قويا لهذه الاستقلالية (الفرع الأول)، وأن تحدد علاقته بوضوح مع السلطتين التنفيذية والتشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول - الأساس الدستوري والقانوني لضمان استقلالية مجلس المحاسبة

حتى يمارس مجلس المحاسبة الوظيفة الرقابية باعتباره هيئة عليا للرقابة المالية بكل استقلالية وحياد وموضوعية وفاعلية، يجب أن توفر له ضمانات أكيدة دستوريا وقانونيا، تشكل أساسا قويا لهذه الاستقلالية.

أولاً - الأساس الدستوري

لا يكون مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية مستقلا في أداء وظيفة الرقابة المالية إلا إذا تم النص على إنشائه وضمان استقلاليته وتحديد أهم صلاحياته دستوريا، وهو ما أشارت إليه المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية في تصريحها الصادر عن المؤتمر الدولي التاسع المنعقد في ليما عاصمة البيرو سنة 1971، وما جاء كذلك في التوصيات التي صدرت عن المؤتمر العربي الثالث لمجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية المنعقد في تونس عام 1983 والتي من جملة ما رتبته من الأولويات وأوصت به في هذا الخصوص "أن ينص دستور الدولة أو نظامها الأساسي على إنشاء الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة وعلى ضرورة إحاطته وأعضائه بالضمانات والحصانات التي تحفظ عليهم استقلالهم التام"¹.

وباستقراء النصوص الدستورية الجزائرية قصد استطلاع رأي المؤسس الدستوري في مجال الضمانات المكرسة لاستقلالية مجلس المحاسبة، يتبين بأنه لم يشر إطلاقا في دستور 1963 لمجلس المحاسبة تحت أية تسمية ومن ثمة فإنه لا يمكن الحديث في ظل هذا الدستور عن المجلس وعن استقلاليته، أما في سنة 1976 فقد حدث شيء من التطور في

(1) نقلا عن محمد رسول العمودي، مرجع سابق، ص 58.

موقف المؤسس الدستوري، حيث أشار إلى مجلس المحاسبة من حيث إنشائه فقط، أما تنظيمه وطرق سير عمله وجزاء تحرياته فترك أمر تحديده للقانون، وذلك بنص المادة 190 (المعدلة) منه¹.

وعلى الرغم من التطور الذي حصل في المجالين الاقتصادي والسياسي في جميع الدول تقريبا، ومن بينها الجزائري التي شهدت تحولا كبيرا في هذا الخصوص، في نهاية القرن العشرين، فإن المؤسس الدستوري لم يأت بجديد في ميدان استقلالية مجلس المحاسبة، حيث اكتفى فقط كما في دستور 1976 بالنص في مادة وحيدة في دستور 1989 المعدل على إنشاء مجلس المحاسبة تاركا أمر تنظيمه وكيفية تسييره وجزاء تحرياته للقانون، حيث نص في المادة 170 منه على أنه:

"يؤسس مجلس المحاسبة ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه لرئيس الجمهورية.

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

لذلك يمكن القول أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد نص على إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية في دستوري 1976 و1989، وهذا يعد تطورا إيجابيا فيما يخص التأسيس لاستقلالية هذا الجهاز دستوريا، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى منقوصة من حيث عدم التنصيص على المبادئ الأساسية لصلاحيات المجلس وطرق تنظيمه وجزاء تحرياته دستوريا أيضا.

ثانيا - الأساس القانوني

طبقا لما جاء في المادتين 02 و03 من الأمر رقم 95-20 (المعدل) المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن هذا المجلس يعتبر مؤسسة عليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، تتمتع باختصاص إداري وقضائي وبالاستقلال الضروري لها، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعمالها.

وحتى يكون مجلس المحاسبة متمتعا بالاستقلالية الكاملة قانونيا وعمليا، لا يكف أن يتم النص على هذه الاستقلالية، بل لا بد من النص أيضا على أهم المؤيدات أو الدعائم لهذه

(1) التي جاء فيها بأنه:

" يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية.

يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته ".

الاستقلالية، ومن أهمها إلزامية النص على أن يتوفر لهذا الجهاز حرية إعداد تقديرات نفقاته في الميزانية العمومية للدولة واستعمال تلك التقديرات دون تدخل أو رقابة من أية جهة إدارية أخرى، بمعنى إلزامية توفير الاستقلالية المالية لمجلس المحاسبة.

ولقد حاول المشرع الجزائري توفير هذا النوع الاستقلالية المالية لمجلس المحاسبة، كي يؤدي وظيفته وفقا لما هي محددة له قانونيا، فأشار منذ بداية الأمر عند تأسيس مجلس المحاسبة سنة 1980 في المادة 02/11 من القانون رقم 80-05 المتضمن قانون إنشائه، إلى أن الدولة تضع تحت تصرف المجلس الوسائل والموارد الضرورية لسيره، إذ يخضع في هذا الخصوص لقواعد التشريع المعمول بها فيما يتعلق بالمالية العمومية، وأكد نفس المسعى من غير تفصيل في نص المادة 28 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، من أن المجلس يتمتع بالاستقلال المالي في التسيير ويزود بالموارد البشرية والوسائل المالية والمادية الضرورية لعمله وتطوير نشاطه.

وإذا كان من المتفق عليه في هذا المجال أن استقلالية مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية تتعكس إيجابا على استقلالية أعضائه، فإنه بالمقابل تكون استقلالية أعضائه سندا قويا ودعما كبيرا لاستقلالية المجلس كهيئة عليا للرقابة، لذلك يمكن القول أن النص على استقلالية قضاة المجلس على وجه الخصوص، يشكل أحد المؤيدات الأساسية لاستقلالية المجلس، لا تقل في أهميتها عن مؤيدات الاستقلالية المالية.

وبالرجوع إلى الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، نجده تضمن نصوصا تدعم استقلالية قضاة، وأن هذه الاستقلالية تعد تدعيما أكيدا لاستقلالية المجلس في أعماله الرقابية، فهو يقضي في هذا السبيل بأنه:

- يتعين على قضاة مجلس المحاسبة أن يلتزموا بواجب التحفظ الذي يضمن لهم الاستقلالية والحياد.

- أن وظيفة قضاة مجلس المحاسبة تتنافى مع ممارسة أية عهدة انتخابية في الهيئة التشريعية أو المجالس الإقليمية المنتخبة.

- يحضر على قضاة مجلس المحاسبة الانخراط في الجمعيات ذات الطابع السياسي.
- يمنع على قضاة مجلس المحاسبة ممارسة أية وظيفة أخرى مدفوعة الأجر أو ممارسة أي نشاط خاص مريح.

إن العلاقة الجيدة التي تربط مجلس المحاسبة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، هي التي يقوم عليها الرهان في مسألة استقلاليته، وهذا ما سيكون محور الدراسة في الفرع الموالي.

الفرع الثاني - علاقة مجلس المحاسبة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية

لا يكفي النص دستوريا على إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، ولا يكفي النص قانونا على استقلاليتها، بل لابد من تحديد العلاقة التي تربطه بشكل دقيق بكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، كي يتبين علميا مدى استقلالية هذا المجلس.

أولاً - علاقة مجلس المحاسبة بالسلطتين التنفيذية

إذا كان الأصل أن مجلس المحاسبة، كهيئة عليا للرقابة المالية، إنما وجد في الدول الحديثة نتيجة غلبة الصفة الديمقراطية على أجهزة وهيئات الحكم فيها، ليتولى دور الرقابة المالية نيابة عن السلطة التشريعية، فإنه لا يمكن لهذا المجلس أن يقوم بالدور المنوط به بصورة فعالة وناجحة إلا إذا كان مستقلا تماما عن السلطة التنفيذية، ذلك لأن استقلال أي جهاز للرقابة المالية العليا يعد حجر الأساس والمعيار المميز له عن أجهزة الرقابة القاعدية. فإن المشرع الجزائري، وإن كان قد أعطى نوعا من الاستقلالية لمجلس المحاسبة، إلا أنه ربطه بالسلطة التنفيذية برباط وثيق، يتمثل على وجه الخصوص في تعيين قضااته وفي التقارير التي يعدها.

1- تعيين قضاة مجلس المحاسبة

يرتبط مجلس المحاسبة إداريا برئيس الجمهورية من حيث تعيين قضااته دون استثناء، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 7/78 من دستور 1996 وما جاء في الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الذي يقضي بأن تعيين رئيس مجلس المحاسبة يتم بموجب مرسوم رئاسي، وتعيين نائبه يكون كذلك بمقتضى مرسوم رئاسي يتخذ بناء على اقتراح من رئيس المجلس، وأن تعيين الناظر العام والناظر المساعدون يكون أيضا بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على اقتراح من الوزير الأول، كما أن التعيين الأول لرتبة مستشار أو محتسب بالمجلس يتم عن طريق مرسوم رئاسي يتخذ بناء على اقتراح من مجلس قضاة مجلس المحاسبة¹.

(1) أنظر المواد من 03 إلى 06 من الأمر رقم 95-23، مشار إليه.

أنظر كذلك المرسوم الرئاسي رقم 99-244 المؤرخ في 1999/10/27 المتضمن التعيين في الوظائف العليا في الدولة من طرف رئيس الجمهورية، ج. ر عدد 76، الذي ينص في المادة 03 منه على أنه: " يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية: ...

4- بعنوان المؤسسات القضائية

رئيس مجلس المحاسبة، نائب رئيس مجلس المحاسبة، الناظر العام، رؤساء غرف مجلس المحاسبة، رؤساء أقسام مجلس المحاسبة، النظراء لدى مجلس المحاسبة.... "

2- تقارير مجلس المحاسبة

يرتبط مجلس المحاسبة ارتباطا وثيقا كذلك برئيس الجمهورية، إذ يعد هذا المجلس تقريرا سنويا يرفعه لرئيس الجمهورية، ولرئيس الجمهورية كذلك أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية، وبالمقابل لمجلس المحاسبة أن يعلم رئيس الجمهورية بأية قضية تكتسي أهمية خاصة، وتدخل في نطاق اختصاصه كلما رأى ذلك مفيدا¹.

معلوم أن المشرع في بداية الأمر جعل مجلس المحاسبة مؤسسة تعمل تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وأضفى عليه صفة المستشار المالي له، وأخرج من صلاحياته متابعة أعضاء الحكومة².

ولم يكتف المشرع بشد وثاق مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية فقط، بل جعل علاقته متينة بالحكومة من خلال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس بشأن قوانين ضبط الميزانية، ومكن الوزير الأول من أن يعرض على المجلس دراسة الملفات التي تدخل في اختصاصه وتكتسي أهمية وطنية من جهة أولى، وجعل المجلس مستشارا قانونيا للحكومة في مجال المشاريع التمهيدية للقوانين المتعلقة بضبط الميزانية، وفي كل ما يتعلق بمشاريع النصوص القانونية ذات الصلة بالمالية العمومية من جهة ثانية³.

هذا الارتباط الشديد لمجلس المحاسبة بالسلطة التنفيذية يجعله يفقد الكثير من استقلالته كهيئة عليا للرقابة المالية، - هذه الاستقلالية التي تعد الركيزة الأساسية في عملية الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية- ويكاد يصبح مجرد هيئة من هيئات الرقابة الداخلية التابعة لهذه السلطة، ومن ثمة يسمي مجلس المحاسبة، يعمل على خلاف الأصل، العين الساهرة للسلطة التنفيذية لا للسلطة التشريعية.

ثانيا - علاقة مجلس المحاسبة بالسلطة التشريعية

لا شك أن لعلاقة مجلس المحاسبة بالسلطة التشريعية أهمية وفائدة كبرى سواء للمجلس أو للسلطة التشريعية ذاتها، لأن نتائج هذه العلاقة تنعكس في النهاية على حماية المال العام وصيانتها من العبث والتفريط والضياع، باعتبار أن مجلس المحاسبة يقوم بالرقابة المالية،

(1) أنظر المادة 17/2، من الأمر رقم 95-20، مشار إليه.

(2) أنظر في الخصوص ما جاء في القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بوظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مشار إليه، ولاسيما:

المادة 03 منه: " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية ... "

المادة 09 منه: " يدرس مجلس المحاسبة بصفته مستشارا ماليا لرئيس الجمهورية كل ملف يحيله عليه ... "

المادة 4/47: " إذا كان من المتوقع قيام مسؤولية أحد أعضاء الحكومة يرفع الملف لرئيس الجمهورية ... "

(3) أنظر المواد 18، 19، 21 من نفس الأمر رقم 95-20.

وهذه الرقابة المالية ذاتها هي محل عناية السلطة التشريعية، وبالتالي يمكن القول بأن المجلس وهو يقوم بهذا الدور يعد قد قام بجزء أساسي مكمل للإرادة البرلمانية بصفته وكيلا عن غرفتي البرلمان.

ومع أن أهمية وفائدة العلاقة بين مجلس المحاسبة والسلطة التشريعية، لا يختلف فيها اثنان، فإن المشرع الجزائري لم يعط هذه العلاقة ما تستحقه من قدر، فهو لم يشرك السلطة التشريعية في تعيين أو عزل أعضاء مجلس المحاسبة بأي شكل من الأشكال، كما فعلت مثلا الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا¹.

بل أن المشرع الجزائري، ذهب أبعد من ذلك، فضيق علاقة المجلس بالسلطة التشريعية إلى أبعد قدر ممكن، فجعلها منحصرة في إعلام الهيئة التشريعية بإرسال نسخة من التقرير السنوي إليها من قبل مجلس المحاسبة²، وفيما يمكن لرئيسي الغرفتين من أن يعرضوا على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية، التي تدخل في نطاق اختصاصه³.

ولم يقف المشرع عند حصر علاقة مجلس المحاسبة بالسلطة التشريعية في نطاق ضيق، وإنما حجب عنه الاتصال المباشر بها فيما يخص التقارير التقييمية التي يعدها بشأن قوانين ضبط الميزانية، فجعل هذه التقارير لا تصل إلى السلطة التشريعية إلا عن طريق الحكومة⁴.

كما حجب المشرع مجلس المحاسبة تماما عن الاتصال بمقرري اللجان البرلمانية، وهو موقف يسير عكس ما اتجهت إليه التشريعات الحديثة في جعل مجالس المحاسبة كهيئات عليا للرقابة المالية العينية الساهرة للبرلمان في مجال الرقابة المالية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية⁵.

(1) ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يعين المراقب المحاسب العام ونائبه من قبل رئيس الجمهورية بعد ترشحهما والموافقة عليهما من طرف مجلس الشيوخ، ويمارس كل منهما وظيفته لمدة خمسة عشر (15) سنة، ولا يعزلان خلال هذه المدة إلا بقرار مشترك بين مجلسي الشيوخ ومجلس النواب. ولطول فترة تعيين المراقب المحاسب العام ونائبه، ميزة الاستمرارية في الرقابة على الأموال العمومية، وهذه الميزة لا تتوفر ولا تطبق إلا نادرا في الدوائر الحكومية الأمريكية الأخرى، مما يجعل جهاز الرقابة المالية العليا يؤدي دوره في هذه الدولة على أكمل وجه.

وفي بريطانيا، يعين المراقب المحاسب العام من قبل الملك ولا يمكن عزله إلا بناء على اقتراح من قبل مجلسي البرلمان العموم واللوردات، ويمارس عمله باستقلال تام عن الحكومة، لأنها لا تستطيع التأثير عليه بإنقاص مرتبه أو زيادته، لأن هذا المرتب يخذ من الإعتمادات الدائمة. أنظر محمد رسول العمودي، مرجع سابق، ص 92، 196.

(2) أنظر الماد 2/16 من الأمر رقم 95-20، مشار إليه.

(3) أنظر المادتين 20، 22 من نفس الأمر.

(4) أنظر المادة 18 من نفس الأمر.

(5) أنظر على سبيل المثال:

- مجلس المحاسبة في فرنسا، له علاقة وثيقة بالبرلمان إذا ما قورنت بما هو عليه الحال عندنا، سواء من حيث طرق الاتصال بالبرلمان بغرفتيه، أو من حيث التقارير المتنوعة المعلنة للعموم، وغير المعلنة التي ترسل إليه من قبل مجلس

وللوصول إلى الاستقلالية الكاملة، فإن أعضاء مجلس المحاسبة يجب أن يتمتعوا بالحصانة اللازمة لأداء مهامهم.

المطلب الثاني - مدى حصانة أعضاء مجلس المحاسبة

لحصانة أعضاء مجلس المحاسبة، رئيسا وقضاة وإداريين أهمية قصوى غير قابلة للنقاش، لذلك تتبعت الدول الحديثة، وفي مقدمتها الدول المتطورة، إلى ضرورة وضع ضمانات وآليات تطبيقية تكفل الحصانة لهؤلاء في أداء مهامهم دون وجل أو هبة، كي تحقق هذه المهام الثمار المرجوة منها، ولقد حاولت كثير من التنظيمات القانونية الاستفادة مما وصلت إليه هذه الدول، في هذا الخصوص، ومن بينها التنظيم القانوني الجزائري.

لذا سنتناول أهمية حصانة أعضاء مجالس المحاسبة أو ما يماثلها من هيئات عليا للرقابة المالية وتطبيقاتها في بعض الدول المتطورة (الفرع الأول)، وكيف ضمن التنظيم القانوني الجزائري هذه الحصانة دستوريا وقانونيا لأعضاء مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - أهمية الحصانة وتطبيقاتها

لحصانة قضاة مجلس المحاسبة أو ما يماثلها من الهيئات العليا للرقابة المالية أهمية كبيرة، قدر أهمية موضوع الرقابة الهادف إلى حماية المال العام من الضياع والتلاعب، لذلك درجت بعض الدول المتطورة على وضع تطبيقات لضمان حصانة أعضاء هذه الهيئات. ولبيان ذلك سوف تتم دراسة أهمية الحصانة أولا، وتطبيقاتها في بعض الدول المتطورة ثانيا.

المحاسبة، فضلا عما يقدمه هذا الأخير من مساعدات للبرلمان ومقرري لجانته بناء على الطلبات المقدمة إليه. ومع ذلك ينتقد البعض علاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان في فرنسا ويرى بأنها هشّة وغير قوية وفيها رجحان لصالح السلطة التنفيذية. أنظر: Christian Descheemaeker, op, cit, pp 141 à 149

وفي المغرب، نجد المؤسس الدستوري خطى خطوة عملاقة في هذا الخصوص، مقارنة بما هو عليه الأمر عندنا، سواء من حيث عدد المواد والشمولية والتفصيل، وسواء من حيث تمتين علاقة المجلس الأعلى للحسابات بالبرلمان، حيث نص في الباب العاشر من دستور 1996 المعدل على أنه:

الفصل 96: " يتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخل ومصروفات الأجهزة الخاضعة لرقابته "

الفصل 97: " يبذل المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصه بمقتضى القانون، ويرفع إلى الملك بيانا عن جميع الأعمال التي يقوم بها "

الفصل 98: " تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتسيير شؤونها "

" أنظر موقع المجلس الأعلى المغربي: www.coursdescomptes.ma

أولاً- أهمية حصانة أعضاء مجلس المحاسبة

الحصانة هي الحماية القانونية العامة لأعضاء مجلس المحاسبة من كل ما يمس بأوضاعهم القانونية، لاسيما أوضاع النقل والعزل من الخدمة.

والمقصود بالنقل هنا، هو أن ينقل العضو من وظيفته بمجلس المحاسبة إلى وظيفة أخرى في مؤسسة أخرى، أو ينقل العضو داخل المجلس من وظيفة إلى وظيفة أخرى تعادلهما. وإذا كان كل من المؤسس الدستوري والمشرع يحيط أعضاء مجلس المحاسبة رئيساً وقضاة، وأحياناً حتى الموظفين الإداريين، بالحصانة الدستورية القانونية، فغنها إنما يقرآن ذلك من أجل تمكينهم القيام بمهامهم بوجه عام وبمعاينة المسؤولين من مخالفة القوانين والأنظمة المالية بوجه خاص، بعيداً عن أي تدخل من السلطة التنفيذية، لذلك فإن الحصانة المعطاة لأعضاء المجلس كهيئة عليا للرقابة المالية، لا تعد ميزة شخصية ممنوحة لهم، بل هي ضمانات ممنوحة للوظيفة الرقابية التي يقومون بها.

فلا شك أن قدرة رئيس مجلس المحاسبة وشعوره بالطمأنينة، وهو يمارس اختصاصاته المحاطة بالحصانة التي يكون متمتعاً بها، إنما ينعكس أثرها على سلطة المجلس في حد ذاته، فإذا ما رأى أعضاء المجلس قضاة وموظفين إداريين أن رئيسهم ذو نفوذ وحصانة لا تظالهما أية سلطة أخرى، فإن المجلس كله يصبح قويا قادراً على أداء دوره الرقابي، وإن كان غير ذلك فإن رئيس المجلس كله يصبح قويا قادراً على أداء دوره الرقابي، وإن كان غير ذلك فإن رئيس المجلس يصبح ضعيفاً غير مطمئناً على حياته في اتخاذ ما يراه مناسباً من القرارات، وبالتبعية يصبح المجلس بجميع أعضائه ضعيفاً لا يستطيع القيام بمهامه¹. وعلى ذلك فإن أي رئيس لمجلس المحاسبة، كجهاز أعلى للرقابة المالية لا يتمتع بالحصانة القانونية المطلوبة، يشعر بشعور مريب وتتأثر قدرته سلباً و يستطيع ممارسة دوره الرقابي على أكمل وجه.

(1) ولعل أصدق تعبير عن هذا الوضع ما عبر عنه رئيس ديوان المحاسبة المصري الدكتور "بهي الدين بركات" في التقرير الخاص بالحساب الختامي التقرير الخاص بقانون ضبط الميزانية للسنة المالية 1944/1943 الذي قال في مقدمته: " ... فمهمة الديوان ... إنما هي مهمة إشراف، وتحقيق، وتوجيه، وهيئات لمن يكلف بهذه المهمة - على خطرها ودقتها - أن يقوم بها على وجهها الصحيح ما لم يشعر بأن له من الاستقلال والضمانات، ما يكفل له حريته وطمأنينته، وما يصونها من أن تمتد إليها يد البطش، إذا ما هو كشف عن مخالفات أو تقصير أو إهمال مما يتناول رجالاً من رجال الدولة المسؤولين، وزيروا كان أو غير وزير، أو ما قد يسيء إلى حكومة من الحكومات ... لذلك كان من أسس نظام المحاسبة أن يكون له من الاستقلال ما يصون القائمين عليه من أن يتأثروا بالأهواء أياً كان مبعثها، أو أن يستجيبوا لأي عامل من عوامل الرغبة أو الرهبة من جانب السلطات التي وكل إليهم فحص أعمالها وتصرفاتها المالية ... ". أنظر صلاح العطيفي، مرجع سابق، ص 326.

وإذا كان من الضروري توفير الحصانة اللازمة لرئيس مجلس المحاسبة، فإنه من الضروري كذلك أن تمتد هذه الحصانة لتشمل جميع أعضاء المجلس قضاة وموظفين إداريين، قصد تمكينهم من القيام بمهامهم الرقابية دون خوف من أن تمتد إليهم يد أية سلطة أخرى قصد التنكيل بهم عن طريق نقلهم أو عزلهم دون أية حصانة أو ضمانات.

ثانيا - التطبيقات المكرسة لضمان حصانة أعضاء الأجهزة العليا للرقابة في بعض الدول المتطورة

من بين الدول المتطورة التي أصبحت رائدة تقريبا في مجال ضمان حصانة أعضاء أجهزتها العليا للرقابة المالية، الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وفرنسا، إذ أصبح مبدأ عدم القابلية للعزل وعدم محاكمة أعضاء هذه الأجهزة مكرسا ولا يمكن المساس به إلا وفقا لقواعد وإجراءات قانونية محددة في هذه الدول.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، فإن تعيين المراقب المحاسب العام ونائبه يتم من قبل رئيس الجمهورية لمدة خمسة عشر (15) سنة بعد ترشيح وموافقة مجلس الشيوخ، ولا يعزلان خلال هذه الفترة إلا بقرار مشترك من مجلس الشيوخ ومجلس النواب¹.

وفي بريطانيا، فإن تعيين المراقب المحاسب العام يتم من قبل الملك، وهو غير قابل للعزل إلا بناء على اقتراح يقدم من مجلس النواب ومجلس اللوردات، وهذه حصانة تمكنه هو وأعضاء الجهاز من ممارسة العمل باستقلال تام، بحيث لا تستطيع الحكومة التأثير عليه حتى من جهة مرتبه، باعتبار هذا المرتب مقرر في الاعتماد الدائم².

وفي فرنسا، يتمتع أعضاء مجلس المحاسبة بضمانات وحصانات تجعلهم في مأمن من كل ما يمس بوضعيتهم الوظيفية، ولاسيما عدم القابلية للعزل. فأعضاء مجلس المحاسبة في هذه الدولة غير قابلين للعزل ولا يحاكمون تأديبيا ولا جزائيا إلا وفقا لقواعد إجرائية خاصة³.

(1) محمد رسول العمودي، مرجع سابق، ص 192.

(2) محمد رسول العمودي، مرجع سابق، ص 196.

(3) تتمثل القواعد الإجرائية الخاصة في:

- المحاكمة التأديبية: لا يحاكم عضو مجلس المحاسبة الفرنسي تأديبيا إلا أمام غرفة المشورة لنفس المجلس، ولا يحال العضو للتأديب إلا من قبل الرئيس الأول للمجلس من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الناظر العام للمجلس كذلك. ولمجلس المحاسبة حق توقيع العقوبات التالية: التوبيخ، الإيقاف المؤقت عن العمل، العزل الذي لا يعتبر القرار الصادر بشأنه نهائيا إلا بموجب مرسوم رئاسي.

- المحاكمة الجزائية: لا يجوز تقديم عضو مجلس المحاسبة الفرنسي للمحاكمة عن الجنايات إلا بعد تصريح خاص من محكمة النقض الفرنسية، التي تتولى هي ذاتها تعيين قضاة من بين أعضائها لمحاكمة عضو المجلس جزائيا.

أنظر: صلاح العطيفي، مرجع سابق، ص 328، 329.

الفرع الثاني - الضمانات المكرسة دستوريا وقانونيا لحصانة أعضاء مجلس المحاسبة

استهداء بما هو متبع في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وفرنسا، واستجابة لما تتطلبه ظروف الحال في الجزائر، فإنه يتعين أن يتمتع كل من الرئيس وجميع أعضاء مجلس المحاسبة بالضمانات اللازمة لتكريس حصانتهم، كي يستطيع هؤلاء القيام بواجباتهم الرقابية على أحسن وجه دون خوف أو وجل، فهل وفرت لهؤلاء الأعضاء الحماية الكافية الخاصة بضمان حصانتهم دستوريا وقانونيا.

أولا - الحصانة الدستورية

بتفحص نصوص الدستور الجزائري لسنة 1963، نجد أن المؤسس الدستوري لم يشر إطلاقا لمجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، لا من حيث الإنشاء ولا من حيث طرق التسيير والصلاحيات، ومن ثمة فإنه لا يمكن الحديث إطلاقا في ظل هذا الدستور عن حصانة أعضاء هذه الهيئة دستوريا.

أما دستور 1976 فقد أشار إلى تأسيس مجلس محاسبة في مادة وحيدة هي المادة 190 منه، إلا أنه ترك تحديد قواعد تنظيم المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته القانونية للقانون، وبالتالي فإنه ليس هناك أي أثر في نصوص هذا الدستور لأية حصانة أو ضمانات دستورية لأعضاء هذا المجلس.

وعلى الرغم مما حدث من تغير على المستويين السياسي والاقتصادي، فإن المؤسس الدستوري في دستور 1989 المعدل سنة 1996 سار على نفس المنوال، ولم يأت بجديد في خصوص مجلس المحاسبة، وترك تحديد تنظيم المجلس وصلاحياته ونتائج تحقيقاته للقانون¹، فكانت النتيجة واحدة مثل سابقتها في دستور 1976، وهي أنه لم يرد أي أر لحصانة وضمونات أعضاء المجلس في هذا الدستور.

ثانيا - الحصانة القانونية

لقد جاء في القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بوظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، بأن تعيين الرئيس وباقي قضاة مجلس المحاسبة يتم بموجب مرسوم رئاسي، ويتمتع هؤلاء القضاة جميعا بالامتياز القضائي حسب نفس الشروط الخاصة بقضاة

(1) أنظر المادة 170 منه التي جاء فيها: " يؤسس مجلس المحاسبة ويكلف بالمراقبة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

يحدد القانون صلاحيات رئيس مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته ".

المجلس الأعلى، وتستنتج حقوقهم وواجباتهم من أحكام الدستور وخاصة المادتين 172، 173 منه¹.

وبالرجوع لأحكام المادتين 172، و173 من دستور 1976 نجد بأن قضاة مجلس المحاسبة يتمتعون بالحصانة التي تقرها قاعدة " أن القاضي لا يخضع إلا للقانون " وبالحمائية من كل أشكال الضغوطات والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهامهم الرقابية أو تمس باحترام نزاهتهم.

إن إحالة القانون رقم 80-05 في مجال حقوق وواجبات قضاة مجلس المحاسبة إلى أحكام الدستور ولاسيما المادتين 172 و173 منه، يعد ميزة إيجابية فيما يخص تدعيم حصانة قضاة هذا المجلس، ومن خلال ذلك تدعيم رقابته كهيئة عليا للرقابة المالية. ثم أن العقوبات التأديبية التي من الممكن توقيعها على قضاة مجلس المحاسبة، لا تتخذ إلا وفقا للإجراءات الآتية²:

- تتخذ العقوبات التأديبية بموجب قرار من رئيس مجلس المحاسبة بناء على رأي المجلس الأعلى للقضاء عندما لا يشتمل على قرار بإنزال من الرتبة أو إيقاف مؤقت أو نهائي من العمل.

- تصدر العقوبات في الحالات الأخرى بموجب مرسوم يتخذ بناء على رأي المجلس الأعلى للقضاء.

لقد وفق المشرع عندما نص على أن قضاة مجلس المحاسبة يتمتعون بالامتياز القضائي حسب نفس الشروط الخاصة بقضاة المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا)، وجعل حقوق وواجبات هؤلاء القضاة تستنتج من الدستور ولاسيما المادتين 172 و173 منه، وحاط تأديبهم بشيء من الضمانات، مما يوفر لهم حصانة وضمائم تجعلهم يمارسون الوظيفة الرقابية دون خوف أو رهبة من أية جهة أخرى.

أما القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، فقد تراجع تماما عن النهج السابق³، حيث يعتبر هذا التراجع المسجل في هذا القانون

(1) أنظر المادة 21 من نفس القانون.

(2) أنظر المادة 23 من نفس القانون.

(3) حيث أنه جعل رئيس مجلس المحاسبة يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أما نائب الرئيس والمراقب العام ورؤساء الغرف والأقسام فإنهم يعينون فقط بمرسوم يصدره رئيس الحكومة، وأما المراقبون المساعدون والمحاسبون فإن تعيينهم يتم من طرف رئيس مجلس المحاسبة بعد أخذ رأي مطابق لأعضاء المجلس، في حين يخضع جميع الموظفين الإداريين والتقنيين للأحكام العامة المقررة في قانون الوظيفة العمومية. أنظر المواد 28، 29، 30، 32 من نفس القانون.

انتكاسة كبيرة وخطيرة في مجال حصانة أعضاء مجلس المحاسبة، لاسيما القضاة منهم، وبالتبعية يعد انتكاسة خطيرة في مجال الرقابة المالية، إذ لا يمكن لأعضاء المجلس المعيّنين من طرف الحكومة، كمجرد موظفين عاديين لا يتمتعون بأية حصانة أو ضمانات، أن يراقبوا التصرفات المالية لهذه الحكومة.

غير أن المشرع تدارك الانتكاسة الكبيرة التي حصلت بموجب القانون رقم 90-32 المبيّن أعلاه، سواء من حيث تعيين أعضاء مجلس المحاسبة، أو من حيث إعادة الصفة القضائية للمجلس وصفة القاضي لأعضائه، وسواء من حيث الحماية والحصانة المكرسة في مجال استقرار القضاة وامتيازهم، أو فيما يخص الحصانة والضمانات المقررة عند محاكمة أعضاء المجلس تأديبيا، ولو أن المشرع لم يوفر أية حصانة خاصة لهؤلاء الأعضاء عند المحاكمة الجزائية، كما سيتبين في الفقرات الموالية:

1- التعيين

يرتبط مجلس المحاسبة إداريا برئيس الجمهورية من حيث تعيين قضاته دون مشاركة أي جهة أخرى¹.

2- إعادة الصفة القضائية لمجلس المحاسبة وصفة القاضي لأعضائه

لقد أعاد المشرع الصفة القضائية لمجلس المحاسبة بمقتضى الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة²، وأعاد صفة القاضي لأعضاء مجلس المحاسبة بمقتضى الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، بالنص في المادة 02 على أنه: "يعتبر قضائيا بمجلس المحاسبة"³:

- رئيس المجلس - نائب الرئيس - رؤساء الغرف - المستشارون - المحتسبون.

ولم يكثف المشرع بهذا التراجع في مجال التعيين، إذ جعل العقوبات التأديبية التي يمكن أن يتعرض لها أعضاء المجلس تتخذ فقط بناء على رأي مطلق لأعضاء مجلس المحاسبة، بل وذهب إلى أبعد من ذلك، فجرد أعضاء المجلس من صفة القاضي تماما، بما في ذلك الذي كان يتمتع بهذه الصفة من قبل، فنص في المادة 71 من القانون رقم 90-32 المذكور أعلاه على أنه: "إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة قضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاث أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم، بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة".

(1) أنظر المواد من 03 إلى 06 من الأمر رقم 9523، مشار إليه.

(2) الذي نص في المادة 1/3 منه على أن: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارس المهام الموكلة إليه ...".

(3) أنظر كذلك المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، التي تنص على أنه: "يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم، من جهة: - رئيس مجلس المحاسبة - نائب الرئيس - رؤساء الغرف - رؤساء الفروع - المستشارون - المحتسبون.

ومن جهة أخرى: - الناظر العام - الناظر المساعدون".

ويعتبر كذلك قاضيا بمجلس المحاسبة:

- الناظر العام - الناظر المساعدون".

3- ضمانات الاستقرار والحماية

لقد ضمن المشرع حق الاستقرار لقضاة مجلس المحاسبة، إذ لا يجوز أن يكون هؤلاء القضاة موضوع تحويل يترتب عنه تغيير الإقامة المهنية دون موافقتهم، إذا قرر مجلس المحاسبة ذلك مراعاة لضرورة المصلحة، كما ضمن المشرع لهم الحماية من جميع أشكال الضغط أو التدخل أو المناورة التي من شأنها أن تعرقلهم في القيام بمهامهم، وأوجب على الدولة أن تحمي هؤلاء القضاة من التهديدات والإهانات أو السب أو القذف أو الاعتداءات مهما يكن نوعها، التي يتعرضون لها أثناء تأدية مهامهم أو بمناسبةاتهم¹.

4- ضمان الامتياز القضائي

لضمان حصانة قضاة مجلس المحاسبة، أعطى المشرع لهؤلاء القضاة الامتياز الممنوح لقضاة المحكمة العليا²، ومن ضمن هذا الامتياز القضائي، ارتداء القضاة البذلة الرسمية بالإشارة المميزة للرتبة أثناء الجلسات العمومية والاحتفالية³.

5- ضمانات أعضاء مجلس المحاسبة أثناء المحاكمة

محاكمة قضاة مجلس المحاسبة قد تكون تأديبية وقد يحدث أن تكون جزائية، فما هي الضمانات التي وفرها المشرع لهؤلاء القضاة عند خضوعهم للمحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجزائية؟

أ- ضمانات أعضاء مجلس المحاسبة أثناء المحاكمة التأديبية

لتوفير الحصانة والضمانات اللازمة لأعضاء مجلس المحاسبة أثناء المحاكمة التأديبية، أنشأ المشرع بمقتضى الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، مجلسا يسمى " مجلس قضاة مجلس المحاسبة "، يتولى تتبع المسار المهني لقضاة المجلس وتأديبهم عندما يقتضي الحال ذلك⁴.

وصنفت في نفس الأمر العقوبات التأديبية التي من الممكن توقيعها على قضاة المجلس، ومن بين الإجراءات الواجب إتباعها عند تطبيق هذه العقوبات التأديبية.

(1) أنظر المادة 08، 09، 11 من الأمر رقم 95-23، مشار إليه.

(2) أنظر المادة 12 من نفس الأمر.

(3) أنظر المادتين 92، 93 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06/09/2004، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج. ر عدد 57.

(4) أنظر المواد من 72 إلى 97 من الأمر رقم 95-23، مشار إليه.

ففيما يخص تصنيف العقوبات التأديبية، نص في المادة 02/80 من نفس الأمر على أن: العقوبات التأديبية المطبقة على قضاة مجلس المحاسبة هي:

- العقوبات من الدرجة الأولى: الإنذار والتوبيخ.
- العقوبات من الدرجة الثانية: التوقيف المؤقت مع الحرمان من كل المرتب أو جزء منه، باستثناء التعويضات ذات الطابع العائلي - التنزيل من درجة إلى ثلاث درجات - الشطب من قائمة التأهيل.
- العقوبات من الدرجة الثالثة: سحب بعض الوظائف - القهقرة - الإحالة على التقاعد إجبارياً، إذا كان المعني ستوفي الشروط التي ينص عليها التشريع الجاري به العمل - العزل دون إلغاء الحق في المعاش".

وفيما يخص الإجراءات الواجب إتباعها عند تطبيق العقوبات التأديبية المبينة أعلاه، فإن المشرع حددها بموجب المادتين 81 و82 من الأمر ذاته.

حيث نص في المادة 81 منه على أنه: "يتخذ رئيس مجلس المحاسبة العقوبات من الدرجة الأولى بقرار بعد طلب توضيحات مكتوبة من المعني ويشعر مجلس قضاء مجلس المحاسبة بذلك في أول دورته الموالية.

تصدر العقوبات من الدرجة الثانية بقرار من رئيس مجلس المحاسبة بعد أخذ رأي مطابق لمجلس قضاء مجلس المحاسبة المجتمع كمجلس تأديبي، يتخذ بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

تتخذ العقوبات من الدرجة الثالثة بالأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس الحاضرين والمجتمع كمجلس تأديبي.

تتخذ عقوبة العزل بالأغلبية المطلقة لكامل الأعضاء المكونين لمجلس قضاء مجلس المحاسبة المجتمع كمجلس تأديبي".

ونص في المادة 82 منه على أنه: "تصدر عقوبة التقهقر بقرار من رئيس مجلس المحاسبة.

أما باقي عقوبات الدرجة الثالثة، فتصدر بمرسوم رئاسي".

ب- ضمانات أعضاء مجلس المحاسبة أثناء المحاكمة الجزائية

إن المشرع الجزائري وإن كان قد رد الاعتبار لمجلس المحاسبة ولقضائه، من خلال إعادة الصفة القضائية للمجلس وصفة القاضي لأعضائه، ومن خلال تعيين هؤلاء القضاة الذي يتم دوماً بموجب مرسوم رئاسي، وكذا من خلال توفير الضمانات عند المحاكمة التأديبية لأعضاء المجلس، فغنه نص في المادة 1/177 من نفس الأمر رقم 95-23 على أنه:

"يعد أي إخلال من قاضي مجلس المحاسبة بواجباته القانونية الأساسية أو بشرف المهنة أو بحرمتها خطأ يعرضه للعقوبات التأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية التي يمكن مباشرتها إذا كان هذا الإخلال بدرجة المخالفة".

هذا النص يطعن حصانة قضاة مجلس المحاسبة في جوهرها ويجعلهم يخضعون للمحاكمة الجنائية بطريقة آلية، لذا كان حري بالمشرع الجزائري أن يسند الأمر في هذه الحالة إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة أو إلى المحكمة العليا اقتداء بنظيره الفرنسي، الذي لا يجيز تقديم عضو مجلس المحاسبة الفرنسي للمحاكمة عن الجرح والجنایات التي يرتكبها إلا بعد تصريح من محكمة النقض، التي تتولى بعد ذلك هي نفسها تعيين قضاة من بين أعضائها لمحاكمة عضو المجلس جنائيا.

يمكن القول في ختام هذا الفصل، أن رقابة مجلس المحاسبة ذات أهمية أكيدة، لأن وجود المجلس كهيئة عليا للرقابة القضائية والإدارية يعد مكسبا مهما، لكن هذا لا يمنع من وصف هذه الرقابة من حيث الفاعلية، بأنها رقابة ذات فعالية نسبية في المجالين القضائي والإداري. ففيما يخص الرقابة القضائية الممارسة من قبل مجلس المحاسبة فإنها ذات أهمية لا نقاش فيها، باعتبارها إحدى الضمانات لحماية الأموال العمومية، التي منها التنفيذ القانوني والسليم للنفقات العمومية، لكن هذه الأهمية تكون منقوصة إذا كانت الرقابة التي يمارسها المجلس في هذا الخصوص منقوصة وغير ناجعة بالشكل المطلوب.

ومن النقائص التي يمكن تسجيلها في هذا الصدد، أن مجلس المحاسبة وهو يقوم بالرقابة القضائية على المستوى الوطني، فإنه في معظم الحالات يفحص الحسابات الأكثر أهمية من حيث المبالغ التي تتضمنها، ويترك فحص باقي الحسابات للغرف الجهوية ذات الإمكانيات المحدودة، وهذا يؤثر سلبا على نجاعة وفاعلية الرقابة القضائية المنجزة من قبله. كما أن اتساع مجال الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يجعله لا يعطي الوقت الكافي للرقابة القضائية، وهذا باعتراف المجلس نفسه، حيث لم يتمكن من إجراء الرقابة إلا على 85 هيئة من أصل 112 مبرمجة في نشاطه لسنة 1995¹.

أما فيما يخص الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة في المجال الإداري فإنه لا شك في أهميتها وفعاليتها كذلك، غير أنه يمكن تقدير هذه الفعالية من خلال مظاهر ثلاثة، المظهر الجزري أو الردعي " Répressif "، المظهر الوقائي " Préventif "، والمظهر العلاجي " Curatif ".

(1) أنظر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، ص 07.

ففيما يتعلق بالمظهر الزجري أو الردعي، فإنه على الرغم من أن مجلس المحاسبة في مجال ممارسة الرقابة الإدارية لا يستطيع ممارسة السلطات العقابية علة المقصرين من الأمرين بالصرف، فإنه بإمكانه أن يحيل الملف على النائب العام المختص قصد افتتاح دعوى جزائية، إذا كانت الوقائع التي كشفت عنها التحقيقات قابلة للوصف الجزائي، كما هو الحال مثلا في مسألة التسيير الفعلي التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات الجزائية لأنها تشكل جنحة اغتصاب الوظيفة " *Délit d'usurpation de " fonction"* ، بالمقابل فإن المجلس يستطيع أن يقترح للإدارة المعنية اتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة جزاء عن التقصير الذي قام به العون المخالف.

وفيما يتعلق بالمظهر الوقائي، فإن الخوف من التشهير العام بالأخطاء وسوء الاستعمال أو التعسفات المرتكبة من طرف مختلف الأجهزة الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، يشكل عاملا مشجعا مهما لها في الابتعاد عن كل ما يمس بالصحة القانونية لتصرفات هذه الأجهزة أو يجعلها مشوبة بنقائص، علما أنه من الصعب تقدير هذا المظهر الوقائي.

أم فيما يتصل بالمظهر العلاجي، فإنه على الرغم من أن الاقتراحات أو التوصيات المرافقة لأغلبية مراسلات مجلس المحاسبة، خاصة تلك التوصيات التي يتضمنها التقرير السنوي العام، تؤدي أحيانا إلى إصلاح طرق التسيير والمسيرين وكذا إصلاح جوانب في السلطات الوصية وعلاجها في الحال ودون انتظار، وأحيانا تؤدي إلى تعديل النصوص العامة أو الخاصة بالهيكل الإدارية وطرق عملها. فإن هذه الاقتراحات والتوصيات التي يقدمها المجلس تبقى أحيانا حبرا على ورق، كما عبر عن ذلك مجلس المحاسبة الجزائري في تقريره السنوي لسنة 1995، الذي من جملة ما جاء فيه: "إذا كانت بعض المؤسسات قد بذلت مجهودات حقيقية من أجل القيام بالتصليحات الضرورية، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لمؤسسات أخرى، بحيث ما زال يعرف تسييرها الكثير من العيوب والمخالفات الملاحظة ... وبهذا الصدد، ذكر المجلس في تقريره السنوي لسنة 1994، بالاهتمام الذي يوليه للإجراءات التي يمكن للسلطات العمومية أن تتخذها حتى يكون لتوصياته الصدى المطلوب ..."¹.

ويضيف المجلس في نفس التقرير السنوي، معلقا على النفقات التي تدخل تحت صنف التكاليف المشتركة قائلا: "فيما يخص تطور التكاليف المشتركة (+ 28% عن السنة السابقة) يؤكد النزعة نحو الزيادة المستمرة من سنة لأخرى لهذا الصنف من الإعتمادات، ويعزز الفكرة القاضية بأن هذه الإعتمادات لا تشكل في نهاية المطاف حالة استثنائية، بل في غالب الأحيان وسيلة تسهيل أصبحت عادية موضوعة تحت تصرف الهيئة التنفيذية

(1) أنظر التقرير السنوي لسنة 1995، ص 11.

لمواجهة عدم التحكم في التقديرات الميزانية، ولتقليص مدى التصويت البرلماني ... بقيت التوصيات التي قدمها المجلس سابقا حبرا على ورق"¹.

لهذا وقصد تجنب بقاء اقتراحات وملاحظات مجلس المحاسبة حبرا على ورق، وعن سابق تجربة، تكونت لجنة للمتابعة في فرنسا سنة 1963 وأصبحت لجنة دائمة سنة 1973 تابعة لوزير المالية، تتكون من ثلاثة موظفين سامين أنيط بهم القيام بتقرير الإجراءات الواجب اتخاذها وفحص المتابعات الخاصة بتلك المراسلات المتضمنة للاقتراحات والملاحظات المرسله من المجلس.

إن السبيل الوحيد لكي تجد توصيات واقتراحات مجلس المحاسبة الطريق للتنفيذ، هو إيجاد آليات لمتابعة هذه التوصيات بحيث تكون غير خاضعة للسلطة التنفيذية محل الرقابة، وهذا الحل لم ولن يتأتى إلا بتدعيم علاقة مجلس المحاسبة قانونا بالهيئة التشريعية، بحيث يصبح العين الساهرة فعلا لهذه الهيئة، بدلا مما عليه الأمر حاليا.

(1) أنظر ص 27 منه.

الخاتمة

انطلاقاً من الإشكالية الرئيسية المطروحة في مقدمة هذه الرسالة، وبعد دراسة هذا الموضوع ومحاولة استيفاء حقه والإجابة عن التساؤلات التي كانت تثار، تم التوصل إلى مجموعة من النتائج يمكن عرضها في خاتمة هذا البحث.

إن نشأة الرقابة المالية الحكومية ترجع إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب، وقد عرفت تطورات مختلفة حسب التغيرات الحاصلة في مجالات إنفاق المال العام، ويعود الهدف من وجود الرقابة إلى المحافظة على المال العام، فهي تتخذ عدة أشكال بحسب توقيت حدوثها أو الهيئة التي تنفذها، أو بحسب الغرض منها، فالسلطة التنفيذية تقوم عن طريق أعوانها بمهمة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات المسجلة في ميزانية الدولة، والأصل أن تمارس السلطة التشريعية الرقابة المالية عليها، ولكن ولعدم قدرة النواب القيام بهذه المهمة، اتجهت معظم البرلمانات في العالم نحو الاستعانة بأجهزة متخصصة منها التابعة للسلطة التنفيذية، ومنها التي تتمتع بالاستقلالية منها، ومهما اختلفت التسميات إلا أن الهدف من وجودها والدور الذي تلعبه يبقى محل إجماع وهو المحافظة على المال العام ومكافحتها للفساد ومتابعتها لبرامج التنمية.

سيقتصر موضوع هذه الخاتمة للإشارة لبعض الحالات السلبية التي لوحظت أثناء الدراسة وكان تأثيرها بارزاً في إضعاف فاعلية ونجاعة الرقابة على الميزانية. ترجع الحالات السلبية لعدة أسباب، يأتي في مقدمتها عدم تمتع أجهزة الرقابة - خاصة القاعدية - بالاستقلال الكافي للقيام بعملية الرقابة، فهي دائماً تكون تابعة عضوياً إلى جهة تأنم بأوامرها، مما ينقص من فاعلية ونجاعة رقابتها وإلى تركيز أجهزة الرقابة بجميع أنواعها تقريباً على فحص الوثائق والمستندات ومدى مطابقتها لما تم رسمه من قبل، دون النظر عملياً إلى ما تم إنجازه في الواقع.

كما ترجع هذه الحالات السلبية إلى تعدد أجهزة الرقابة القاعدية وعدم التنسيق الجيد فيما بينها، إذ نجد في الجهة الإدارية الواحدة عدة أجهزة للرقابة على تنفيذ النفقات العمومية - رقابة الرئيس الإداري، رقابة المراقب المالي، رقابة المحاسب العمومي، رقابة المفتشية العامة للمالية، رقابة الوصاية ورقابة المفتشية العامة للإدارة على مستوى كل وزارة - مما يؤدي إلى تداخل الاختصاصات بين هذه الأجهزة في بعض الأحيان، فمثلاً في مجال الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية التي يجريها المراقب المالي، اشترط المنظم توفر مجموعة من الوثائق والمستندات هي نفسها مطلوبة في الرقابة المرافقة من قبل المحاسب العمومي، مما

يجعل رقابة المحاسب العمومي مجرد تكرار لرقابة المالي في كثير من جوانبها. وهذا ما تقطن إليه النظام المغربي في الإصلاح الجديد الذي أصبح المحاسب العمومي في ظله يقوم بوظيفتين: فهو مراقبا ماليا للنفقات الملتمزم بها (وظيفة المراقب المالي)، ومراقبا في الأداء للعمليات المالية والمحاسبية في الوقت نفسه (وهو ما جار به العمل في الجزائر قبل اليوم).

كما ترجع أيضا في كثير من الحالات إلى نقص وغموض التنظيم القانوني لأجهزة الرقابة مما يقف حجر عثرة في طريق عملية الرقابة، ويقلل بالتالي من فعاليتها ونجاحتها، إضافة إلى كل ذلك، النقائص المسجلة على مستوى النصوص المتعلقة باختيار أعضاء أجهزة الرقابة، بما فيها النصوص المتعلقة باختيار أعضاء ونواب البرلمان، مما يؤدي إلى عدم احتواء أجهزة الرقابة على الكفاءات اللازمة للقيام بمهام الرقابة على أحسن وجه.

ولكي تكون عملية الرقابة ناجحة، لابد من توفر عوامل نجاحها والتي تتمثل على وجه الخصوص في تمتع أجهزة الرقابة بالاستقلال الكافي للقيام بالعمليات الرقابة وفي عدم تركيزها على فحص الوثائق والمستندات فقط، وإنما يجب أن تمتد الرقابة لتمارس عمليا على ما تم إنجازه في الواقع فعليا، وفي تلافي مساوئ تعدد أجهزة الرقابة القاعدية وتداخل صلاحياتها، وذلك بتنظيمها تنظيما محكما والتنسيق فيما بينها بشكل جيد من جهة أولى وفيما بينها وبين أجهزة الرقابة العليا من جهة ثانية، مع ضرورة مراعاة الحفاظ على بقاء هذه الرقابة متصفة بالمرونة وغير مكلفة في نفقاتها، سهلة الفهم غير معقدة في إجراءاتها.

وإذا كان من اللازم أن يكون التنظيم القانوني للأجهزة المكلفة بالرقابة واضحا ودقيقا، فإنه يجب أن ينطبق ذلك أيضا على النصوص المتعلقة باختيار أعضاء أجهزة الرقابة بما فيها النصوص المتعلقة باختيار أعضاء ونواب البرلمان، وأن يراعى في اختيار هؤلاء الكفاءة والخبرة اللازمتين، وأن يتم تمكينهم من التدريب اللازم وإعادته كلما تطلب الأمر ذلك، وأن تكون سلطة التعيين ذات مستوى معين، وأن يضمن لهم مرتب لائق لتغطية احتياجاتهم، وأن توفر لهم ضمانات كافية أثناء تأديتهم وعزلهم.

وليس من الضروري - كما يدور في ذهن الكثير من القائمين على التنفيذ والرقابة على حد سواء - من أن تقف الرقابة في وجه التنفيذ موقف الخصم المعارض، ولا أن يقف التنفيذ الموقف نفسه، فإذا تجابهت سلطتان مستقلتان ووقفت كل منهما موقف العداء للأخرى، أدى ذلك إلى تجميد نشاط كل منهما.

لذلك يجب أن يحدد نطاق اختصاص كل من السلطتين بعناية ودقة بحيث لا يحصل اعتداء من سلطة على سلطة أخرى، إذ يخشى أن تتحكم بعض أجهزة التنفيذ الخاضعة

للرقابة في الأوضاع الذاتية لموظفي المراقبة مما يمكن أن يؤدي إلى تثبيط همهم هؤلاء الموظفين وشل عزائمهم.

كما أنه يجب أن يشدد على عدم تدخل الرقابة المالية في السير العادي للتنفيذ وذلك في الظروف العادية، إذ لا يمكن أن تتجاهل الرقابة في مثل هذه الحالة أولوية العمل والتنفيذ، فالعمل والتنفيذ يمكن أن يتما بدون رقابة مع التحفظ لجهة المحاذير المترتبة عن ذلك، في حين أنه لا يمكن تصور رقابة بدون عمل وتنفيذ.

ثم أن الرقابة بصورة عامة مهمة شاقة، فالذي يقوم بعمل تنفيذي سلبي يلاقي جزاء فشله، كما ينعم بالمكافأة المعنوية أو المادية عند نجاحه في التنفيذ. أما الذي يتولى أمر الرقابة فقلما يرى جهوده تتخذ صورة إيجابية مرضية في نظره هو، أما في نظر الغير فإن المكافأة تذهب دائما للقائمين على التنفيذ حتى ولو تم نجاحهم بفضل القائمين على الرقابة. ومن هنا تبدو ضرورة تعزيز مكانة الموظفين المكلفين بالرقابة إن من الناحية المعنوية أو من الناحية القانونية أو من الناحية المادية.

إن تطور الميزانية من ميزانية حسابية ومالية إلى قانون مالية توجيهي ذو طابع اقتصادي واجتماعي يستلزم بالضرورة أن تتطور الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية أيضا فتصبح ذات طابع اقتصادي واجتماعي كذلك، وبذلك تنتقل من الرقابة الحسابية الشكلية إلى رقابة أساسية تهتم بالاستعمال الاقتصادي الأفضل للأموال العمومية في سبيل الغايات التي خطتها الدولة.

إن إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية الجديدة ومراجعتها، يدل من جهة على الرغبة في السير نحو تطوير هيئات الرقابة والتنسيق فيما بينها لتتلاءم مع الوظيفة الجديدة كما جاء في المادة 57 مكرر من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتعلق بمجلس المحاسبة، ومن جهة أخرى يبين مدى التردد والتراجع خصوصا على مستوى النص التشريعي ذاته، إذ في الوقت الذي كان ينتظر من المشرع الجزائري مثلا وضع آليات جديدة لفتح باب الاتصال المباشر بين لجان البرلمان ومجلس المحاسبة وبينها وبين أجهزة الرقابة الأخرى التابعة للسلطة التنفيذية (الأمر بالصرف، المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية) اقتداء بما توصلت إليه التشريعات في الدول الديمقراطية في هذا الخصوص، نجده يسبح ضد التيار ويستمر في وضع الحواجز الفاصلة بين هذه اللجان والهيئات المكلفة بالرقابة على التنفيذ وعلى رأسها مجلس المحاسبة، إذ ألغى في آخر تعديل للأمر المذكور أعلاه الصادر بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 بموجب المادة 31 منه، المادة 22 من نفس الأمر التي كانت تنص على أنه: " يمكن لرئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة

التشريعية، أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس .”

وأكد من جهة أخرى كذلك في نفس التعديل الجديد، على أن مجلس المحاسبة مجرد هيئة استشارية للحكومة وهو ما توضحه المادة 18 (معدلة) من نفس الأمر، والتي تنص على أنه: ” يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها .”

تجدر الإشارة إلى أن مجلس المحاسبة قد استعاد صلاحياته القضائية والمشرع أعطى له مهاماً واسعة ليفسح له مجال التدخل، حيث صار بإمكانه التحرك أينما وجدت الأموال العمومية ومهما كان مجال النشاط. لكن، وبالرغم من تنصيب الغرف الجهوية، فإن مجلس المحاسبة لا يزال يعاني من نقص في الإمكانيات البشرية والمادية من أجل التمكن من تغطية حجم الملفات الواجب مراقبتها، إضافة إلى تعطيل وتيرة كشف الحسابات والتدقيق فيها عند نهاية كل سنة مالية، وهو لا يزال يعاني كذلك من التهميش وتقاريره لا زالت تحفظ في الأدراج، لاسيما الملفات ذات الطابع الإجرامي التي اكتشفها المجلس أثناء تحرياته.

أما ما تعلق بأعماله ونتائج تحرياته، فمن المفروض أن تنشر في الجريدة الرسمية أو في مجلات متخصصة ليطلع عليها الجمهور، فالطابع السري لتقارير مجلس المحاسبة وقراراته وعدم نشرها كلياً أو جزئياً إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، يذهب عكس اتجاه الدور الذي من المفروض أن يلعبه هذا التقرير، وعليه يوصى مستقبلاً بإرساء تقاليد إعلامية فيما يخص نشر نتائج وأعمال الأجهزة الرقابية عموماً.

ومع كل ذلك، فإن الأمل يبقى معقوداً على أن يتراجع المشرع عن هذا المسلك في مجال تنظيم أجهزة الرقابة ويسير في الاتجاه الذي سارت التشريعات الحديثة لاسيما في مجال تنظيم أجهزة الرقابة العليا لتتمكن من ممارسة وظيفتها الرقابية من غير خضوع لضغوط السلطة التنفيذية محل الرقابة.

ومما يقوي هذا الأمل ويدعمه، ما حصل كما سبقت الإشارة إليه، في مجال إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية ومراجعتها في خصوص تنظيم الرقابة على الأموال العمومية، وما بادرت إليه الحكومة في نهاية سنة 2010، وما ورد من إصلاحات في مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

ففيما يخص إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالرقابة المالية ومراجعتها قصد تحيينها وملاءمتها، رغم ما بها من نقص، فإن هذا العمل ينبئ عن اتجاه نية كل من

المشروع والمنظم إلى إيجاد منظومة قانونية متكاملة في مجال الرقابة على الأموال العمومية بوجه عام.

وفيما يخص مبادرة الحكومة في نهاية سنة 2010 والمتمثلة في تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008، والكشوف التجميعية المتعلقة بالسنوات السابقة لهذه السنة، وما تلا ذلك من تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية لسنتي 2009 و2010، وإن كانت مبادرة متأخرة جدا ولم تحقق الغرض المرجو منها (عدم تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية قبل دراسة مشروع قانون المالية للسنة المعنية)، إلا أنها تعد خطوة إيجابية في مجال الالتزام بتطبيق الأحكام الدستورية والقانونية.

أما فيما يتعلق بالإصلاحات التي وردت في مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، ورغم ما بها من نقائص أيضا، فهي بداية انصبت على تسميته، حيث أصبح يسمى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وذلك تطبيقا لما نصت عليه المادة 123 من الدستور، أما من حيث المضمون فقد انصبت الإصلاحات على إعادة هيكلة أقسام قانون المالية للسنة إلى أربعة أقسام بدلا من قسمين، وعلى ربط السنة المالية لقانون المالية بالسنوات الموالية له، أي الأخذ بمبدأ المقاربة المتعددة السنوات، والتخلي عن الازدواجية في تقسيم النفقات العمومية إلى ميزانية التسيير وميزانية التجهيز أو الاستثمار وجعلها في حساب وحيد مع إقرار مبدأ تدوير نفقات الاستثمار، وجعل البرنامج هو الوحدة الأساسية الجديدة للميزانية عوض القطاع أو الباب، وزيادة عدد الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة وتوسيع مضمونها، وإدخال فترة تكميلية في تنفيذ قانون المالية للسنة تمتد إلى غاية 20 جانفي من السنة المالية الموالية، وأخذ الحالات الإستعجالية في الحسبان من خلال إقرار مراسيم التسييق.

وفضلا عن ذلك، تمت إعادة النظر في تنظيم حسابات التخصيص الخاص ووضع حدود لها، ومنع إدراج أحكام تشريعية خارجة عن قانون المالية، والنص صراحة على جعل وزارة المالية هي صاحبة الاختصاص في تحضير قانون المالية، وإعادة شيء من الاعتبار لقانون ضبط الميزانية، وتحديد بعض المصطلحات غير الدقيقة التي كانت موجودة في القانون رقم 84-17، وإلغاء بعض الأحكام القانونية، من بين أهمها إلغاء الفصل الخاص بالتكاليف المشتركة، وإعطاء الأولوية لضمان جودة الخدمات المقدمة وذلك من خلال تطبيق مبدأ التسيير على أساس النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة حسب غايات المنفعة العامة المسطرة ضمن الإطار السنوي أو المتعدد السنوات.

كما يلاحظ تحفظ المشرع فيما يخص إخضاع السلطات المركزية كالوزارة والوزراء للرقابة، وهذا لا يرى له مبررا لهذا التحفظ، بل على العكس من ذلك، فإنه من العدل إخضاع كل مسؤول للرقابة مهما كان منصبه ما دام يعمل في ممتلكات الدولة وبأموالها.

وتجدر الإشارة إلى الغياب الشبه كلي للتنسيق في مجال الرقابة بين الأجهزة الرقابية المختلفة، فالمشرع لم يتكلم مثلا عن علاقة مجلس المحاسبة بالمفتشية العامة للمالية، وعدم وجود نصوص قانونية لضبط هذا التعاون تبقى من بين النقائص التي يعرفها النظام الرقابي الجزائري، لأن هذا التنسيق يسمح بتقادي الأعمال المزدوجة وكل ما يصاحب ذلك من سوء التفاهم بين الهيئات الرقابية.

فالنظام الرقابي الحالي والمتمثل في مراقبة ترخيصات الميزانية، يلاحظ أنه آن الأوان لترك مكانه لرقابة احترام التزام النفقة ضمن الشروط المحددة في البرامج، فبدلا من مراقبة احترام القوانين والتنظيمات، يصبح مجلس المحاسبة يراقب مدى مطابقة النتائج مع الأهداف المسطرة لها ضمن الشروط والأجال والتكاليف المحددة، إضافة إلى التقويم النوعي في استعمال الإعتمادات وفعالية التصرف الإداري وتحقيق الأهداف المبرمجة والتقويم الاقتصادي.

وعليه ولكي تستطيع أجهزة الرقابة في الجزائر أن تقوم بدورها على أحسن وجه في مجال حماية الأموال العامة من جميع أشكال النهب والمخالفات، وكذلك لضمان حسن التسيير والاستعمال الأمثل والرشيد لهذه الأموال، يجدر الأخذ بهذه التوصيات:

- ضرورة دعم الرقابة السياسية والشعبية والرقابة القضائية حتى يكتمل بناء النظام الرقابي لأن الرقابة المالية وحدها لا تكفي لأنها رقابة إدارية تقنية.

- يجب، ومن أجل التمكن من تحسين نوعية الرقابة، ضبط خطة لتنمية الموارد البشرية والتي تتكفل بعملية تحسين مستمر لكفاءات المستخدمين القائمين بالرقابة والتدقيق والتنفيذ، حتى يتسنى لهم مواكبة التطورات لاسيما تلك المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية والمنهجيات الحديثة للتسيير.

- لا بد من إرساء نظام الرقابة القبلية ودعم الأجهزة القائمة بها والأشخاص المكلفين بها لأنها هي الأهم لكونها تحول دون الأخطاء والاختلاسات وما شابهها قبل وقوعها.

- وتبعاً لما سبق، يجب أن تتوفر هذه الهيئات الرقابية على الوسائل البشرية والمادية الضرورية لمزاولة مهامها على أحسن وجه، وأن تسعى دائما لتوظيف الكفاءات العالية في مختلف التخصصات.

- وجوب اعتماد الأنظمة الرقابية التي يسهل فهمها وتطبيقها بما يضمن الأداء الحسن والفعال، والكف عن الاستيراد الجاهز للقوانين بما لا يتلاءم مع واقعنا ولا أنظمتنا السائدة.

- ومنه، ومن أجل ضمان أقصى درجة لفعالية الرقابة، يجب أن تتبع نتائج المراقبة بالإشهار الواسع، لإفادة أكبر عدد ممكن من المسؤولين وإعلام الرأي العام بالحقائق.

- العمل على وضع آليات تسعى لتطبيق النتائج سواء كانت مخالفات أو تعليمات أو توصيات.

- نلمس تزايد الحاجة للمساءلة عن مصير القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة، ولا يتحقق ذلك إلا بتطبيق مبدأ الشفافية في عمليات الرقابة، وفي فحص وتقييم كفاءة وفعالية البرامج الرقابية، إضافة إلى الوصول الحر والموضوعي إلى المعلومات، لمعرفة إن كانت الأهداف والخطط قد تم بلوغها، وهذا من أجل الكشف عن الأخطاء والمخالفات وبالتالي تحديد عيوب النظام والتمكن من تقييم الأداء والطريقة التي يتم إتباعها لبلوغ الأهداف المسطرة.

- يلاحظ ركود التقنية المحاسبية وعدم مرونة النصوص التنظيمية للمحاسبة العمومية الشيء الذي لم يسمح لها بالتأقلم مع المعطيات الخارجية المتغيرة، وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة الإسراع في إيجاد نظام محاسبي متطور ومسائر للمعطيات الخارجية مثل المخطط المحاسبي للدولة (PCE).

فهرس الأشكال

- شكل رقم 01: كيفية إعداد التقرير التوجيهي للميزانية العامة للدولة ص 188
- شكل رقم 02: أنماط الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة ص 190

فهرس الجداول

- جدول رقم 01: أمثلة عن حسابات التخصيص الخاص ونسب تمويلها من الميزانية العامة الجزائرية ص 201
- جدول رقم 02: قوانين ضبط أو تسوية الميزانية المعروضة على البرلمان ص 236
- جدول رقم 03: ملاحظات التقرير التقييمي لمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 بشأن بعض حسابات التخصيص الخاص ص 243

المراجع

قائمة المراجع

أولاً - باللغة العربية

1) الكتب والمؤلفات

- 1) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي إقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 03، جوان 2004.
- 2) أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، المطبعة السلفية ومكتبتها، ط 03، القاهرة 1382 هـ.
- 3) آدمون رباط، القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، ج 01، ط 02، دار العلم للملايين، بيروت، 1968.
- 4) أحمد جامع، علم المالية العامة، ج 01، ط 03، دار النهضة العربية، القاهرة 1975.
- 5) ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قاموس باللغتين العربية والفرنسية قصر الكتاب، البلدة، 1998.
- 6) بشير يلس شاوش، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة حسابات التخصيص الخاص، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- 7) ثروت عبد العال أحمد، النظام القانوني للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2002.
- 8) جلال بوعاتي، البرلمان يلتهم 600 مليار سنويا ويتخصص في الأسئلة الشفوية والأيام الدراسية، الخبر اليومي، السنة 20، العدد 5965، الثلاثاء 13 أفريل 2010.
- 9) جمال الدين محمد بن المنظور، لسان العرب، ج 01، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1955.
- 10) جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 11) حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، ط 02، بيروت، 1973.
- 12) حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

- 13) خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2007.
- 14) دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 15) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية " دراسة مقارنة "، دار الفكر العربي، ط 02، القاهرة، 1966.
- 16) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (الكتاب الثالث)، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1971.
- 17) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- 18) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، ط 03، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
- 19) صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 20) طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للطباعة، الأردن، 1999.
- 21) عمر حسنين، المحاسبة الحكومية والقومية، دار النهضة العربية، بيروت، 1974.
- 22) علي بن محمد حبيب البصري الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- 23) عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 24) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، المطبعة الكمالية، مصر 1988.
- 25) عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.
- فيصل فخري مرار، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1995.
- 26) قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط 03، 1978.
- 27) كريستين أستروب، نظرة عامة على الخطة الاستراتيجية 2011-2016، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، المجلد 37، العدد 04، الولايات المتحدة الأمريكية، 2010.

- (28) لمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني، عدد 04، 2003.
- (29) مالكولم سيكرت، أصول تحضير الميزانيات الناجحة، الدار العربية للعلوم، لبنان، 1997.
- (30) مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، الجزائر، 1996.
- (31) محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- (32) محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، ج 01، ط 02، القاهرة، 1969.
- (33) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975.
- (34) محمد حربي، الجزائر 1954-1962، جبهة التحرير الوطني الأسطورة والواقع، ترجمة كميل قصير داغر، مؤسسة الأبحاث العربية، ط 01، 1983.
- (35) محمد بوتين، المحاسبة العامة للمؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- (36) محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، 2003.
- (37) محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.
- (38) محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، سوريا، ط 01، 2005.
- (39) محمود إبراهيم والي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- (40) مصطفى كمال محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- (41) وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام الرئاسي دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.

(2) المقالات

- (42) خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، مجلة يصدرها مجلس الأمة، عدد 25، أبريل 2010.

3) الرسائل والمذكرات

أ) الرسائل

- 43) العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه 2005.
- 44) صلاح العطيفي محمود، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة 1977.
- 45) طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.
- 46) عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، د س ط.
- 47) عطاء الله سالم جويعد الصرايرة، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني، دراسة مقارنة مع النظامين المصري والإنجليزي، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1999.
- 48) فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1982.
- 49) فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2012.

ب) المذكرات

- 50) ابن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003/2002.
- 51) الحاج إبراهيم محمد، المحاسبة العمومية كأداة للمراقبة، مذكرة ليسانس، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، 1995.
- 52) الصادق الأسود، المحاسبة العمومية كأداة للتسيير والرقابة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر السنة الدراسية 93/92.
- 53) أمزال فاتح، حسابات التخصيص الخاص في النظام الميزاني الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر، 2009.
- 54) إلياس حودميسة، الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2010/2002، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012.

- 55) برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009،
- 56) زيوش رحمة، الرقابة المالية على أعمال مؤسسات ومراكز التكوين المهني والتمهين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998/1999.
- 57) زكرياء برزيق، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 58) سكوتي خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2013.
- 59) سني إسماعيل، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، شهادة الماجستير، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدينة، 2014.
- 60) شلالي رضا، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2002.
- 61) محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1998.
- 62) ملياني عبد الرحمن حميد، المفتشية العامة للمالية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2002.
- 63) نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.

4) النصوص القانونية

أ) الدساتير الجزائرية

- 64) الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 15/07/1976 المتضمن الميثاق الوطني، المعهد التربوي الوطني، الجزائر 1976.
- 65) الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1976، المتضمن دستور 1976، ج ر عدد 94.
- 66) المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28/02/1989، المتضمن إصدار دستور 1989، ج. ر عدد 09.
- 67) دستور 1996 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76.

ب) القوانين والأوامر

* القوانين العضوية

68) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 01.

69) القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15.

70) القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06/09/2004 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57.

71) القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات، ج. ر عدد 01، الصادرة في 14 جانفي 2012.

72) القانون العضوي رقم 16/10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر عدد 50، الصادرة في 28/08/2016.

73) القانون العضوي لـ 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية الفرنسية.

* القوانين العادية

74) القانون المدني الجزائري.

75) القانون رقم 62-175 المؤرخ في 31/12/1962 المتعلق بتمديد العمل بالتشريع الفرنسي النافذ إلى غاية إشعار آخر، ج ر عدد 02.

76) قانون المالية رقم 63-110 المؤرخ في 02/04/1963، المعدل لقانون المالية رقم 62-155 المؤرخ في 31/12/1962.

77) القانون رقم 63-198 المؤرخ في 08/06/1963 المتضمن إنشاء الوكالة القضائية للخرينة، ج ر عدد 38.

78) قانون المالية المكمل لقانون المالية لسنة 1965 رقم 65-93، المؤرخ في 08/05/1965.

79) القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر عدد 32.

80) القانون رقم 80-02 المؤرخ في 09/02/1980، المتضمن قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 1978.

- (81) القانون رقم 80-05، المؤرخ في 01 مارس 1980، ممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، ج. ر عدد 10، الصادرة 04 مارس 1980.
- (82) القانون رقم 84-04 المؤرخ في 07/01/1984، المتضمن قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 1979، ج ر عدد 02.
- (83) القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، ج. ر عدد 28.
- (84) القانون رقم 85-10 المؤرخ في 26/12/1985، المتضمن قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 1980، ج ر عدد 57.
- (85) القانون رقم 87-02 المؤرخ في 20/01/1987، المتضمن قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 1981، ج ر عدد 04.
- (86) القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02.
- (87) القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12/01/1988، المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 02.
- (88) القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31/12/1989 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 01.
- (89) القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17/04/1990 المتعلق بالبلدية ج ر عدد 15
- (90) القانون رقم 90-09 المؤرخ في 17/04/1990 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15
- (91) القانون رقم 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990 المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، ج ر عدد 35.
- (92) القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج ر عدد 53.
- (93) القانون رقم 91-02 المؤرخ في 08/01/1991 الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج ر عدد 02.
- (94) القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04/04/1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج ر عدد 24، المعدل بالقانون رقم 2000-04 المؤرخ في 06/12/2000 ج ر عدد 75، والقانون رقم 06/08 المؤرخ في 23/02/2008، ج ر عدد 10.
- (95) القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 والمتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج. ر عدد 58، الصادرة في 07 أكتوبر 2010.

- (96) القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48.
- (97) القانون رقم 09-09 المؤرخ في 30/12/2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010، ج ر عدد 78.
- (98) القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 37.
- (99) القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، ج. ر عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
- * الأوامر**
- (100) الأمر رقم 65-320، المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج. ر عدد 108، الصادر في 31 ديسمبر 1965.
- (101) الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، ج ر عدد 46.
- (102) الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل، ج ر عدد 48.
- (103) الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج ر عدد 49.
- (104) الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05/07/1973 المتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر، ج ر عدد 62.
- (105) الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بصلاحيات وتنظيم مجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.
- (106) الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 29/03/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
- (107) الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 09/07/1996، المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال، ج ر عدد 43، المعدل والمتمم بالأمر رقم 03/10 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر عدد 50.
- (108) الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر عدد 50.

- 109) الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،
ج ر عدد 14، المتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر عدد 50.
110) الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام
للوظيفية العمومية، ج ر عدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.
111) الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26/08/2010، المعدل للأمر رقم 95-20 المؤرخ
في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 50.

ج) المراسيم

* المراسيم التشريعية

- 112) المرسوم التشريعي رقم 92-04، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، المتضمن قانون
المالية التكميلي، جريدة رسمية عدد 73.
113) المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19/01/1993، المتضمن قانون المالية
التكميلي، ج ر عدد 04.

* المراسيم الرئاسية

- 114) المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19/04/1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية.
115) المرسوم رقم 68-238 المؤرخ في 30/05/1968، المتضمن القانون الأساسي
الخاص بالمراقبين العاميين للمالية، ج ر عدد 44.
116) المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20/11/1995، المحدد للنظام الداخلي
لمجلس المحاسبة، ج ر عدد 72.
117) المرسوم الرئاسي رقم 97-498، المؤرخ في 27/12/1997 المتعلق بالتنظيم المالي
والإداري للمراكز الدبلوماسية والقنصلية، ج ر عدد 86.
118) المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، المتضمن التعيين في
الوظائف العليا في الدولة من طرف رئيس الجمهورية، ج ر عدد 76.
119) المرسوم الرئاسي رقم 02-195 المؤرخ في 01/06/2002، المتضمن القانون
الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز (سونلغاز)، ج ر عدد 39.
120) المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002، المتضمن تنظيم
الصفقات العمومية ج ر عدد 52، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ
في 11/09/2003، ج ر عدد 55.

121) المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29/09/2007، المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بسيرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج ر عدد 61.

122) المرسوم الرئاسي رقم 08-338، المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 المعدل والمتمم للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 62، الصادرة في 09 نوفمبر 2008.

123) المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج. ر عدد 58، الصادرة في 07 أكتوبر 2010.

124) المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015، والمتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50 والصادرة بتاريخ 20/09/2015، ص 41.

125) المرسوم الفرنسي رقم 62-1587 المؤرخ في 29 ديسمبر 1962.

* المراسيم التنفيذية

126) المرسوم رقم 80-53، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج. ر عدد 10، صادرة في 04 مارس 1980.

127) المرسوم رقم 82-145، المؤرخ في 10 أبريل 1982، المتعلق بتنظيم صفقات المتعامل العمومي، ج. ر عدد 15، الصادرة في 13 أبريل 1982.

128) المرسوم رقم 83-502، المؤرخ في 20 أوت 1983، المتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة المالية، ج. ر عدد 35، الصادرة في 23 أوت 1983.

129) المرسوم التنفيذي رقم 89-198 المؤرخ في 07/11/1989، المحدد لشروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، ج ر عدد 47.

130) المرسوم التنفيذي رقم 90-188، المؤرخ في 23 جوان 1990، المحدد لهيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج. ر عدد 26، صادرة في 27 جوان 1990.

131) المرسوم التنفيذي رقم 90-189، المؤرخ في 23 جوان 1990، الذي يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد، ج. ر عدد 26، الصادرة في 27 جوان 1990.

132) المرسوم التنفيذي رقم 90-190 المؤرخ في 23/06/1990، المحدد لاختصاصات وزير الاقتصاد، ج ر عدد 36.

133) المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27/10/1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية ج ر عدد 46.

134) المرسوم التنفيذي رقم 90-32، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج. ر عدد 53، صادرة في 05 ديسمبر 1990.

135) المرسوم التنفيذي رقم 90-334، المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج. ر عدد 46، الصادرة في 31 أكتوبر 1990.

136) المرسوم التنفيذي رقم 91-72، المؤرخ في 09 مارس 1991، للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج. ر عدد 11، الصادرة في 13 مارس 1991.

137) المرسوم التنفيذي رقم 91-129، المؤرخ في 11 ماي 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، ج. ر عدد 23، الصادرة في 22 ماي 1991.

138) المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07/09/1990، المتضمن تعيين المحاسبي العموميين واعتمادهم، ج ر عدد 43، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-41 المؤرخ في 19/01/2003، ج ر عدد 04، والمرسوم التنفيذي رقم 04-379 المؤرخ في 28/11/2004، ج ر عدد 76.

139) المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، ج. ر عدد 43، الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

140) المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج. ر عدد 43، الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

141) المرسوم التنفيذي رقم 91-320، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، المعدل للمرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10 أبريل 1982 المتضمن تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج. ر عدد 44، الصادرة في 25 سبتمبر 1991.

142) المرسوم التنفيذي رقم 91-496 المؤرخ في 21/12/1991، المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للمالية، ج ر عدد 67.

143) المرسوم التنفيذي رقم 92-07 المؤرخ في 14/01/1992، المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، ج ر عدد 02.

144) المرسوم التنفيذي رقم 92-19 المؤرخ في 09/01/1992، الذي يحدد الإجراءات الدفع بالاعتماد في نفقات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 05، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 92-24 المؤرخ في 28/01/2009، ج ر عدد 07.

145) المرسوم التنفيذي رقم 92-26 المؤرخ في 13/01/1992، المتعلق بالحسابات الجارية الخاصة بالمحاسبين العموميين والوكلاء الإداريين، ج ر عدد 05.

146) المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22 فيفري 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج. ر عدد 15، الصادرة في 26 فيفري 1992.

147) المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج. ر عدد 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992.

148) المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 14 شعبان 1413هـ الموافق لـ 06 فبراير 1993م المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات، ج. ر عدد 09، الصادرة في 10 فيفري 1993.

149) المرسوم التنفيذي رقم 93-81، المؤرخ في 03 مارس 1993، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-118 المؤرخ في 14 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخرينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، ج. ر عدد 20، الصادرة في 28 مارس 1993.

150) المرسوم التنفيذي رقم 93-108، المؤرخ في 05/05/1993، المتضمن تحديد كفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 30.

151) المرسوم التنفيذي رقم 94-374 المؤرخ في 14/11/1994، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 90-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج ر عدد 76.

152) المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 والذي يحدد صلاحيات وزير المالية، ج. ر عدد 15، الصادرة في 19 مارس 1995.

153) المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22/01/1996، المحدد انتقاليا للأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ر عدد 06.

154) المرسوم التنفيذي رقم 96-105 المؤرخ في 11/03/1996، المحدد لكيفيات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وتسييرها وكذا كيفيات تعيين أعضائها وقانونهم الأساسي والنظام التعويضي المطبق عليهم، ج ر عدد 18.

155) المرسوم التنفيذي رقم 96-408 المؤرخ في 18/11/1996، المتضمن إحداث المفتشية العامة في وزارة العمل والحماية الاجتماعية والتكوين وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 71.

156) المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21/07/1997، المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها وضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج ر عدد 48.

157) المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ 13/07/1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر عدد 51، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 2000-40 المؤرخ في 14/02/2000، ج ر عدد 06، والمرسوم رقم 02-62 المؤرخ 12/02/2002، ج ر عدد 10، والمرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 02/05/2009، ج ر عدد 26.

158) المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 16/11/1999، الذي يحدد كيفيات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 82.

159) المرسوم التنفيذي رقم 2000-269، المؤرخ في 31/08/2000 المتعلق بتفويض أعضاء الحكومة لإمضاءاتهم، ج ر عدد 55.

160) المرسوم التنفيذي رقم 02-04 المؤرخ في 06/01/2002، المحدد لتشكيلة اللجنة الوطنية المكلفة بتوزيع مستخدمي إدارة البريد وأملاكها، ج ر عدد 02.

161) المرسوم التنفيذي رقم 02-127، المؤرخ في 07-04-2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 23، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08-275، المؤرخ في 06/09/2008، ج ر عدد 50.

162) المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ 19 جانفي 2003 والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، ج. ر عدد 04، الصادرة في 22 جانفي 2003.

163) المرسوم التنفيذي رقم 03-279، المؤرخ في 23/08/2003، المحدد لمهام الجامعة والقواعد الخاصة بسيرها وتنظيمها، المعدل، ج ر عدد 51

164) المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج. ر عدد 75، الصادرة في 02 ديسمبر 2007.

165) المرسوم التنفيذي رقم 10-214، المؤرخ في 16/09/2010، المحدد للقانون الأساسي للغرف الفلاحية، ج ر عدد 54.

166) المرسوم التنفيذي رقم 09/347، المؤرخ في 03 ذي القعدة 1430 الموافق لـ 22 أكتوبر 2009، الذي يحدد كفاءات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، ج. ر عدد 62.

د) الأنظمة الداخلية

167) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، ج. ر عدد 84، الصادرة في 28 نوفمبر 1999.

168) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج. ر عدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.

هـ) تعليمات ولوائح المجلس الشعبي الوطني

* التعليمات

169) التعليمات رقم 08 المؤرخة في 12/07/2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المنشورة بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 المؤرخة في 17/07/2000.

* اللوائح

170) اللائحة المؤرخة في 02/03/2010 المتضمنة القانون الأساسي الخاص بموظفي المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 37.

و) القرارات والمناشير

* القرارات

171) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21/08/1983 المتضمن المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي على الصعيد المحلي، ج ر عدد 35.

172) القرار الصادر عن وزير الاقتصاد المؤرخ في 25/08/1992 الذي يحدد عدد المراقبين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، ج ر عدد 89.

173) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03/09/1994، المتضمن تعيين مراقبين ماليين مساعدين، ج ر عدد 75.

- 174) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26/09/1994، المتضمن تعيين مراقب مالي مساعد، ج ر عدد 76.
- 175) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26/09/1994، المتضمن إنهاء مهام مراقب مالي، ج ر عدد 76.
- 176) القرار الوزاري المؤرخ في 02/01/1999، الذي يعدل ويتمم القرار الوزاري المؤرخ في 02/06/1994 المحدد لمقرات المديرية الجهوية للمفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي، ج ر عدد 04.
- 177) القرار الوزاري المؤرخ في 03 شعبان 1426 هـ الموافق لـ 07 سبتمبر 2005 م الذي يحدد تنظيم خزينة الولاية وصلاحياتها، ج. ر عدد 33، الصادرة بتاريخ 21 ماي 2006.
- 178) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08/03/2008، المحدد لقائمة الإيرادات والنفقات المقيدة في حساب التخصيص الخاص رقم 075-302 الذي عنوانه صندوق ضحايا الإرهاب، ج ر عدد 23.
- 179) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08/03/2008، المحدد لقائمة الإيرادات والنفقات المقيدة في حساب التخصيص الخاص رقم 302/112 الذي عنوانه صندوق تعويض ضحايا وذوي الحقوق حقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية والمواطنة، ج ر عدد 23.
- 180) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08/06/2010، المحدد للجدول الزمني المطبق للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات الاستشفائية، ج ر عدد 47.
- 181) القرار الوزاري المؤرخ في 05/05/2011، المحدد للالتزامات الاحتياطية، ج ر عدد 32.

* المناشير

- 182) المنشور الوزاري المشترك رقم 2055، المؤرخ في 14/11/1990 المتعلق بإعداد الميزانيات الأولية لسنة 1991 للولايات والبلديات.

(ي) مصادر مختلفة

* تقارير مجلس المحاسبة

- 183) التقرير السنوي العام لسنة 1995 الذي تمت المصادقة عليه في 05/02/1997 ونشر بالجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 19/11/1997.

184) التقرير السنوي العام لسنة 1996 و 1997 الذي تمت المصادقة عليه في 1998/05/31 ونشر بالجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 1999/02/28.
* **حصيلة نشاطات مجلس الأمة (عدد خاص)** تضمن نشاطات الفترة الممتدة ما بين 1998 و 2007، أصدره مجلس الأمة جانفي 2007.

*** الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني**

185) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 05 المؤرخة في 1997/10/20.

186) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 06 المؤرخة في 1997/10/22.

187) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 1997/12/15.

188) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 24 المؤرخة في 1997/11/24.

189) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 1998/12/12.

190) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 195 المؤرخة في 2000/04/22.

191) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 196 المؤرخة في 2000/05/03.

192) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 197 المؤرخة في 2000/05/08.

193) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 210 المؤرخة في 2000/07/05.

194) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخة في 2001/04/23.

*** بعض المواقع الإلكترونية**

195) موقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية على شبكة الإنترنت: www.intosai.org

- 196) موقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على شبكة الإنترنت:
www.araboasai.org
- 197) موقع مجلس المحاسبة الجزائري: www.Comptes.org.dz
- 198) موقع الاستعلام للمجلس الشعبي الوطني على الإنترنت: www.assemblée-nationale.fr

ثانيا / باللغة الفرنسية

1) المؤلفات المتخصصة

- 199) Alain Resplandz, Bernard, Les contrôles de l'exécution Budgétaire, In collection " Les notices ", Finances publiques, Documentation, Françaises, Paris, 2000.
- 200) André Paysant, Finance publique, 04 édits, Armand collin, Paris, 1997.
- 201) BAZY Malaurie claire, les rapports de la cour des comptes au parlement : Synthèse, R.F.F.P, N= 99, 2007.
- 202) BENAÏSSA SAÏD, Fiscalité Produits Domaniaux Parafiscalités, Nouvelles édition, Megasoft, Alger, 2001
- 203) BENAÏSSA Saïd, Introduction aux finances publiques « études comparatives des systèmes financières : Islamique, Libérale, socialiste », imp. EPA , Alger, 1982.
- 204) BERGET Levrolt, l'administration nouvel, Paris, 2001.
- 205) BOUARA (M.T), L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, Les pages bleues internationales, O P U, Alger, 2007.
- 206) Christian Bigaut, finances publiques, droit budgétaire, le budget de l'état, université ellipses 02, 1995.
- 207) CHUBERT Guillaume, la loi organique relative aux lois de finances, LOLF, du 01 Aout 2001, Documentation Française, Paris, 2001.
- 208) CAMBY Jean Pierre, la LOLF, et les rapports entre les institutions, R.F.F.P, N= 97, 2007, p 20,22 ; Article 47 de la loi organique pour 2001.
- 209) DERUEL (D) - BUISSON (J), Finances publiques, Budget et pouvoir financier, Dalloz, 2001.
- 210) DESCHEMAFKER Christian, la cour des comptes.
- 211) C. Chatail, finances publiques, Edit, centre de publication Universitaire le périscope (C P U), 2000.

- 212) DUSSART Vincent, l'exécution de la loi de finance pour 2006, R.F.F.P, N= 99, 2007.
- 213) François Chouvel, Finances publiques, 10 édits, Gualino éditeur, Paris, 2007.
- 214) Gérard Terrien, Yamina Reynaud, Jean Pierre Reynaud, Finances Publiques Foucher, France, 2006/2007.
- 215) Guides du contrôleur financier des dépenses engagées, Ministère des finances, direction générale du budget, 1999.
- 216) Jean François Picard, Finances Publiques, 2ème édit, LITEK, Paris, 2009.
- 217) Mohand Boukersi, Gestion des Finances Publiques (Les règles d'Exécution du Budget), Polycopie, Ecole Nationale d'Administration, Direction de la Formation Continuée, Janvier, 1998.
- 218) Michel Bouvier- M. Chiratine Exlasson- Jean Pierre Lassalle- Finances Publiques - 4 ème Edit- L G D J – Paris – 1998- . Voir aussi- Mohand Boukersi - op- cit-.
- 219) MICHEL BAUL, les finances publiques : De A à Z, Edi, E S K A, Paris, 1998.
- 220) Michel Lacombe, Xavier Vandendriessche, les finances publiques, 2° édit, DALLOZ, Paris, 1996, p 132.
- 221) Pierre Di Malta, Finance publique, Tome 01 (Le Budget), P U F, Paris, 1999.
- 222) Raymond Muzellec, Finances Publiques, concours administratifs Catégorie A, I P A G/ I R A, 11 ème Edit, Dalloz, Paris, 2000.
- 223) Jean Marie – Claude Emeri, Budget de L'état, P, U, F, Paris, 1972.
- 224) OLIVA Eric, finances publiques.
- 225) Remli Mouloud, Approche Comparative des cours des comptes Française et Algérienne, OPU, Alger, 1987.
- 226) PHILIPPE Dautry, PHILIPPE Lamy, le contrôle de la gestion publique par la cour des comptes et par le parlement : Concurrence ou complémentarité ? R.F.F.P, N= 80, 2002.
- 227) MAGNET Jacques, la cour des comptes, 5 éditions.
- 228) RESPLANDY BERNARD Alain, les contrôles de l'exécution budgétaire ..., op cit.
- 229) FLIZO Stéphanie, la responsabilité des gestionnaires publics en Europe, A.J.D.A, Avril 2005.
- 230) MAGNET Jacques, op cit, p 38 ; POUJADE Bernard, état des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public, op, cit.

- 231) LELONG Pierre, La cour des comptes en 2005 : Tradition et modernité, R.F.F.P, N= 89, 2005.
- 232) VACHIA Jean Philippe, refonder les principes de la responsabilité du comptable public, quelques pistes, R.F.F.P, N= 92, 2005.
- 233) VANDENCHIESSCHE Xavier, une réforme d'ensemble est indispensable, R.F.F.P, N= 92, 2005.
- 234) SLAMA Alain Gérard, devons nous avoir peur de la liberté DELAFOSSE François, le rôle de la cour des comptes, R.F.F.P, N= 92, 2005.
- 235) BASSE Jean, L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics: la point de vue du directeur Général de la comptabilité publique, R.F.F.P N= 92.
- 236) CAUDAL SYLVIE, op cit; JOSSE Philippe, nouvelle architecture budgétaire.
- 237) Cyrille Pierre, le contrôle de l'exécution des budget locaux, documentations Françaises, Paris, 2000.

(2) المؤلفات العامة

- 238) André De Laubader, Traite de Droit Administratif, L G D J, Soufflot, Paris, T 01, 1976.
- 239) Ahmed MAHIOU, Coures d'Institution Administratives, Troisième Semestre de la Licence en Droit, O P U, Alger, 1976.

(3) المقالات

- 240) BENAÏSSA Saïd, La déconcentration financières, revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, volume XI, N 02, Juin 1974, p 337, et s.
- 241) BENAÏSSA SAÏD, Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, Revue du centre maghrébin d'études et de recherches administratives « INTIGRATION» N 13 -1980- p 57 .
- 242) BENAÏSSA Saïd, L'autonomie des E.P.E et les finances publiques """, Revue Algérien des sciences juridiques économiques et politiques. Faculté des droit et des sciences administratives, université d'Alger , V, XXVII-N°01- Mars 1989, P 186.
- 243) BENAÏSSA Saïd, « L'autonomie des EPE et les finances publiques» Revue Algérien des sciences juridiques économiques et politiques. Faculté des droit et des sciences administratives, université d'Alger, V, XXVII-N°01- Mars 1989, RASJEP, n° 01, mars 1989, pp 159-213.

244) DENIDENI Yahia, la genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances. Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques. Faculté du droit et des sciences administratives, université d'Alger, V, XXXVII, N= 02, 1999.

245) Djaffar Zioui, L'évolution du régime de responsabilité des comptables public du regard de la modernisation de la gestion budgétaire, IDARA, revue de l'école nationale d'administration, Numéro spécial, V 16 n° 02-2006 n° 32, pp 55-72.

(4) الرسائل

246) BOUARA (M.T) La loi de finances en Algérie, Doctorat d'Etat, L'université d'Alger, 2006.

(5) الملتقيات

247) BENAÏSSA Saïd- Les contrôles administratifs avant paiement, quelle mutation ?

Colloque sur le contrôle des finances publiques, Tunis, 28/29 et 30 /01/1988.

248) ABDELAZIZ BARI, La responsabilité du contrôleur financier, colloque du CMERA, janvier 1988.

(5) النصوص القانونية

* الدساتير الجزائرية

249) Constitution algérien du 10 septembre 1963, Journal Officiel N: 64

الفهرس

الصفحة	العنوان	
01		المقدمة
07	الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة القاعدية	الباب الأول
08	رقابة الأعموان التنفيذيين	الفصل الأول
09	الأمر بالصرف	المبحث الأول
09	المقصود بالأمر بالصرف	المطلب الأول
21	الدور الرقابي للأمر بالصرف	المطلب الثاني
43	رقابة المراقب المالي (رقابة سابقة)	المبحث الثاني
44	المقصود برقابة المراقب المالي	المطلب الأول
65	موضوع الرقابة وتقديرها	المطلب الثاني
82	رقابة المحاسب العمومي	المبحث الثالث
83	النظام القانوني للمحاسب العمومي والمحاسبة التي يقوم بمسكها	المطلب الأول
105	دفاتر المحاسب العمومي	المطلب الثاني
114	رقابة المفتشية العامة للمالية	الفصل الثاني
115	مراحل تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر	المبحث الأول
115	تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر	المطلب الأول
119	التنظيم القانوني الحالي لهياكل المفتشية العامة للمالية	المطلب الثاني
134	مهام المفتشية العامة للمالية	المبحث الثاني
134	مجال وموضوع تدخل المفتشية العامة للمالية	المطلب الأول
150	القواعد والإجراءات الضابطة لرقابة المفتشية العامة للمالية	المطلب الثاني
164	تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية	المبحث الثالث
164	تقدير الرقابة والتنظيم القانوني لهياكل المفتشية العامة للمالية	المطلب الأول
169	تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية	المطلب الثاني

175	الأجهزة الرقابية على مستوى الرقابة العليا	الباب الثاني
176	الرقابة البرلمانية	الفصل الأول
176	نشأة وتطور الرقابة البرلمانية في النظام الجزائري	المبحث الأول
176	من الاستقلال إلى سنة 1984	المطلب الأول
180	من سنة 1984 إلى الوقت الحاضر	المطلب الثاني
183	أنواع ووسائل الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة	المبحث الثاني
184	الرقابة البرلمانية السابقة على الميزانية العامة للدولة	المطلب الأول
203	الرقابة البرلمانية المرافقة واللاحقة على الميزانية العامة للدولة	المطلب الثاني
242	مدى فاعلية الرقابة البرلمانية	المبحث الثالث
243	مدى استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية	المطلب الأول
254	مدى نجاعة وضرورة وسائل الرقابة البرلمانية على الميزانية	المطلب الثاني
266	رقابة مجلس المحاسبة كهيئة عليا مستقلة	الفصل الثاني
267	نشأة الرقابة للهيئات الدولية المستقلة وتطورها	المبحث الأول
267	نشأة رقابة الهيئات العليا المستقلة وتطورها في بعض الدول العربية	المطلب الأول
275	نشأة وتطور التنظيمات الدولية لأجهزة الرقابة المالية العليا المستقلة	المطلب الثاني
288	تنظيم وصلاحيات مجلس المحاسبة	المبحث الثاني
288	تنظيم مجلس المحاسبة في الجزائر	المطلب الأول
290	اختصاص وصلاحيات مجلس المحاسبة	المطلب الثاني
301	تقدير لفاعلية مجلس المحاسبة	المبحث الثالث
302	مدى استقلالية مجلس المحاسبة	المطلب الأول
309	مدى حصانة أعضاء مجلس المحاسبة	المطلب الثاني
320		الخاتمة
328		المراجع
348		الفهرس