

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبوبكر بلقايد - تلمسان

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير

مذكرة رقم 19 لسنة 2007/2006 في العلوم الاقتصادية قصص

قليل اقتصادي

الموضوع:

مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل

الإصلاحات المالية

حالة الجزائر

من إعداد الطالب:

بويقرة الشيخ

تحت إشراف البروفيسور:

أ.د. باركة محمد الزين

أمام أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان.....	أستاذ التعليم العالي	أ.د. شريف شكيب أنوار
مقررا	جامعة تلمسان.....	أستاذ التعليم العالي	أ.د. باركة محمد الزين
ممتحنا	جامعة تلمسان.....	أستاذ محاضر	د. تشوار خير الدين
ممتحنا	جامعة تلمسان.....	أستاذ محاضر	د. شعيب بغداد

السنة الجامعية: 2007/2006

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

كلمة شكر و عرفان أتوجه بها إلى أستاذي المشرف
البروفيسور باركة محمد الزين على مجهوداته الجبارة
التي وهبها لنا طيلة هذا العمل.

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة المناقشة
على قبولهم مناقشة عملنا هذا.

كما لا أنسى كل الزملاء الأساتذة من جامعة سيدي
بلعباس

الشيخ.

الفهرس

- 01..... المقدمة العامة
- 05..... الفصل الأول: الجوانب الفنية للنفقة العامة ✓
- 07..... المبحث الأول: جذور وماهية النفقة العامة
- 08..... ✓ المطلب الأول: الدولة وسياسة الإنفاق
- 09..... ✓ المطلب الثاني: شكل النفقة العامة
- 10..... ✓ المطلب الثالث: مصادر النفقة العامة
- 12..... ✓ المطلب الرابع: هدف النفقة العامة
- 14..... المبحث الثاني: تقسيم النفقة العامة
- ✓ المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها
- 14..... (الغائية)
- 15..... ✓ المطلب الثاني: النفقات العادية والغير عادية (معيار الدورية)
- 16..... ✓ المطلب الثالث: النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية
- 19..... ✓ المطلب الرابع: النفقات المحلية والنفقات الوطنية
- 19..... المبحث الثالث: تقسيمات النفقات العامة حسب التشريع الجزائري
- 20..... ✓ المطلب الأول: نفقات التسيير Budget de fonctionnement
- 30..... ✓ المطلب الثاني: نفقات التجهيز Budget d'équipement
- 33..... ✓ المطلب الثالث: أنواع الاعتمادات Les crédits
- 35..... ✓ المطلب الرابع: ضوابط النفقة العامة (قواعد النفقة العامة)
- 37..... المبحث الرابع: أسباب تزايد العامة
- 40..... ✓ المطلب الأول: الأسباب الظاهرية "صورية تزايد النفقات العامة"
- 41..... ✓ المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة
- 48..... ✓ الفصل الثاني: تنفيذ الميزانية ومسؤولية أعوان التنفيذ
- 50..... المبحث الأول: أعوان التنفيذ

- 50..... L'ordonnateur الأمر بالصرف ✓
- 56..... المحاسب العمومي: المطالب الثاني ✓
- 61..... المراقب المالي: المطالب الثالث ✓
- 62..... المبحث الثاني: مسؤولية أعوان التنفيذ ✓
- 62..... المطالب الأول: مسؤولية الأمر بالصرف ✓
- 66..... المطالب الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي ✓
- 74..... المبحث الثالث: العمليات المالية ومبدأ الفصل بين الأمر بين الصرف والمحاسب..
- 74..... المطالب الأول: مراحل تنفيذ النفقات ✓
- 77..... المطالب الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ✓
- 84..... الفصل الثالث: الرقابة على تنفيذ للنفقة العامة
- 84..... المبحث الأول: الرقابة الإدارية
- 85..... المطالب الأول: المراقب المالي ✓
- 91..... المطالب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف ✓
- 94..... المطالب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية (رقابة لاحقة) ✓
- 100..... المبحث الثاني: الرقابة القضائية
- 100..... المطالب الأول: مدخل لرقابة مجلس المحاسبة ✓
- 105..... المطالب الثاني: طبيعة ورقابة مجلس المحاسبة ✓
- 109..... المطالب الثالث: نتائج رقابة مجلس المحاسبة ✓
- 115..... المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية (التشريعية)
- 115..... المطالب الأول: الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية ✓
- 119..... المطالب الثاني: الرقابة اللاحقة ✓
- 123..... الخاتمة العامة ✓
- 127..... قائمة المراجع ✓

المقدمة العامة:

إن تدخل الدولة من حارسة إلى متدخلة فمنتجة ادخل عدة تغيرات في الميزانية وهيكّل نفقاتها، ففي ظل الدولة الحارسة كان دورها يقتصر على القيام بواجبات الأمن الداخلي و الخارجي و القضاء و تسيير المرافق العمومية ومنه كان دور النفقات العامة لا يقتصر على تحقيق هذه الأغراض فقط، بل وأكثر من ذلك كان ينظر إلى نفقات الدولة باعتبارها نفقات الاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد . ومن ثم الإنفاق العام في ذلك الوقت كان ذو طابع حيادي لا يمس الهيكل الاقتصادي و الاجتماعي داخل الدولة .

لكن بعد أن شهد العالم عدة تحولات سياسية و اقتصادية خاصة الأزمة العالمية لسنة 1929 التي كانت نقطة تحول كبيرة في إعادة النظر لدور الدولة وبالتالي إلى سياساتها الانفاقية و الذي زكى هذه الفكرة (تدخل الدولة) الاقتصادي جون مينارد كينز في سنة 1936 .

لقد أصبح دور الدولة أوسع واشمل في إعادة التوازنات الاقتصادية و توجيه الاقتصاد و كذا تضيق الهوة الاجتماعية بين الطبقات و هذا كله عن طريق سياسة موازناتية فعالة .

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

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

فالهيئة الأولى تقوم بمرحلة التحضير ، التنفيذ و المصادقة، أما الهيئة الثانية فتقوم بالمصادقة و المراقبة، و الهيئة الأخيرة وظيفتها الأساسية هي المراقبة وهذه الأخيرة هي الوظيفة التي أنشئ بموجبها هذا المجلس .

وتعد مرحلة المراقبة من أهم المراحل لتنفيذ الميزانية العامة للدولة سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة ، لأنها تعتبر بمثابة التأكد من مدى احترام الأعوان المكلفون بالتنفيذ (الأمر

بالصرف و المحاسب العمومي للقوانين المعمول بها في صرف النفقات العمومية وكذلك مدى احترام سلطات التنفيذ للتراخيص التي أجازتها للمسؤولين عن السلطة التشريعية . ومن الخطر على الاقتصاد الوطني ترك كامل الحرية في تسيير الأموال العمومية لان غياب الرقابة يؤدي إلى التلاعب وتبديد الأموال العمومية خاصة وان الجزائر حاليا باشرت في تنفيذ مخططين خماسيين (المخطط الخماسي لدعم الإنعاش الاقتصادي و المخطط الخماسي التكميلي لدعم النمو) فمن باب الأولى تكون الحاجة إلى المراقبة على تنفيذ الميزانية العامة أكثر ضرورية وحيوية وذلك بسبب كبر حجم عملياتها و ما ترتبط به هذه العمليات من آثار توزيعية للدخل الوطني بين الأفراد والفئات والطبقات و أخيرا ما تسهم به هذه الميزانية في التطور العام الاجتماعي والاقتصادي و السياسي للمجتمع.

وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة تصنيفات مختلفة :

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

أما من حيث طبيعة الأشخاص محل الرقابة نجد الرقابة على الامربين بالصرف *Les ordonnateurs* ورقابة على المحاسبين العموميين *Les comptables publiques* . أما من حيث طبيعة الهيئة الرقابية فنجد الرقابة الإدارية و تقوم بها هيئات إدارية تخضع أصلا للسلطة التنفيذية (وزارة المالية) والرقابة القضائية تقوم بها هيئة تكتسي طابعا قضائيا مثل مجلس المحاسبة و هو هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى ورقابة سياسية تقوم بها الهيئات المنتخبة و تسمى أيضا رقابة برلمانية.

أما من حيث وقت الرقابة فنجد الرقابة القبليّة *Le contrôle a priori* وهي التي تقع قبل صرف الرقابة، والرقابة الأتية *Le contrôle en cour d'execution* وتكون عند حدوث النفقة وهناك رقابة بعديّة *Le contrôle posteriori* ويقع بعد التنفيذ النهائي للنفقة.

ومن هنا نستنتج أهمية هذه الدراسة أي المبررات التي أدت بنا إلى اختيار هذا الموضوع و التي نلخصها فيما يلي :

- كل الدول سواء المتقدمة أو المتخلفة بدأت تعطي أهمية كبيرة لسياسات الإنفاق العام خاصة في ظل التحولات المالية الجديدة.
 - نقص الأبحاث والمعرفة الكافية في مجال المالية العامة خاصة من حيث تنفيذ الميزانية و المراقبة . اهتمام الدول بترشيد و عقلانية في استعمال النفقات و إيجاد طرق جديدة للرقابة للحد من تلاعب و سوء تسيير المال العام.
- وإذا كانت دراستنا هاته تنصب على كل أنواع أجهزة الرقابة الموجودة حاليا فإن السؤال الجوهرى المطروح هو :

ما مدى فعالية الرقابة في تنفيذ النفقات العامة خاصة في ظل الإصلاحات المالية الجديدة؟ وهذا ما ينجر عنه عدة أسئلة فرعية نوجزها فيما يلي:

- 1- ماهية مراحل الرقابة أثناء تنفيذ النفقات العامة؟
 - 2- ما هي أجهزة الرقابة المعتمدة حاليا؟
 - 3- على أي مستوى تنصب الرقابة حتى تكون أكثر فعالية؟
 - 4- من هم الأعوان محل الرقابة وأين تكمن مسؤولية كل واحد منهم؟
- كما حاولنا في هذه الدراسة توضيح الأهداف التي من خلالها تناولنا موضوع هذا البحث والتي تتمثل فيما يلي:

- مفهوم النفقات العامة، ضوابطها و علاقتها مع تطور مفهوم و وظائف الدولة.
- معرفة مختلف تقسيمات النفقات العامة، كما نركز في دراستنا على تقسيمات النفقات العامة للميزانية العامة في الجزائر.
- تبيان أهم المراحل الأساسية لتنفيذ النفقات و الأعوان الأساسيين المكلفون بها استنادا على مختلف القوانين و التنظيمات المعمول بها.
- معرفة الدور الذي تلعبه المراقبة في كل مرحلة من مراحل تنفيذ النفقات العامة و الهيئات المكلفة بذلك.

كما اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الاستقرائي التجريبي إذا حاولنا الجمع بين الجانب النظري و الجانب التطبيقي و ذلك راجع لطبيعة الدراسة أي أننا لم نخصص قسم من الدراسة للجانب التطبيقي و القسم الآخر للجانب النظري.

محتوى الدراسة : لقد حاولنا أن نعطي نظرة حول مفهوم النفقات و أهم التقسيمات المعتمدة وركزنا دراستنا على تقسيمات النفقات العامة في قانون المالية الجزائري والأعوان المكلفون بتنفيذها والمراحل الأساسية التي تمر بها النفقة من التزام إلى صرف النفقة وأخيرا تطرقنا على مختلف أنواع الرقابة والهيئات المكلفة بذلك .

ففي الفصل الأول تناولنا كل ما يتعلق بالنفقة العامة، تعريفها، ضوابطها، تقسيماتها وصولا إلى الأسباب التي تؤدي إلى زيادة هذه النفقات العامة .

أما الفصل الثاني تطرقنا فيه إلى كل الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات ومسؤولية كل واحد منهم وكذا المراحل الأساسية التي تمر بها النفقة العامة .

أما الفصل الأخير تطرقنا فيه إلى الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية بدءا بدور المراقب المالي الذي يمارس رقابة قبلية وكذا رقابة المحاسب العمومي الذي تعتبر رقابته رقابة أنية مرورا إلى المفتشية العامة للمالية التي تأتي رقابتها بعد التنفيذ النهائي للنفقة إضافة إلى الجهاز الرقابي الآخر وهو مجلس المحاسبة والذي تمثل رقابته رقابة بعدية وقضائية و أخيرا الرقابة التشريعية (البرلمان) ورقابتها تتراوح ما بين رقابة قبلية وذلك أثناء مناقشة قانون المالية ورقابة بعدية متمثلة في قانون ضبط الميزانية، وعند الاقتضاء يمارس البرلمان رقابة أنية و في عين المكان عندما تكون هناك قضايا لها خطر على الاقتصاد الوطني ، وخاتمة هذا العمل تكون مدعمة باقتراحات و توصيات نراها لازمة لمواكبة التحولات الاقتصادية و الاجتماعية والمالية .

الفصل الأول:

الجوانب الفنية للنفقة العامة

مقدمة الفصل:

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في الآونة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع نشاطها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياساتها الاقتصادية في تحقيق الأهداف المسطرة التي تسعى إليها.

ولا نبالغ إذا ما قلنا أن المالية العامة هي المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه وللحالة السياسية وظروفها في دولة من الدول في فترة زمنية معينة، ويكفي للتدليل على ذلك أن نقف على الدور الذي تلعبه كل من الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة في الكشف عن الظروف الاقتصادية والهيكل الاقتصادي والظروف السياسية والهيكل السياسي لدولة من الدول ولنضرب أمثلة لتوضيح ذلك، إذاً ازدادت نفقات الاستثمار والتخطيط العمراني والتوسع في بناء المساكن فمعنى ذلك أننا أمام اقتصاد في مرحلة النمو.

أما إذا ازدادت الإعانات الاجتماعية وإعانات البطالة وغيرها من النفقات فإننا نكون أمام اقتصاد في حالة كساد.

ومن هذا المنطلق قسمنا فصلنا هذا إلى أربعة مباحث رئيسية، قمنا في المبحث الأول منه بالإلمام بماهية النفقة العامة وجذورها وعلاقتها مع سياسة الإنفاق.

أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى أهم تقسيمات النفقة العامة والمبحث الثالث ركزنا على تقسيمات النفقة العامة عند التشريع الجزائري وهو جوهر هذا الفصل في حين تعرضنا في المبحث الرابع والأخير إلى أسباب تزايد النفقات العامة.

المبحث الأول: جذور وماهية النفقة العامة

نرى أن نظرية النفقة العامة شهدت تطورا موازيا مع تطور الدولة لأنها المرآة العاكسة لسياسة الدولة، وكلما كانت سياسة الدولة رشيدة كلما كانت ميزانية الدولة رشيدة بالتبعية، وذلك ليس سوى ترجمة للمقولة الشهيرة "أعطني سياسة حسنة أنشئ لك نظاما ماليا

حسنا"¹ *Faites moi de la bonne politique, je vous ferai de bonne finance*

فالنفقة العامة حساسة لأحداث السياسة التي تطبع نشاط الدولة وعليه يمكن القول على أنها: "النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"² وعليه ووفقا لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة ذات أركان ثلاثة:

1. النفقة العامة كم قابل للتقويم النقدي "مبلغ نقدي"
2. النفقة العامة يأمر بها شخص عام (الحكومة أو الجماعات المحلية)
3. النفقة العامة تستهدف إشباع حاجة عامة "تحقيق نفع عام"

ولهذا سوف نتطرق في مبحثنا الأول هذا إلى أربعة مطالب.

ففي المطلب الأول نتناول فكرة العلاقة التي تربط الدولة عن طريق الإنفاق العام عبر الأزمنة.

وفي المطلب الثاني ركزنا على شكل النفقة العامة وهو الركن الأول من أركان النفقة أما المطلب الثالث تطرقنا إلى مصادر النفقة وهو الركن الثاني أما المطلب الرابع والأخير فتطرقنا فيه إلى أهداف النفقة العامة.

¹ دسنوري عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الطلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص.06.

² اعمر يحيوي، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص.27.

المطلب الأول: الدولة وسياسة الإنفاق العام

نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطوراً موازياً مع تطور الدولة ففي ظل الدولة الحارسة (دولة الركبي) كان دورها جد ضيق، إذ كان ينحصر في وظائف قلة وهي الأمن الداخلي، الخارجي القضاء وتسيير المرافق الأساسية. و كان دور النفقات العامة في ذلك الوقت يقتصر على تحقيق هذه الأغراض فقط والذي انعكس على دراسات الاقتصاديين والماليين.

لم يعط التقليديون أهمية كبيرة لدراسة النفقات العامة حيث كانوا يتناولونها من الناحية القانونية دون البحث في طبيعتها وآثارها في حياة المجتمع الاقتصادية والسياسية، ولذا كان حجم النفقات العامة يتحدد بالقدر اللازم للوفاء بالحاجات العامة وكان تحصيل الإيرادات العامة بالقدر الذي يمكن تغطية حجم النفقات اللازمة، ولذلك ففي ظل النظرية التقليدية (الكلاسيكية) كانت الدولة تقدر مبدأ توازن الميزانية.

بل وأكثر من ذلك كان ينظر إلى نفقات الدولة باعتبارها نفقات للاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد وهو ما يقابل الاستهلاك الخاص المتمثل في الإنفاق الخاص بالأفراد لإشباع حاجاتهم الخاصة، ومن ثم فالإنفاق العام في ذلك الوقت كان ذا طابع حيادي لا يمس الهيكل الاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة.

ويقصد بالنفقة المحايدة تلك التي لا تؤثر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية بمعنى أنها لا تؤثر على الدورة الاقتصادية في الإنتاج والاستهلاك والتوزيع¹، ولكي تحقق النفقة هذا الدور فإنه يفترض أمرين هاميين: ضغط النفقات إلى أقصى حد ممكن من جهة، وتقليل حجمها وتثبيتها من جهة أخرى، ومن ثم كان دور النفقة العامة دوراً سلبياً أو كما يطلق عليها من قبل التقليديين بالنفقة المحايدة.

وقد اختلف الوضع في ظل التطور الحديث للدولة حيث لم تصبح الدولة مجرد حارسة بل تدخلت بصورة كبيرة و متزايدة في النشاط الاقتصادي مما أدى إلى زيادة أهمية الإنفاق العام من أجل مواجهة زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مستخدمة في ذلك مختلف

¹ ديسوري علي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص. 24.

أدوات المالية العامة. وعليه بدأ اهتمام علماء الاقتصاد بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة وتقسيماتها وحدودها وضوابط الإنفاق العام وأثاره الاقتصادية والاجتماعية، وأصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد.

وقد ترتب على هذا التطور في الفكر المالي والاقتصادي الخروج عن مبدأ تقديس توازن الميزانية وأصبح من الممكن زيادة الإنفاق العام لتحقيق أهداف الدولة المتعددة، بل أصبح من الممكن حدوث عجز في الميزانية نتحكم فيه، وبذلك فإن الفكر المالي الحديث أصبح ينظر للنفقة العامة نظرة مختلفة تماما، فهي نفقة إيجابية، الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية ومالية.

وتتمثل النفقات العامة كأداة من أبرز أدوات التدخل الفعال للدولة، وتعددت أشكال تدخلها في هذا المجال من إعانات تمنحها للأفراد المعوزين لدمجهم في المجتمع ودفع الاستهلاك أو لمشروعات معينة ضخمة.

المطلب الثاني: شكل النفقة العامة

عرفنا أن الدولة وغيرها من الأشخاص العامة تقوم بالإنفاق من أجل إشباع الحاجات العامة فهي تنفق أولا من أجل الحصول على سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وهي تنفق ثانيا لشراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها وهي تنفق أخيرا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها وكذا دفع المعاشات... الخ

مما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي ويتمشى مع الوضع القائم في ظل الاقتصاد النقدي تقوم به جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدول للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

وبالرغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد، أو استيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر (السخرة) إلا أن هذا الوضع قد اختلف بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة أو كما يسمى

بالتبادل العيني؟، وبعد أن صارت النقود هي الأداة الوحيدة في التعامل والمبادلات والسؤال الذي يطرح نفسه هنا لما يعد الإنفاق النقدي أفضل صور الإنفاق على الإطلاق؟
ترتكز الإجابة هنا على عدة دعائم أساسية:

- ① إن استعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق حاجات الأفراد العامة، أضف إلى ذلك أن الرقابة على الإنفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق.¹
- ② يؤدي الإنفاق العيني إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.
- ③ إن الإنفاق العيني يثير العديد من الإشكالات الإدارية والتنظيمية ويؤدي إلى سوء في التدقيق وقد يؤدي إلى انحياز بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية دون غيرهم ونتيجة للأسباب والعوامل السالفة الذكر فإن النفقات العامة دائما تأخذ صورة نقدية.

المطلب الثالث: مصادر النفقة العامة

يتحدد الطابع العام للنفقة إذا صدرت عن شخص معنوي عام ، ويعتبر شخصا معنويا عاما الشخص القانوني الذي تحكمه قواعد القانون الإداري (الدولة ، الولاية، البلدية، المؤسسات العامة)، ويترتب عن ذلك أن النفقات التي تصدر عن شخص يخضع للقانون الخاص (الأفراد والشركات التجارية) لا تعد نفقات عامة حتى ولو كان الغرض منها تحقيق المصلحة العامة (بناء مدرسة أو تعبيد طريق)² ولكن السؤال الذي يطرح هو: هل النفقات التي صدرت عن الدولة عندما تتولى النشاط الاقتصادي تعتبر نفقات عامة أم نفقات خاصة؟
وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي³.

الفرع الأول: المعيار القانوني

¹ محمد عباس محرز ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص.67.

² د.عمر يحيوي مرجع سابق؛ ص 31

³ Maurice DUVERGER : « Institutions financière » , Paris, 1975,Page 44-49.

وهو المعيار الكلاسيكي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق. بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام، فإن النفقة تعد عامة أيا كان الغرض منها، فإذا كان من أشخاص القانون الخاص (الشركات التجارية، الأفراد) فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من أغراض. فيعتبر الإنفاق عاما إذا صدر عن شخص معنوي عام، ويعتبر شخصا معنويا عاما الشخص القانوني الذي تحكمه قواعد القانون الإداري كالدولة وفروعها السياسية والجماعات المحلية (البلدية والولاية) بما يتوفر لديها من سيادة و سلطة أمرأة¹، وبذلك لا تعتبر نفقات عامة، تلك النفقات التي يقوم بها شخص من أشخاص القانون الخاص، المعنوية أو الطبيعية حتى إذ كان الغرض منها تحقيق منفعة عامة وعلى سبيل المثال إذا قام شخص ببناء مدرسة وتبرع بها أو أهداها للدولة كما ذكرنا سالفًا فبالرغم من كون الهدف هو تحقيق المنفعة العامة إلا أن الإنفاق قد صدر من شخص خاص والأموال خرجت من ذمة شخص خاص وليس عام وبالتالي لا يعد الإنفاق هنا إنفاقا عاما.

ومن ثم أصبح هذا المعيار نوعا ما عاجزا عن تحديد طبيعة النفقة العامة هذا راجع لتشابك وظيفة ومهام الدولة، حيث تغيرت صفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ومنتجة لذلك استنتج بعض المختصين في المالية العامة إلى اقتراح معيار آخر يتناسب مع توسع نشاط الدولة باعتبارها دولة منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد ويعتمد على الوجهة الوظيفية والاقتصادية للشخص الذي تصدر عنه النفقة العامة.

الفرع الثاني: المعيار الوظيفي Le critère fonctionnel

ويرتكز هذا المعيار أساسا على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة.

ومن هنا لا يمكننا اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة، ما عدا تلك الأنشطة والمهام التي تقوم بها الدولة والمستمدة من سلطتها وسيادتها على إقليمها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتمثل النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تندرج في صف النفقات الخاصة فيقول الدكتوران حسن عواضة وعبد

¹ اعمر يحيوي، مرجع سابق، ص.30.

الرؤوف قطيش " ...أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو السلطات العمومية الأخرى في ظروف مماثلة لظروف الأفراد والهيئات الخاصة فتعتبر مشابهة للنفقات الخاصة: نفقات مصالح الماء والكهرباء استئثار المناجم وبعض الصناعات الأخرى... الخ، وهذه النفقات لا تختلف بشيء من الناحية الاقتصادية عن النفقات الخاصة"¹

كل ما يمكن قوله عن هذا الادعاء هو انه يتعارض مع فكرة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي. فالدولة عن طريق المؤسسات العامة ذات طابع صناعي و التجاري تتولى نشاطا اقتصاديا الغرض منه تحقيق المصلحة العامة. وبالتالي فان النفقات التي تقوم الدولة لبلوغ هذه الغاية تعد نفقات عامة.

وعلى العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من قبل الدولة في استخدام سلطتها، نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة.

فإذا قاموا بهذه النفقات باعتبارهم سلطة عامة أي مزودة بالأدوات التي يمنحها التشريع الإداري لأشخاص القانون العام، فتعتبر النفقات هنا نفقات عامة، أما إذا قاموا بتسيير هذه الأموال وأنفقوها على طريقة الأفراد العاديين فإن النفقة تعتبر نفقة خاصة.

وبناء على ما تقدم واستنادا للمعيار الوظيفي نستنتج أن النفقات العامة قد لا تصدر من طرف أشخاص القانون العام فقط بل قد تصدر كذلك من جانب أشخاص القانون الخاص.

ومن خلال كل ما ذكرناه ، فإنه يجب التوسع في تعريف النفقة العامة بحيث تشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مؤسساتها العامة، الوطنية والمحلية، بغض النظر عن الصفة السيادية أو السلطة الأمرة أو بطبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق لما في ذلك من مواكبة لتطور دور الدولة وتوسعه"²

المطلب الرابع: هدف النفقة العامة

لتكون النفقة عامة يجب أن يكون الغرض منها تحقيق النفع العام أو إشباع حاجة عامة ويعرف بعض الكتاب الحاجات العامة بأنها تلك التي تقوم السلطة العامة بإشباعها³ لكن هذا

¹ حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، ص. 287.

² د سوزي عنلي ناشد، مرجع سابق، ص. 33.

³ أ عمر يحيوي ، مرجع سابق، ص. 33.

التعريف قاصر لأنه لا ينطوي على المعيار الذي بموجبه نتعرف على أن الحاجة عامة أو خاصة ، وذهب كُتاب آخرون إلى القول بأن الحاجات العامة هي ما تحس الجماعة بضرورة إشباعها.

وقد جرى علماء المالية العامة على تقسيم الحاجات العامة إلى حاجات اجتماعية وحاجات مستحقة أو جديرة الإشباع .

فتعتبر حاجات اجتماعية تلك التي يكون إشباعها بالسلع والخدمات يتم توفيرها للجميع، سواء دفعوا المقابل أو لم يدفعوا، ومن أمثلة ذلك: الأمن ، العدالة، تعبيد الطرقات، بناء المدارس والمستشفيات... الخ ، أما الحاجات المستحقة أو الجديرة بالإشباع فهي تلك المشبعة عن طريق سلع وخدمات من الضروري أن يدفع المستفيد منها ثمنها ومن أمثلة ذلك: خدمات النقل والسكن والماء والكهرباء... الخ.

للعلم فإن الحاجات العامة مسألة سياسية يخضع تقديرها لنظام الحكم.

ففي النظام الدكتاتوري يقدر الدكتاتور ما هو حاجة عامة وفي نظام الحزب الواحد تختص اللجنة المركزية للحزب بتحديد الحاجات العامة وفي النظام الديمقراطي يحدد الحاجات العامة بطريق التصويت ،أضف إلى ذلك المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لها دور كبير في تحديد الحاجات العامة مهما كان نظام الحكم.

وقد أحاط المشرع النفقات العامة برقابة صارمة حتى يكون غرضها الفعلي هو إشباع الحاجات العامة سواء أثناء رصدها في الموازنة، أو عند صرفها الاعتمادات المالية (رقابة برلمانية ورقابة مالية) .

المبحث الثاني: تقسيم النفقة العامة

يقصد بها محاولة جمع أنواع من النفقات تتشابه مشتملاتها وتستند إلى أساس منطقي في أقسام متميزة ومستقلة وبالرغم من الصعوبات التي واجهت كتاب المالية العامة في هذا الصدد ، إلا أنها تمثل أهمية كبيرة في تحديد طبيعة الإنفاق وآثاره وأغراضه . كما يسهل هذا التقسيم من مهمة المحللين الماليين في معرفة مقدار ما تنفقه الدولة على كل نشاط ومن تم يحدد الاتجاهات الاقتصادية التي تتبناها الدولة في كل فترة ، أضف أنه يسمح للسلطات التشريعية (البرلمان) واجهزة مراقبة أخرى من إجراء رقابة فعالة ودقيقة على الجانب المالي لنشاط الدولة .

ومن أهم التقسيمات العلمية والاقتصادية التي تستند إلى معايير واضحة ودقيقة حيث ارتأينا أن نقسم النفقات إلى:

المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها (الغائية)

المطلب الثاني: النفقات العادية والغير عادية (معياري الدورية)

المطلب الثالث: النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية

المطلب الرابع: النفقات المحلية والنفقات الوطنية

المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها (الغائية)

تنقسم النفقات العامة وفقا للغرض منها إلى ثلاث نفقات أساسية وهي:

الفرع الأول: النفقات الإدارية

وهي النفقات الضرورية لقيام أجهزة الدولة بمهامها المختلفة دون أن تدر أية ثروة للاقتصاد مثل : أجور الموظفين، نفقات الصيانة واقتناء لوازم الإدارة ، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم، وتنظيم الشؤون السياسية لهم وتطلق على هذه النفقات أيضا تسمية النفقات الجارية .

الفرع الثاني: النفقات الاجتماعية

وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد.

وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات المحرومة¹ (إعانات الأسر كبيرة العدد تحدد ذات الموارد المحدودة ، منح إعانات للعاطلين)

الفرع الثالث: النفقات الاقتصادية

يقصد بها أيضا النفقات الاستثمارية حيث تهدف الدولة من ورائها إلى الزيادة في الإنتاج الوطني والتوسع الاقتصادي وخلق رؤوس أموال جديدة وتشمل هذه النفقات كل ما ينفق على المشروعات الصناعية والبنية التحتية (تعبيد الطرقات، إنشاء المستشفيات) وكذا نفقات دعم الاستثمارات والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة ويكتسي هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية ويرجع ذلك إلى أن الدولة بنفسها تقوم بعمليات إنشاء رؤوس الأموال نظراً لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة من جهة ولأنها لا تحقق عائدا مباشرا من جهة أخرى، لذا القطاع الخاص لا يقوى عليها ولا يوفق في القيام بها.

المطلب الثاني: النفقات العادية والغير عادية (التكرار الدوري)

جرى العرف الاقتصادي على تقسيم النفقات من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين: نفقات عادية ونفقات غير عادية.

الفرع الأول: النفقات العادية *DEPENSES ORDINAIRES*

يقصد بالنفقات العادية تلك التي تتصف بالدورية والتكرار كل عام بانتظام مثل مرتبات الموظفين ونفقات الصيانة ولا يعني تكرارها ثبات مقدارها كل عام، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان من سنة إلى أخرى وهي تمول من إيرادات الدولة العادية (الضرائب، مداخل أملاك الدولة... الخ)

الفرع الثاني: النفقات الغير عادية *DEPENSES EXTRAORDINAIRE*

هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة مثل نفقات مواجهة آثار الكوارث الطبيعية كالزلازل أو فيضانات أو غيرها من الأحداث الطارئة والاستثمارات الكبرى، وتمول من إيرادات غير عادية (القروض) وفائدة هذا التقسيم يمكن السلطة العامة

¹ أمثالا بموجب مرسوم رئاسي رقم 238-01 المؤرخ في 19 أوت سنة 2001 ، ج ر ، عدد 47 / 2001. ثم إحدث بمناسبة الدخول المدرسي لسنة 2001-2002 منحة مدرسة بمبلغ 2000 دج لكل طفل معوز متمدرس في المؤسسات التابعة لوزارة التربية.

من تقدير النفقات بصورة أقرب إلى الصحة وتدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية ، إلا أن السياسة المالية الحديثة تعتبر كل إيرادات الدولة (عادية أو غير عادية) مخصصة في مجموعها لكل أوجه الإنفاق الحكومي وهو ما يتبنى بوضوح في المادة 8 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم¹ إذ تنص على أنه "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة بلا تميز"

وهذا التقسيم قد يبدو في مظهره صحيحا ولكنه في الحقيقة محل نقد إذ كان يمكن تبريره لاعتماده على قاعدة سنوية إذن الميزانية تجضر وتنفذ كل سنة، ولكن هذه القاعدة فقدت إلى حد ما قوتها التي كان مسلم بها في الماضي فقد أخذت الدولة في إعداد ميزانيتها لفترة تزيد عن السنة كميزانية برامج التنمية الاقتصادية.

إن مثل هذه النفقات تتحول إلى نفقات عادية بموجب معيار التكرار والانتظام.

يضاف إلى ذلك أن بعض النفقات غير العادية تحولت إلى نفقات عادية ومتكررة كالنفقات العسكرية التي تتكرر سنويا بسبب التوتر الدولي مما يجعل اعتبارها نفقات متكررة بسبب ظهورها المستمر وسنوياً.

ونتيجة لذلك فإن الفكر المالي الحديث قد اتجه إلى التمييز بين نوعين من النفقات : النفقات الجارية *Dépenses courantes* وتسمى أيضا بالنفقات التسييرية وهي تلك اللازمة لتسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة أي أنها تواجه النفقات العادية وهي لا تسهم في زيادة رؤوس الأموال العينية. والنفقات الرأسمالية *Dépenses en capital* وتسمى أيضا بالنفقات الاستثمارية، وهي تلك المتعلقة بالثروة الوطنية، مثل نفقات البناء والأشغال العمومية للطرق والسكك الحديدية... الخ، فهي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية في المجتمع ومن تم فهي نفقات تماثل النفقات غير العادية.

المطلب الثالث: النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية

يمكن أن تقسم النفقات العامة، وفقا لمعيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها ومدى تأثيرها إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

¹ انظر j.O n°28/1984

الفرع الأول: النفقات الحقيقية (المنتجة) *Dépenses réel*

هي نفقات تؤثر بصفة مباشرة على الإنتاج القومي وتمكن الدولة من الحصول على سلع وخدمات فهي إذن نفقات منتجة ويندرج في نطاقها أجور الموظفين ، نفقات التعليم والصحة ونفقات الاستثمار... الخ

الفرع الثاني: النفقات التحويلية *Dépenses de transfert*

وتمثل الإعانات الاقتصادية لبعض المنتجات أو المؤسسات، نفقات المساعدة والتضامن المساهمة في تمويل بعض أنظمة الحماية الاجتماعية هدفها هو ضمان العدالة في توزيع المداخل على الفئات الاجتماعية ، فالإقتطاعات الضريبية المفروضة على الفئات الاجتماعية التي تتوفر على مداخل مرتفعة تسمح بزيادة المداخل المتوفرة لدى الفئات المحدودة اجتماعيا (أشخاص مسنين، عاطلين عن العمل ، طلبة... الخ) و بما أن هذه الفئات تنتهز فرصة زيادة مداخلهم لإشباع حاجاتهم الاستهلاكية الضرورية ، مما يجعلنا نستنتج أن النفقات التحويلية تعمل على زيادة الطلب الكلي¹ ولهذه النفقات اثر اقتصادي مفيد خاصة في فترات الانحسار الاقتصادي (*récession - économique*) مم تؤدي إلى تشجيع المؤسسات المنتجة للسلع الاستهلاكية. لكن يمكن للنفقات التحويلية أن تشكل خطرا خلال التوسع الاقتصادي (*expansion - économique*) مصحوب بالتضخم النقدي فالطلب الإجمالي ذو الزيادة القوية ، يمكن أن يجر إلى ارتفاع الأسعار ، و النفقات التحويلية هي على ثلاثة ضروب :

① النفقات تحويلية اجتماعية: وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من

الفقراء إلى الأغنياء مثل الإعانات الاجتماعية...

وزارة التشغيل والتضامن الاجتماعي

مديرية النشاط الاجتماعي لولاية وهران

مديرية التسيير لسنة 2006

العنوان الرابع: التدخلات العمومية

القسم السادس : النشاط الاجتماعي – المساعدة والتضامن

¹ Pierre Lalumière , les finances publiques .Armand collection , 7eme édition , paris, 1983 , p.215.

4700000.0010-46:الأطفال المسعفين وحماية الطفولة

155858000.00.....15-46:المعاشات والمنح المدفوعة للمعوقين (100 %)

مجموع القسم السادس:160558000.00

مجموع العنوان الرابع:160558000¹

② النفقات التحويلية الاقتصادية :

إذا كانت النفقات التحويلية الاجتماعية تهدف إلى تحقيق توازن اجتماعي فإن النفقات التحويلية الاقتصادية موداها تحقيق توازن اقتصادي ومن أمثلتها إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية.

أ.إعانات الاستغلال : *Subvention d'exploitation*

وهي الإعانات التي تسعى من ورائها السلطات العمومية لإبقاء على سعر بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة بقصد تحقيق الاستقرار في الأسعار لتفادي مخاطر التضخم. ومن أجل تجسيد ذلك تمنح الإعانة في مرحلة معينة من مرحلة دورة الإنتاج حتى تصل السلعة إلى يد المستهلك في المرحلة النهائية بسعر أقل من تكلفتها وتمنح هذه الإعانات خاصة للسلع ذات الاستهلاك الواسع والضرورية حتى تسفيد الفئات المحرومة وبالتالي تحقيق مبدأ المساواة.

كذلك تقدم هذه الإعانات بهدف الحفاظ على أسعار المنتجات منخفض بقصد مساعدة صناعة معينة من مقاومة سياسة الإغراق (*Politique DUMPING*) التي تواجهها في داخل السوق الوطنية.

ب.إعانات التجهيز : *Subvention d'équipement*

تمنح الدولة هذا النوع من الإعانات لتمكين المؤسسة من تغطية نفقات التجهيز، أو لإضافة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج أو لتعويض ما استهلك من وسائل الإنتاج وتتم هذه الإعانات إما عن طريق إقراضه للمؤسسة بسعر الفائدة منخفضة أو بشروط تسديد تسهيلية (القروض طويلة الأجل...الخ)

ج. النفقات التحويلية المالية:

¹ مرسوم تنفيذي رقم 51-06 المؤرخ في 25 ذو الحجة 1426 الموافق ل 26 يناير 2006 من توزيع الاعتمادات المخصصة لوزير التشغيل والتضامن الوطني من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2006.

وهي نفقات التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه. وتتجلى أهمية هذا التقسيم في تمكين السلطة العامة من وضع خطتها الاقتصادية والاجتماعية بما يسمح لها من توجيه الإنفاق العام في القنوات الإنتاجية من جهة وفي المجالات الاجتماعية من جهة أخرى.

المطلب الرابع: النفقات المحلية والنفقات الوطنية (الهيئة المكلفة)

يستند تقسيم النفقات إلى قومية ومحلية إلى معيار نطاق سريان النفقة العامة ومدى استفادة أفراد المجتمع منها إلى:

الفرع الأول: النفقات الوطنية (القومية) *Budget de l'état*

أي النفقة التي تنفقها الدولة من ميزانيتها مباشرة

الفرع الثاني: النفقات المحلية (*A.P.C – Wilaya*) *Budget des collectivités local*

النفقات التي تصرفها الجماعات المحلية كالولاية أو البلدية .

المبحث الثالث: تقسيمات النفقات العامة حسب التشريع الجزائري

إن للقيام بأي نشاط معين على الدولة أن تحدد النفقات وبالتالي المبالغ التي يجب أن تصرفها على مختلف المصالح والإدارات التي تشرف عليها ويكون ذلك بوضع ميزانية تحتوي على الموارد والنفقات وكيفية إنفاقها واستعمالها من أجل تسيير مختلف المصالح العامة وحسب المادة 06 من قانون 17/84 حيث تنص: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها" لهذا الغرض تسعى كل دولة إلى وضع تصنيف خاص بها حسب نظامها الاقتصادي والاجتماعي والإداري لتحديد كيفية توزيع نفقاتها خاصة وأن النفقات تتميز بالقاعدة التخصيص الاعتمادات أي أنه لا يجوز تحويل الأموال أو الاعتمادات المخصصة لنوع معين من النفقات إلى نوع آخر من النفقات إلا في حدود ضيقة جدا وهذا لضمان السير المتوازن لمختلف المصالح وسنرى في هذا المبحث واستنادا إلى القانون 17/84 المؤرخ في 078 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية والمعدل والمتمم ، يمكن تقسيم النفقات العامة إلى نوعين:

- نفقات التسيير *Budget de fonctionnement*

- نفقات التجهيز *Budget d'équipement*

المطلب الأول: نفقات التسيير *Budget de fonctionnement*

يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية ومصالحها باستمرار والمتكونة أساسا من أجور الموظفين، مصاريف الصيانة، معدات مكتب... الخ، وهي عبارة عن اعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية كل واحدة على انفراد، طبقا للقانون المالية للسنة المالية فكل وزارة لها اعتماد مالي خاص بها، ثم تأتي السلطة التنظيمية (رئيس الحكومة) لتوزيع هذه الاعتمادات داخل كل وزارة معينة.

الفرع الأول: الوزارة كوحدة أساسية لنفقات التسيير

نفقات التسيير هي عبارة عن النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارة¹. تعتبر الوزارة هي الوحدة الأساسية في توزيع نفقات التسيير في ميزانية الجزائر ثم تتوزع نفقات التسيير لكل وزارة إلى عناوين ثم كل عنوان ينقسم إلى أقسام وتصدر نفقات التسيير لميزانية الجزائر في قانون المالية بالجريدة الرسمية وذلك في الجدول ب- كما هو في الجدول التالي:

¹ صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، الطبعة الثانية، ص.325.

جدول ب: توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2007 حسب كل دائرة

وزارية

الوزارات	المبالغ (د ج)
Présidence de la République	رئاسة الجمهورية 4103189000
Services du Chef du Gouvernement.....	مصالح رئيس الحكومة 1215566000
Défense nationale.....	الدفاع الوطني 245795158000
Intérieur et collectivités Locales.....	الداخلية و الجماعات المحلية 201542337000
Affaires étrangères	الشؤون الخارجية 21746290000
Justice	العدالة 21366312000
Finances	المالية 26895966000
Energie et mines	الطاقة و المناجم 4239591000
Ressources en eau	الموارد المائية 9687560000
Participations et promotion des investissement	المساهمة و ترقية الاستثمارات 278979000
Commerce	التجارة 5129862000
Affaires religieuses et wakfs.....	الشؤون الدينية و الأوقاف 8573417000
Moudjahidine.....	المجاهدين 107786593000
Aménagement du territoire et environnement	تهيئة الإقليم و البيئة 987877000
Transport	النقل 7138251000
Education nationale	التربية الوطنية 235888168000
Agriculture et développement rural	الزراعة و التنمية الريفية 21342869000
Travaux publics	الأشغال العمومية 2980992000
Santé . population et réforme hospitalière.....	الصحة و إصلاح المستشفيات 93552966000
Culture	الثقافة 5269191000
Communication	الاتصال 3847885000
Petite et moyenne entreprise et artisanat	المؤسسات و الصناعات الصغيرة و المتوسطة 1060352000
Enseignement supérieur et recherche scientifique	التعليم العالي و البحث العلمي 95689309000
Poste et technologies de l'information et de la communication	البريد و تكنولوجيا الإعلام و الاتصال 1303923000
Relation avec le parlement	العلاقة مع البرلمان 109947000
Formation et enseignement professionnels	التكوين المهني 17054308000
Habitat et urbanisme	السكن و العمران 5894734000
Industrie.....	الصناعة 409627000
Travail et sécurité sociale	العمل و الحماية الاجتماعية 21676112000
Emploi et solidarité sociale	التشغيل و التضامن الوطني 64081826000
Pêche et ressources halieutiques.....	الصيد و الموارد البحرية 725923000
Jeunesse et sports	الشباب و الرياضة 12716202000
Tourisme	السياحة 1213859000
Sous-Total	المجموع الفرعي 1251305141000
Charges communes	التكاليف المشتركة 323638220000
Total Général	المجموع العام 1574943361000

المصدر: الجريدة الرسمية عدد 85 يتضمن قانون المالية الصادر في 2006/12/27

من خلال هذا الجدول نلاحظ أهمية كل وحدة وزارية من خلال الاعتمادات المخصصة لها ففي ميزانية 2007 نرى الأهمية الكبيرة لوزارة الدفاع بمبلغ 245975158000 أي نسبة 15.60% مجموع النفقات التسيير ثم وزارة التربية الوطنية بمبلغ 235888168000 أي بنسبة 14.97% من مجموع نفقات وذلك من مجموع 33 وحدة وزارية إدارية بمبلغ إجمالي يقدر ب 1574943361000

الفرع الثاني: تصنيف النفقات حسب العناوين لكل وزارة

سوف نرى أن الاعتمادات المخصصة لكل وزارة إلى عناوين أي أن الوزارة ليست حرة في استعمال الاعتمادات المخصصة لها ولكن توزيعها داخل كل وزارة يكون على أساس عناوين ثم كل عنوان بدوره ينقسم إلى مجموعة من الأقسام، وأن الاعتمادات المفتوحة لكل وزارة بموجب قانون المالية (مثال جدول ب) توضع تحت تصرف الدوائر الوزارية حيث تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول وذلك حسب مرسوم تنفيذي التي تتضمن النفقات بحسب طبيعتها أو غرض استعمالها وتجمع نفقات التسيير في أربعة عناوين وهي المادة 24¹.

1. أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات *charge de la*

dette public et dépenses en atténuation des recettes

2. تخصصات السلطات العمومية *Dotations des pouvoirs publics*

3. النفقات الخاصة بوسائل المصالح *Dépenses relatives au moyens des*

services

4. التدخلات العمومية *Interventions publiques*

نستطيع أن نسقط تقسيمات النفقات العلمية على هذا التقسيم الجزائري فمثلا النفقات العادية تتكون من النفقات الإدارية والنفقات التحويلية، النفقات الإدارية تتكون من العنوان الثاني (تخصصات السلطات العمومية) والعنوان الثالث (النفقات الخاصة بوسائل المصالح) بينما النفقات التحويلية تتكون من العنوان الأول (اعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات) والعنوان الرابع (تدخلات العمومية).

¹ المادة 24 من قانون 17/84 الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.

وإن هذه العناوين الأربعة مقسمة في حد ذاتها إلى عدد متغير من الأقسام وهي توضح توجه النفقة، أي لها طابع وظيفي.

العنوان الأول: أعباء الدين العمومي يتكون من عدة أقسام هي:

- ❖ القسم الأول: دين داخلي قابل للتخفيف
- ❖ القسم الثاني: دين داخلي متذبذب
- ❖ القسم الثالث: دين خارجي
- ❖ القسم الرابع: ضمانات
- ❖ القسم الخامس: نفقات مخصصة للإيرادات

العنوان الثاني: تخصيصات السلطات العمومية

هذا العنوان غير مقسم إلى أقسام

العنوان الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح

- ❖ القسم الأول: الموظفون مرتبات العمل
- ❖ القسم الثاني: الموظفون - المعاشات والمنح
- ❖ القسم الثالث: الموظفون - التكاليف الاجتماعية
- ❖ القسم الرابع: الأدوات و تسيير المصالح
- ❖ القسم الخامس: أشغال الصيانة
- ❖ القسم السادس: إعانات التسيير
- ❖ القسم السابع: النفقات المختلفة

العنوان الرابع: التدخلات العمومية

يتكون هذا العنوان من الأقسام التالية:

- ❖ القسم الأول: تدخلات سياسية واقتصادية
- ❖ القسم الثاني: النشاطات الدولية
- ❖ القسم الثالث: النشاطات التربوية والثقافية
- ❖ القسم الرابع: النشاطات الاقتصادية وتشجيع الاستثمارات
- ❖ القسم الخامس: النشاطات الاقتصادية ، تدخلات ومساعدات

❖ القسم السادس: النشاطات الاجتماعية والمساعدة والتضامن

❖ القسم السابع: النشاطات الاجتماعية

إن تقسيم العناوين إلى أقسام تخضع له جميع الوزارات وذلك بناء على مرسوم تنفيذي تصدره الحكومة ويلاحظ أن هذا التقسيم مشتق من القوانين الفرنسية وخاصة إصلاحات 1972 لأنها تقسم ميزانية كل وزارة إلى سبعة عناوين ، 4 منها خاصة بنفقات التسيير، 3 منها خاصة بنفقات التجهيز ويعد إستثناء قاعدة الوحدة الإدارية (الوزارة) الأعباء أو التكاليف المشتركة وهي عبارة عن نفقات لا يمكن أن يحدد توزيعها حينما يتم التصويت عليها، ويمكن توزيع هذا النوع من الاعتمادات خلال السنة وذلك عن طريق مراسيم تصدرها وزارة المالية ، المادة (21 قانون 84 المتعلق بقوانين المالية) وتتكون الأعباء المشتركة من:

➤ الاعتمادات الموجهة لخدمة الدين

➤ تخصيصات خاصة بتمويل النقص الضريبي

➤ اعتمادات خاصة بالتشغيل - التضامن - السكن... الخ

وميزانية الأعباء المشتركة توزع اعتمادات على مختلف العناوين مع ملاحظة أن النسبة الكبيرة من اعتمادات الميزانية الأعباء المشتركة خاصة بميزانية التسيير وبالخصوص العنوان الأول: أعباء الدين العمومي.

الفرع الثالث: تصنيف النفقات حسب الأقسام لكل وزارة

سوف نتناول في هذا الفرع مثال حقيقي عن توزيع نفقات التسيير وزارة الصحة والسكان وذلك لأنه لا يمكن التعرض لجميع الوزارات لأنها تتبع نفس الطريقة وتعتمد على ميزانية التسيير لسنة 1999، ففي هذه السنة خصص مبلغ 31621989000 دينار لهذه الوزارة كما هو مبين في الجدول "ب" الخاص بميزانية التسيير لسنة 1999 من توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 1999 حسب كل دائرة وزارية.

الجدول ب: توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 1999 حسب كل دائرة

وزارية

المبالغ	الوزارات
1953549000	رئاسة الجمهورية.....

المبالغ	الوزارات
1953549000	رئاسة الجمهورية
790114000	مصالح رئيس الحكومة
121597397000	الدفاع الوطني
8429403000	الشؤون الخارجية
66261129000	الداخلية والجماعات المحلية والبيئة
9169119000	العدل
16263442000	المالية
278937000	الصناعة وإعادة الهيكلة
936131000	الطاقة والمناجم
31694779000	المجاهدين
4244466000	الاتصال والثقافة
128047426000	التربية الوطنية
34857516000	التعليم العالي والبحث العلمي
16167088000	الزراعة والصيد البحري
5142293000	التجهيز والتهيئة العمرانية
22889832000	السكن
31621985000	الصحة والسكان
4948043000	الشباب والرياضة
42846649000	العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني
4122939000	الشؤون الدينية
1205785000	البريد و المواصلات
1425120000	النقل
2023765000	التجارة
48052000	المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
434649000	السياحة والصناعة التقليدية
51009000	التضامن الوطني والعائلة
21042000	المكلف بالعلاقات مع البرلمان
557471659000	المجموع الفرعي
260221056000	التكاليف المشتركة
817692715000	المجموع العام

المصدر: قانون المالية 1999

سوف نبين كيف يتم توزيع الاعتمادات المخصصة لوزارة الصحة والسكان إلى مختلف الأقسام وذلك بناء على مرسوم تنفيذي رقم 99-17 المؤرخ في 12 يناير 1999
الجدول الملحق:

الاعتمادات المخصصة لوزير الصحة والسكان لسنة 1999 من ميزانية التسيير
والموزعة بالترتيب في كل باب

رقم الأبواب	العناوين	الاعتمادات المخصصة (دج)
	الفرع الأول فرع وحيد الفرع الجزئي الأول المصالح المركزية العنوان الثالث وسائل المصالح القسم الأول الموظفون - مرتبات العمل	
01-31	الإدارة المركزية - الأجور الرئيسية	59872000
02-31	الإدارة المركزية - التعويضات والمنح	24483000
03-31	الإدارة المركزية-الموظفون المناوبون والمياومون - الأجور ولواحتقها	3858000
	مجموع القسم الأول	88213000
	القسم الثاني الموظفون - المعاشات والمنح	
01-32	الإدارة المركزية - ريع حوادث العمل	106000
02-32	الإدارة المركزية - معاش الخدمة والأضرار الجسدية	للبيان
	مجموع القسم الثاني	106000
	القسم الثالث الموظفون - التكاليف الاجتماعية	
01-33	الإدارة المركزية - المنح العائلية	3200000
03-33	الإدارة المركزية - الضمان الاجتماعي	19215000
04-33	الإدارة المركزية - المساهمة في الخدمات الاجتماعية	1971000
	مجموع القسم الثالث	24386000
	القسم الرابع الأدوات وتسيير المصالح	
01-34	الإدارة المركزية - تسديد النفقات	34802000
02-34	الإدارة المركزية- الأدوات والأثاث	5722000
03-34	الإدارة المركزية - اللوازم	6822000
04-34	الإدارة المركزية - التكاليف الملحقة	30992000

150000	الإدارة المركزية- الألبسة	05-34
100000	الموظفون المتعاونون - تسديد النفقات	81-34
2644000	الإدارة المركزية- حظيرة السيارات	90-34
للبیان	الإدارة المركزية- الإيجار	92-34
10000	الإدارة المركزية- النفقات القضائية -نفقات الخبرة - التعويضات المترتبة على الدولة	97-34
81242000	مجموع القسم الرابع	

الجدول الملحق (تابع)

الاعتمادات (المخصصة (دج)	العناوين	رقم الأبواب
1738000	القسم الخامس أشغال الصيانة الإدارة المركزية - صيانة المباني	01-35
1738000	مجموع القسم الخامس	
106000	القسم الثاني الموظفون - المعاشات والمنح الإدارة المركزية - ريع حوادث العمل	01-32
للبیان	الإدارة المركزية - معاش الخدمة والأضرار الجسدية	02-32
106000	مجموع القسم الثاني	
80226000	القسم السادس إعانات التسيير إعانات للمعاهد التكنولوجية للصحة العمومية	01-36
44177000	إعانة للمعهد الوطني للصحة العمومية	02-36
608393000	إعانات لمدارس التكوين شبه الطبي	03-36
21876000	إعانة للمدرسة الوطنية للصحة العمومية	04-36
27708000	إعانة للمخبر الوطني لمراقبة المنتجات الصيدلانية	05-36
18150000	إعانة للوكالة الوطنية للدم	06-36
10500000	إعانة للمعهد الوطني البيداغوجي للتكوين شبه الطبي	07-06
5000000	إعانة للمركز الوطني لليقظة بخصوص الأدوية والعتاد الطبي	08-36
5000000	إعانة للمركز الوطني لعلم السموم	09-36
821030000	مجموع القسم السادس	
5000000	القسم السابع النفقات المختلفة الإدارة المركزية - المؤتمرات والملتقيات	01-37
4793000	الإدارة المركزية- الدفع الجزافي	02-37
9793000	مجموع القسم السابع	
1026508000	مجموع العنوان الثالث	
	العنوان الرابع	

التدخلات العمومية		
	القسم الثالث النشاط التربوي والثقافي	
5000000	نشاط التربية الصحية	01-43
	الإدارة المركزية - المنح - تعويضات التدريب - الرواتب	02-43
4400000	المسبقة نفقات التكوين	
9400000	مجموع القسم الثالث	

رقم الأبواب	العناوين	الاعتمادات المخصصة (دج)
	القسم السادس النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن	
01-46	مساهمة الدولة في نفقات تسيير القطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة والمراكز الاستشفائية الجامعية	29760515000
02-46	تسجيلات للخدمات الخاصة بحماية الصحة	812000
03-46	المساهمة في تمويل نشاطات الهلال الأحمر الجزائري	1230000
04-46	الإدارة المركزية- نفقات العلاج والإقامة المقدمة للفئات المعوزة غير المؤمنة اجتماعيا - المستشفى المركزي للجيش..	220000
05-46	الإدارة المركزية - مساهمة للجمعيات ذات المنفعة العمومية..	50000000
07-46	المساهمة للصندوق الخاص للاستعجالات الطبية	624000
08-46		200000000
	مجموع القسم السادس	30013410000
	مجموع العنوان الرابع	30022810000
	مجموع الفرع الجزئي الأول	3104931800
	الفرع الجزئي الثاني المصالح اللامركزية التابعة للدولة العنوان الثالث وسائل المصالح القسم الأول الموظفون - مرتبات العمل	
11-31	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الأجور الرئيسية	268082000
12-31	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - التعويضات والمنح المختلفة	111118000
13-31	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الموظفون المناوبون والمياومون - الأجور ولو احقها	10452000
	مجموع القسم الأول	389652000
	القسم الثاني الموظفون - المعاشات والمنح	
11-32	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - ريع حوادث العمل ...	221000
12-32	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - معاش الخدمة والأضرار الجسدية	للبيان

221000	مجموع القسم الثاني	
	القسم الثالث	
	الموظفون - التكاليف الاجتماعية	
26583000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المنح العائلية.....	11-33
92240000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الضمان الاجتماعي	13-33
	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المساهمة في الخدمات الاجتماعية	14-33
8095000		
126918000	مجموع القسم الثالث	
	القسم الرابع	
	الأدوات وتسيير المصالح	
4667000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - تسديد النفقات	11-34
2599000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الأدوات والأثاث	12-34
6497000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - اللوازم	13-34
7072000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - التكاليف الملحقة	14-34
455000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الألبسة	15-34
6900000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - حظيرة السيارات	91-34
679000	الإدارة اللامركزية - الإيجار	93-34
	المصالح اللامركزية - النفقات القضائية - نفقات الخبرة -	
10000	التعويضات المترتبة على الدولة	98-34
28879000	مجموع القسم الرابع	
	القسم الخامس	
	أشغال الصيانة	
2780000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - صيانة المباني	11-35
2780000	مجموع القسم الخامس	
	القسم السابع	
	النفقات المختلفة	
22617000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الدفع الجزافي.....	11-37
22617000	مجموع القسم السابع	
571067000	مجموع العنوان الثالث	
	العنوان الرابع	
	التدخلات العمومية	
	القسم السادس	
	النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن	
1600000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الدعم المباشر لمداخليل الفئات الاجتماعية المحرومة	14-46
1600000	مجموع القسم السادس	
1600000	مجموع العنوان الرابع	
572667000	مجموع الفرع الجزئي الثاني	
31621985000	مجموع الفرع الأول	
31621985000	مجموع الاعتمادات المخصصة لوزير الصحة والسكان	

من خلال هذا المرسوم الذي يقسم نفقات التسيير ووزارة الصحة والسكان لسنة 1999 نلاحظ العنوان الرابع لوحدة التدخلات يمثل 94.94% من مجموع نفقات التسيير الخاصة لهذه الوزارة وهذا ما يبين فلسفة الدولة المتدخلة الذي نادى بها كينز، نرى أن القسم السادس: النشاط الاجتماعي والمساعدة والتضامن يمثل (94.91 %) من مجموع العنوان الرابع وكذا العنوان الثالث (النفقات الخاصة بوسائل المصالح) تشكل فقط (5.05 %) من مجموع نفقات التسيير للوزارة، وهذا يدل على التباين الكبير بين مختلف العناوين والأقسام من حيث الحجم وهذا معناه أن التقسيمات غير متوازنة بين العناوين والأقسام المختلفة.

المطلب الثاني: نفقات التجهيز *Budget d'équipement*

إذا كانت نفقات التسيير توزع على الدوائر الوزارية فإن نفقات الاستثمار أو التجهيز توزع حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي وحسب قطاعات النشاطات المختلفة وتتفرع إلى ثلاثة أبواب¹:

➤ الباب I: الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة .

➤ الباب II: إعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة .

➤ الباب III: النفقات الأخرى برأس المال .

فعلي سبيل المثال فتح اعتماد بمبلغ 280884000 لتغطية نفقات التجهيز لسنة 1999²

جدول ج: توزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني لسنة 1999 حسب القطاعات

الترخيص بالبرامج (بالآلاف د ج)	المبالغ (بالآلاف د ج) ()	القطاعات
-	-	المحروقات
550000	350000	الصناعات المصنعة
3300000	8700000	المناجم والطاقة

¹ المادة 35 من القانون 17-84 المؤرخ في 1984 المتعلق بقوانين المالية

² قانون المالية لسنة 1999، ج ر عدد 1998.

2000000	6500000	(منها الكهرباء الريفية)
41250000	42338000	..... الفلاحة والري
2925000	4385000	..... الخدمات المنتجة
47250000	47155000	..... المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية
26000000	37795000	..... التربية والتكوين
7770000	10270000	..... المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية
82000000	63741000	..... السكن
23000000	19459000	..... مواضيع مختلفة
24000000	24091000	..... المخططات البلدية للتنمية
258045000	258284000	المجموع الفرعي للاستثمارات
		أجل استحقاقات تسديد سندات الخزينة:
-	2000000	..... ممتلكات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
-	100000	..... الإعانات وتبغات التهيئة العمرانية
-	12800000	..... نفقات برأسمال
		إعانات لتجهيز المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية
-	400000	..... تكلفة تمويل الاستثمارات الأولوية للمؤسسات العمومية الاقتصادية
3455000	1000000	..... الاحتياطات المخصصة للنفقات غير المتوقعة
-	2500000	..... الاحتياطات المخصصة للمناطق الواجب ترقيتها
-	300000	..... الاحتياطات من أجل تصفية ديون غير مدفوعة
1500000	2000000	..... التكاليف المرتبطة بقيمة منظمة الوحدة الإفريقية
	1500000	.....
4955000	22600000	المجموع الفرعي للعمليات برأسمال
263000000	280884000	المجموع العام

إذا ميزانية الدولة في الشق الخاص بالنفقات تظهر في نوعين من النفقات بالنسبة لكل

سنة. نفقات التسيير ونفقات التجهيز أو الاستثمار و هكذا يكون المشروع الجزائري قد أخذ بتقسيم النفقات العامة إلى نفقات إدارية ونفقات الاستثمارية.¹

ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات تخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات ومعناها أن اعتماد البرلمان للنفقات لا تجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، وإذا كانت الاعتمادات المصادقة عليها بصفة مفصلة ، فالحكومة تجد نفسها مجبرة على احترام تطبيق معايير توزيع الاعتمادات، فحرية الحكومة أو الجهاز التنفيذي تبقى محدودة جدا كلما كانت الاعتمادات المصادق عليها تمت بصفة دقيقة جدا.

فقاعدة التخصيص تتبع من اعتبارات سياسية والغرض من ذلك هو مراقبة البرلمان لعمل الحكومة أو النشاط المالي للحكومة ويكون ذلك باللجوء إلى لجان التحقيق والمراقبة وهذا ما يجعل ماديا ممكنا فحص البرلمان للميزانية هذا من جهة ومن جهة أخرى وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تتقل مبلغا اعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين للإنفاق على وجوه أخرى في باب أخرى إلا بعد الرجوع إلى البرلمان والحصول على الموافقة وبمفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تتقل الاعتمادات المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب²، أما فيما يخص التوزيع بين الأقسام، الفصول والبنود فتعود للحكومة وذلك بعد المصادقة على قانون المالية تقوم هذه الأخيرة بإصدار مراسيم توزيع خاضعة لمراقبة اللجان المالية كما رأينا سابقا في توزيع عناوين ميزانية التسيير الخاصة بوزارة الصحة إلى مختلف الأقسام الفرعية.

والمقصود بالباب الذي يجمع النفقات حسب طبيعتها هو أنه يمنع الجمع في نفس الباب نفقات متباينة وهذا يعني عدم الجمع في نفس الباب نفقات التجهيز ونفقات التسيير ونفقات الموظفين مع نفقات الموارد واللوازم.

نرى في مثلنا السابق في وزارة الصحة لميزانية 1999 أن الباب الخاص بأجور الموظفين للإدارة المركزية والمصالح اللامركزية أي الباب (01-31) والباب (11-31)

¹ أمر يحيوي- مرجع سابق، ص 50 .
² د. علي زغود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص.35.

يشكلان حوالي (1.71 %) من مجموع ميزانية التسيير الخاصة بالوزارة فقط وهذا يدل على أن الدولة مهتمة أكثر بالتدخلات العمومية كالنشاط التربوي والثقافي والمساعدة والتضامن التي تستحوذ على حصة الأسد من ميزانية الوزارة.

وفيما يخص عدد الأبواب التي تحتويها الميزانية الخاصة بوزارة معينة ليس هناك نص يحددها وهذه الأبواب تحتوي على ترقيم مشترك لكل الوزارات يتكون من أربعة أرقام.

فالرقمان الأولان يوضحان على التوالي العنوان والقسم أي أين يوجد الباب فمثلا الباب (01-43) في الميزانية وزارة الصحة يبين الاعتمادات للعنوان الرابع (التدخلات العمومية) وبالخصوص القسم الثالث لهذا العنوان وهو النشاط التربوي والثقافي.

الرقم الثالث: يقابل المصلحة المستفيدة من الاعتمادات في إطار الوزارة المعنية (0: المركزية – 1: اللامركزية)

الرقم الرابع: يوضح مادة أو موضوع الباب ، إذا ففي إطار الأبواب هذه التي عرفناها سابقا تجري عملية تسيير اعتمادات الميزانية أي الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية.

المطلب الثالث: أنواع الاعتمادات *Les crédits*

إن النفقات يحكمها مبدأ التخصيص بمعنى أن الاعتمادات المالية « *Les crédits* » المفتوحة في الميزانية يجب أن تخصص بدقة لكل نوع من أوجه الإنفاق، وذلك حتى لا تترك الفرصة للأمرين بالصرف لكي يتصرفوا في الميزانية على "هواهم" فإذن يصلح مبدأ تخصص النفقات لمنع الإسراف من جهة ومن جهة أخرى لإطاحة المحاسبة العمومية بالانضباط الضروري والكفيل بتمكين الهيئات المعنية بالمراقبة (المراقب المالي – المحاسب العمومي-المفتشية العامة للمالية- مجلس المحاسبة)¹

"وينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة المالية التالية².

¹ حسن الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية ، دار المحمدية العامة، الجزائر، الطبعة الثانية، ص. 101.
² المادة 25 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، الجريدة الرسمية رقم 28 المتعلق بقوانين المالية.

وتكون الاعتمادات إما تقييمية أو وقتية أو حصرية وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الاعتمادات موضوع فصول متميزة¹

الفرع الأول: الاعتمادات الحصرية *Les crédits limitatifs*

الاعتمادات المسجلة في قوانين المالية عادة لها طابع حصري فلا يسمح بالالتزام بالنفقات إلا في حدود المبلغ المخصص المفتوح في الباب الذي تكون فيه هذه النفقات مقيدة.

"يلتزم الأمرون بالصرف الرئيسيون والثانويين بنفقات التسيير الخاصة بالدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الاعتمادات التقديرية"²
والاعتمادات الحصرية لا يمكن تعديلها إلا بواسطة قانون المالية أو ببعض الإجراءات كالتحويل، النقل، الترحيل.

إن تنوع وتعدد هذه الإجراءات يظهر أن الطابع الحصري للاعتمادات الحصرية نسبي وهناك استثناءات على الاعتمادات الحصرية كالا اعتمادات التقييمية والاعتمادات الوقتية.

الفرع الثاني: الاعتمادات التقييمية *Les crédits évaluatifs*

هذه الاعتمادات يكون الغرض منها الوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية خاصة أو اتفاقيات لقت قبول المشرع كالدين العمومي الناتج عن التعويضات المدنية المدفوعة للموظفين، تكاليف العدالة، وهذه النفقات لا تخص فقط نفقات الميزانية العامة وإنما تخص أيضا عدد هام من الحسابات الخاصة على الخزينة وتعتبر النفقات الواردة في العنوان الأول المتعلق بالدين العمومي ديونا للدولة وكذلك المبالغ المحصلة من غير حق والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة³، وهذه الاعتمادات لا يمكن التراجع عنها في حالة عدم كفاية المخصصات المسجلة في مختلف الأبواب المعنية⁴.

الفرع الثالث: الاعتمادات الوقتية *Les crédits provisionnels* (الاحتياطية)

¹ المادة 26، نفس القانون.
² المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991 يحدد إجراءات المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 43.
³ المادة 27 من قانون 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.
⁴ المادة 29، نفس القانون السابق.

تحتوي الاعتمادات الوقتية على النفقات التي لا يمكن أن يتناسب مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية كما تحدد كل سنة قائمة تحتوي على مجموعة من الفصول التي تكتسي تخصصاتها طابعا وقتيا كما لا يمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة، وإذا ما تبين في غضون السنة أن هذه الاعتمادات غير كافية يمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب الذي يشمل كل الأعباء المشتركة التي تدرج في ميزانية الدولة والتي صعب الاتفاق على توزيعها حين عملية التصويت¹، وتؤكد المادة 34 من نفس القانون بأنه لا يمكن القيام بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواع أخرى من النفقات.

المطلب الرابع: ضوابط النفقة العامة (قواعد النفقة العامة)

لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات العامة، فإن هذا يستلزم تحقيق أمرين في غاية الأهمية:

➤ أولهما: تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة.

➤ ثانيهما: أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقة.

ولابد أن ندخل في اعتبارنا ضرورة وجود أساليب وصور للرقابة المختلفة التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير. وإذا تم مراعاة هذه الضوابط فإننا نكون قد وصلنا إلى الإنفاق العام الرشيد أو الحجم الأمثل اقتصاديا للإنفاق العام، وسندرس هذه الضوابط على التوالي:

الفرع الأول: ضابط المنفعة

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما في ذهن القائمين به تحقيق أكبر منفعة ممكنة، ويعتبر هذا الضابط قديما في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الكتاب، سواء التقليديين أو المحدثين.

¹ المادة 21، نفس القانون السابق.

وضابط المنفعة أمر منطقي إذا لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وكذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له.

ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة ألا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي بل العكس يقتضي مبدأ التكافل الاجتماعي أن تؤدي النفقة العامة لفئة متضررة من المجتمع دون غيرها كما في حالة الكوارث الطبيعية وظروف الصحة... الخ، مهما يكن فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يتوقف على عاملين أساسيين هما:

➤ زيادة نصيب الفرد من الدخل الوطني

➤ تقليل التباين بين مداخيل الأفراد.

الفرع الثاني: ضابط الاقتصاد

إن تحقيق أقصى ما يمكن من المنفعة يجب أن يكون بأسلوب الإنفاق العقلاني وهو ما يعبر عنه علماء المالية العامة بضابط الاقتصاد في النفقة أو ترشيد الإنفاق العام، ولذا يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف، لأن في ذلك ضياعاً لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة، أضف إلى ذلك إلى أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة.

"وفي عبارة موجزة يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو

الخدمات"¹

ويمكن تعدد مظاهر التبذير وعدم الانضباط المالي في كل دول العالم ، خاصة في البلدان السائرة في طريق النمو نتيجة نقص أو غياب رقابة سياسية كفؤة وفعالة، وتأخذ هذه المظاهر صورة على سبيل المثال اقتناء أدوات ولوازم للحكومة فوق ما تحتاج إليه فعلا، استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها.. الخ، ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية

¹ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص. 53.

الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما وبالقدر اللازم فقط، لتحقيق المنافع الجماعية.

الفرع الثالث: الضمانات

إن ضابط المنفعة والاقتصاد في النفقات لن يكون فعليين إلا إذا ضمنهما ضابط آخر، وهو رقابة النفقات العامة سواء قبل اعتماد قانون المالية أو بعده .

فقبل اعتماد قانون المالية يمارس البرلمان رقابته على المشروع الذي تعرضه عليه الحكومة من خلال مناقشة بنوده، فيمكن أن يفضح نواب الشعب للرأي العام كل انحراف عن المنفعة العامة وكل محاولة لتبديد أموال الشعب "رقابة البرلمان" أما بعد اعتماد قانون المالية، فإن صرف الاعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع أو دائرة وزارية يخضع لقواعد محاسبية صارمة ولرقابة بعدية تقوم بها الهيئات التي نص عليها القانون، فكل نفقة تؤديها هيئات الدولة تستلزم أن يرخص بها الأمر بالصرف قبل أن يدفعها المحاسب على أن تعهد الأمر بالصرف بالنفقة يجب أن يؤشر عليها المراقب المالي.

وبعد أداء النفقة يأتي دور الرقابة التي يقوم بها خاصة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة المالية للتأكد من مدى صرف الاعتمادات على الأوجه التي نص عليها القانون وفي مدى التسيير العقلاني للأموال العمومية وقد تتمخض المسؤولية باختلاف أنواعها عندما يتبين المساس بأموال الشعب¹

المبحث الرابع: أسباب تزايد العامة

من أهم الظواهر الاقتصادية التي شددت انتباه الاقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات مع زيادة الدخل القومي "الوطني" أي العلاقة بينهما علاقة طردية بحثة بغض النظر عن درجة نمو الدولة الاقتصادي أو نظام السياسي السائد فيها، وأول ما لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني A.wagner بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، ترتب عليها الاستنتاج بوجود اتجاه عام نحو ازدياد نشاط الدولة المالي مع

¹ د.عمر يحيوي، مرجع سابق، ص.38.

التطور الاقتصادي للنمو، وتم صياغة ذلك من قانون الاقتصادي حمل اسمه حيث تضمن هذا الأخير: "إذا حقق أي مجتمع معدلات من النمو الاقتصادي فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة ومن تم فإنه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، بمعدل أكبر من معدل نصيب الفرد من الناتج الوطني وهذا تحت تأثير التصنيع"

Wagner : les dépenses publiques tendent à croître plus vite que l'activité économique global car :

➤ *Le développement économique ; s'accompagne d'une forte demande de servise non marchands (santé-culture- éducation)*

➤ *L'industrialisation exige des investissement d'une telle ampleur que seul l'état peut les assurer¹*

أنه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني.

إن نظرة متفحصة لميزانيات الدول في الوقت الحاضر وخاصة للإنفاق العام نجدها قد تزداد أحجامها وتنوعت وتعددت أغراضها وأهدافها وميادين استخداماتها وذلك نتيجة تطور وظيفة الدولة ، وقد اعتبر علماء المالية العامة والاقتصاد أن ظاهرة الزيادة المستمرة في نفقات الدولة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع المعاصر.

وفي الجزائر يمكن تقديم الجدول التالي:

المبلغ الإجمالي للاعتمادات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز في ميزانيات السنوات من 1985 إلى 2001.

¹ FREDERIC TEULON, Vocabulaire économique, édition Bouchene , 2 eme édition , P.127.

ميزانية السنة Budget de l'année	المبلغ الإجمالي للاعتمادات « D.A » Montant globale des crédits « D.A »
1989	116986370000
1986	128000000000
1978	108000000000
1988	113000000000
1989	121400000000
1990	140012000000
1991	195300000000
1992	327900000000
1993	503950251000
1994	539272877000
1995	734875979000
1996	848600000000
1997	914100000000
1998	980221650000
1999	1098576715000
2000	1255567664000
2001	1251794176000

وباء ببدء لابد أن نوضح أن الزيادة في النفقات العامة لا تعني زيادة المنفعة العامة المترتبة عليها بصورة حتمية، كما أنها لا تؤدي حتما إلى زيادة التكاليف العامة على الأفراد فقد ترجع هذه الزيادة إلى أسباب ظاهرية بمعنى زيادة في رقم النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة، وهنا تعتبر زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية .

أما الزيادة الحقيقية للنفقات العامة فهي تعني حتما زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة، ويبدل ذلك غالبا على ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وقد حاول الاقتصاديون تفسير هذه الظاهرة والوقوف على أسبابها سواء كانت أسباب ظاهرية أو أسباب حقيقية، وسنتناول فيما يلي شرح هذه الأسباب على التوالي في المطالب الآتية.

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية "صورية تزايد النفقات العامة"

يقصد بالأسباب الظاهرية تلك الأسباب والعوامل التي تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في حجم ونوع الخدمات التي يستفيد منها المواطنين، بعبارة أخرى دون أن يقابلها زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة رغم زيادتها المستمرة.

وترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة إلى ثلاثة عوامل رئيسية:

1. تدهور قيمة النقود
2. اختلاف طرق المحاسبة المالية
3. زيادة إقليم الدولة وعدد سكانها

الفرع الأول: تدهور قيمة النقود "انخفاض القدرة الشرائية للنقود"

إن انخفاض القوة الشرائية للنقود يؤدي إلى أن تدفع الدولة عدد من الوحدات النقدية أكبر مما كانت تدفعه من قبل وذلك من أجل الحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات وهو ما يترجم بارتفاع مستوى العام للأسعار.

أي أن قيمة العملات الوطنية تسير نحو الانخفاض بمرور الزمن حيث يترتب على ذلك ارتفاع أثمان السلع وبالتالي تقل القدرة الشرائية للمواطن ومن ثم تلجأ الدولة إلى رفع أجور العمال مما ينتج عنه تزايد حجم النفقات العامة للدولة باستمرار فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء تكاليف العامة على الأفراد ويعد تدهور قيمة النقود السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

الفرع الثاني: اختلاف طرق المحاسبة المالية "اختلاف في أساليب وضع الميزانيات"

كان المتبع فيما مضى أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

ومع اتباع مبدأ حدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الميزانية العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تتفق فيما قبل ولم تكن تظهر في الميزانية ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية إقتضتها تغير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

الفرع الثالث: زيادة إقليم الدولة وعدد سكانها

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها ومثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على سكان دون مقابل فعلي، ومثال على ذلك نستطيع إجراء مقارنة بين ألمانيا عندما كانت منقسمة إلى ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية وبين ألمانيا الموحدة لا شك أن النفقات تتضاعف مما كانت عليه في السابق.

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، وترتبط الزيادة في عبء التكاليف غالبا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، وكذا إقامة توازن اقتصادي واجتماعي ودفع عجلة النمو، فظاهرة تزايد النفقات العامة ظاهرة عامة في المجتمع الدولي وترجع إلى أسباب اقتصادية، اجتماعية، سياسية وإدارية ومالية وسنتناول كل سبب من هذه الأسباب على التوالي:¹

الفرع الأول: الأسباب المذهبية (الإيديولوجية)

ويقصد بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من الدولة الحارسة Etat gendarme إلى الدولة المتدخلة Etat interventionnistes

فبعد الحرب العالمية الثانية سادت الفلسفة التدخلية مما أدى إلى زيادة تدخل الدولة على مستوى الدول الليبرالية على وجه التحديد في الحياة الاقتصادية وقيامها بالعديد من

¹ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص. 63 وفي نفس المعنى د. محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. 48.

الأنشطة التي كانت تعد من قبل النشاط الخاص مما يترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة إلى الدخل الوطني في ذات الوقت.

ولم يكن الحال مختلفا في الدول الاشتراكية حيث تنتشر الايديولوجية الجماعية وتقوم الدولة بكافة العمليات الإنتاجية مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة إلى درجة اقترابها من الدخل الوطني.

الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل الوطني والتوسع في المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية، فزيادة الدخل الوطني "فترة الرخاء"، يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه منه في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، الأمر الذي يشجع في كثير من الأحوال على زيادة الإنفاق العام في الأوجه المختلفة، كذلك التوسع في القيام بالمشروعات العامة الاقتصادية (ex :relance économique) يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.

وعندما تحل فترة الأزمة أو الكساد يصبح من الضروري أن تزيد الدولة من النفقات العامة لزيادة مستوى الطلب الكلي وإعادة الاقتصاد الوطني نشاطه وحيويته وأخيرا فإن التنافس الاقتصادي الدولي أيا كانت أسبابه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة إما في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، وإما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود من حيث الجودة في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

الفرع الثالث: الأسباب الاجتماعية (النفقات التحويلية)

مع زيادة عدد السكان وتركزهم في المدن والمراكز الصناعية، تزايد حجم النفقات العامة لمواجهة زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية أو خدمات النقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء والأمن العام.

ويرجع هذا إلى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعد من حاجات سكان الريف.

أضف إلى ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي كنتيجة حتمية لانتشار التعليم ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم نعرفها من قبل

كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والعجز والشيخوخة وغيرها وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

وفي ميزانية الجزائر يلاحظ أن النفقات التحويلية تتوزع على نفقات التسيير ونفقات التجهيز، ففي جانب نفقات التسيير نجد أبواب كثيرة تخص نفقات اجتماعية، ونمثل على ذلك ببعض ما خصص لوزارة الصحة والسكن سنة 1999.¹

	القسم الثالث الموظفون - التكاليف الاجتماعية	
3200000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المنح العائلية.....	01-33
19215000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الضمان الاجتماعي	03-33
	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المساهمة في الخدمات الاجتماعية.....	04-33
1971000		
24386000	مجموع القسم الثالث	
	القسم السادس إعانات التسيير	
80226000	إعانات للمعاهد التكنولوجية للصحة العمومية.....	01-36
44177000	إعانة للمعهد الوطني للصحة العمومية.....	02-36
608393000	إعانات لمدارس التكوين شبه الطبي.....	03-36
21876000	إعانة للمدرسة الوطنية للصحة العمومية.....	04-36
27708000	إعانة للمخبر الوطني لمراقبة المنتجات الصيدلانية.....	05-36
18150000	إعانة للوكالة الوطنية للدم.....	06-36
10500000	إعانة للمعهد الوطني البيداغوجي للتكوين شبه الطبي.....	07-06
5000000	إعانة للمركز الوطني لليقظة بخصوص الأدوية والعتاد الطبي.....	08-36
5000000	إعانة للمركز الوطني لعلم السموم.....	09-36
821030000	مجموع القسم السادس	
	العنوان الرابع التدخلات العمومية القسم الثالث النشاط التربوي والثقافي	
5000000	نشاط التربية الصحية.....	01-43
	الإدارة المركزية - المنح - تعويضات التدريب - الرواتب المسبقة-نفقات التكوين.....	02-43
4400000		
9400000	مجموع القسم الثالث	
	القسم السادس النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن	
29760515000	مساهمة الدولة في نفقات تسيير القطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة والمراكز الاستشفائية الجامعية.....	01-46
812000	تشجيعات للخدمات الخاصة بحماية الصحة.....	02-46

¹ انظر الجريدة الرسمية ، عدد 3 / 1999 ، ص 124-129.

1230000	المساهمة في تمويل نشاطات الهلال الأحمر الجزائري	03-46
220000	الإدارة المركزية- نفقات العلاج والإقامة المقدمة للفئات	04-46
50000000	المعوزة غير المؤمنة اجتماعيا - المستشفى المركزي للجيش..	05-46
624000	الإدارة المركزية - مساهمة للجمعيات ذات المنفعة العمومية..	07-46
200000000	المساهمة للصندوق الخاص للاستعجالات الطبية.....	08-46
30013410000	مجموع القسم السادس	
	القسم الثالث (المصالح اللامركزية) الموظفون - التكاليف الاجتماعية	
26583000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المنح العائلية.....	11-33
92240000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الضمان الاجتماعي	13-33
8095000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المساهمة في الخدمات الاجتماعية.....	14-33
126918000	مجموع القسم الثالث	
	العنوان الرابع التدخلات العمومية القسم السادس النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن	
1600000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الدعم المباشر لمداهيل الفئات الاجتماعية المحرومة	14-46
1600000	مجموع القسم السادس	

وتمثل مجموع هذه الأقسام وهي عبارة عن تكاليف اجتماعية 98.02 % من مجموع الاعتمادات المخصصة لوزارة الصحة. كذلك تدرج نفقات اجتماعية كثيرة ضمن نفقات التجهيز ومن ذلك ما تضمنه قانون المالية لسنة 1999.

التربية والتكوين 37795000

المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية 10270000

السكن 63741000

الفرع الرابع: الأسباب الإدارية

لقد أدى تطور وظيفة الدولة وانتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة إلى تضخم الجهاز الإداري بها وازدياد هيئاته ومؤسساته وارتفاع عدد الموظفين والعاملين به، الأمر الذي يقتضي بالضرورة زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين بها.

كما يزيد من الإنفاق العام وارتفاع معدلاته سوء التنظيم الإداري والبطالة المقنعة، ونلاحظ هذا جليا في تطور الجهاز الإداري للدولة الجزائرية مما كان سببا حقيقيا في ارتفاع حجم النفقات العامة في ميزانية الدولة، لقد ارتفع عدد الوزارات من 08 وزارات في السنوات الأولى للاستقلال إلى 30 وزارة و 08 كتابة دولة سنة 1997¹ وارتفع عدد الولايات إلى 48 ولاية وعدد البلديات 1547 ناهيك عن عدد الدوائر والمصالح والمؤسسات الإدارية والاجتماعية والثقافية التي تغطي نفقاتها من النفقات العامة لدولة يرافقه الزيادة المستمرة في عدد الموظفين والعمال القائمين على تلك المؤسسات هذا كله جعل النفقات العامة تقفز بنسب هائلة إلى الأعلى.

الفرع الخامس: الأسباب المالية

لقد ازدادت النفقات العامة في العديد من الدول تحت تأثير عدة عوامل ذات صبغة مالية صرفة منها:

- ① سهولة الاقتراض في العصر الحديث مما أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها لسداد عجز في إيراداتها، مما يترتب عليه الزيادة في حجم النفقات العامة، لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد.
- ② ويمكن أيضا أن تزيد الدولة في نفقاتها بفعل فائض الإيرادات إذ من المستساغ أن تسيء تقدير النفقات، فتحصل على الإيرادات بما يفوق النفقات المقدره مما قد يغيرها لصرف الأموال في غير محلها.

الفرع السادس: الأسباب السياسية

تؤدي بعض العوامل السياسية إلى زيادة النفقات العامة، وأهم هذه الأسباب:

- ① انتشار مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من خدماتها.²

¹ الجريدة الرسمية، العدد 44 بتاريخ 1997/06/24، مرسوم رئاسي رقم 231.

² د. علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 2005، ص.50..

أضف إلى ذلك النظام الحزبي، يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشروعات الاجتماعية إرضاءاً للناخبين وإلى الإكثار من تعيين الموظفين إرضاءاً لأنصاره، مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة.

② التوسع في العلاقات الدولية: أما على مستوى العلاقات الدولية فالدولة تنفق كثيراً على الهيئات الدبلوماسية وتسديد مستحقات المنظمات الدولية التي تكون عضواً فيها ومصاريف المؤتمرات الدولية والمساهمة في التعاون الدولي.

③ النفقات العسكرية:

تشغل النفقات العسكرية بنداً هاماً في التزايد المطرد للنفقات العامة ويرجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا المجال مما يدفع الدولة لإنفاق مبالغ طائلة لمدها بأحدث الأساليب والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشأتها ومواطنيها من الغزو الخارجي. أضف إلى ذلك ما تستلزمه الحروب من تمويلات مالية ضخمة ليس فقط أثناء الحرب بل وأيضاً في أعقابها، كدفع التعويضات والإعانات ومعاشات لضحايا الحرب من المحاربين القدماء وأسرى الشهداء، وكذلك نفقات إعادة تعمير ما دمرته الحرب ودفع أقساط فوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل النفقات الحربية. وفي الجزائر: فتح حسابين خاصين لتعويض ضحايا الإرهاب والمفقودين في إطار ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

حساب تخصص خاص رقم 302069 "الصندوق الخاص بالتضامن الوطني"¹

في باب النفقات:

السطر (02): إعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بزلوع أحد أقاربها في

الإرهاب

السطر (03): تعويضات الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح

من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية.

حساب تخصص خاص رقم 302075 "صندوق تعويض ضحايا الإرهاب"²

السطر (05): تعويضات ذوي الحقوق وضحايا المأساة الوطنية.

¹ التعليم رقم 16 المؤرخة في 2006/05/15، المديرية العامة للمحاسبة، وزارة المالية.
² التعليم رقم 17 المؤرخة في 2006/05/15، المديرية العامة للمحاسبة، وزارة المالية.

خاتمة الفصل :

لا تعتبر الميزانية مرآة تعكس حالة الدولة المالية فقط بل أكثر من ذلك تحمل في طياتها برامج و سياسات اقتصادية و اجتماعية و تعبر عن أهداف المجتمع المستقبلية و تحمل الميزانية طابع التقدير و التنبؤ و يتكفل بإعدادها السلطات التنفيذية و لكنها تخضع لرقابة البرلمان فيصادق عليها بعد ان يتفحص محتواها و يعد ما يراه غير مناسب للتوجه الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.

وتتكون الميزانية من شقين الإيرادات والنفقات و ذلك ما نصت عليه المادة السادسة من قانون المالية 84-17 : تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها .

وحاولنا في هذا الفصل معالجة شق النفقات العامة وتطرقنا إلى أهم التقسيمات العلمية للنفقة، وركزنا دراستنا على التقسيمات عند المشرع الجزائري ، وللنفقات دور كبير في ميزانية الدولة حيث تستعملها الدولة كأداة لدفع النمو الاقتصادي . وعلى هذا الأساس يجب التحكم فيها و صرفها بعقلانية خاصة وان الجزائر انطلقت في تنفيذ مخططين خماسيين هامين و ذو مبالغ ضخمة و عليه يجب وضع آليات رقابة صارمة لتفادي تبديد المال العام. وهو ما يأخذنا لدراسة الفصل الثاني الذي سنتناول فيه كيفية تنفيذ النفقات ومنهم الأعوان المكلفون بذلك وما هي مسؤوليتهم .

الفصل الثاني:

تنفيذ الميزانية ومسؤولية

أعوان التنفيذ

الفصل الثاني : تنفيذ الميزانية العامة ومسؤولية أعوان التنفيذ

مقدمة الفصل:

تعتبر مصادقة السلطة التشريعية على المشروع، إضافة الصفة القانونية عليها وترخيصا بالبدء في تنفيذها، وهذا ما يجعل الموازنة قابلة للتنفيذ من قبل السلطة التنفيذية، "الحكومة"، اعتبارا من تاريخ هذه المصادقة وابتداء من التاريخ الذي يحدده قانون الموازنة (تاريخ البدء بتنفيذ الموازنة)، وتعتبر مرحلة تنفيذ الموازنة من المراحل الرئيسية للموازنة.

إن قانون الموازنة ليس لوحده سند التنفيذ، وإنما هناك أحكام وقواعد في القوانين والأنظمة المراعية في الدولة تحدد أسلوب التنفيذ و أبعاده، مما يجعل تنفيذ الموازنة عملية معقدة تستدعي إحكام الرقابة على التنفيذ بما ينسجم مع الأحكام المنصوص عليها في تلك القوانين، كقانون المحاسبة العمومية (قانون 17/84، 21/90، 250/2002... الخ) والتشريعات الخاصة بإبرام عقود الالتزام و المشتريات و عقود الصفقات العمومية و غيرها. إضافة إلى ذلك فإن عملية تنفيذ الموازنة تخضع من جهة أخرى إلى التعليمات السنوية الخاصة بتنفيذ الموازنة التي يصدرها وزير المالية و السلطة المختصة بتنفيذ اعتمادات الموازنة كالوزارات و إدارة الموازنة العامة و إدارة المحاسبة الحكومية « D.G.C ». و تشير هذه التعليمات إلى توضيح ضوابط التنفيذ و متطلباته و حدود الصلاحيات المخولة للروساء الإداريين (الأمرون بالصراف) و المحاسبون العموميون للتصرف بموجبها في عملية التنفيذ مع بيان جهات التدقيق و الرقابة المفروضة على التنفيذ قبل أو بعد وقوعه وذلك في إطار أنظمة الرقابة المالية و المحاسبة الحكومية¹.

و نتناول في هذا الفصل:

في المبحث الأول : الأجهزة المكلفة بالتنفيذ "أعوان التنفيذ".

و في المبحث الثاني :مسؤولية أعوان التنفيذ .

أما المبحث الثالث و الأخير:العمليات المالية "مراحل تنفيذ النفقات العامة".

¹ فهيمي محمود شكري، الموازنة العامة، ماضيها و حاضرها و مستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1990، ص.92.

المبحث الأول: أعوان التنفيذ "الأجهزة المكلفة بالتنفيذ"

إن تنفيذ الميزانية يستوجب بصفة عامة وجود عونين منفصلين أحدهما عن الآخر، يتولى الأول المراحل الإدارية (التزام - التصفية - تحرير الحوالة) و هو الأمر بالصرف (L'ordonnateur) بينما يتولى العون الآخر (المحاسب العمومي Le comptable public) تنفيذ المرحلة المحاسبية أي التسديد و هو موجود تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية و يخضع لسلطته . حيث تنص المادة 14 من قانون 21/90 و المتعلق بالمحاسبة العمومية "يتولى الأمر بالصرف و المحاسبون العموميون تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية".

ووجود هذين العونين ضروريين لتنفيذ الميزانية العامة، وكل حسب اختصاصه وأن عمل الأول يتعارض مع عمل الثاني أي هناك فصل بين صلاحيات كل منهما وذلك لضمان التنفيذ السليم والعقلاني للميزانية العامة وتفاذي وقوع اختلاسات وتبديد المال العام « Dilapidation des deniers public ».

وهناك عون ثالث وهو المراقب المالي أي يدخل بطريقة غير مباشرة في تنفيذ النفقات العامة

المطلب الأول: الأمر بالصرف L'ordonnateur

الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف.

يمكن تعريف الأمر بالصرف كما عرفه «André Barilar» : هو كل شخص الذي له صفة باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري لعقد وتصفية دين أو يأمر إما بتحصيل إيراد أو دفع نفقة¹.

وهذا التعريف يتطابق مع المادة 23 من قانون 21-90 : المتعلق بالمحاسبة العمومية التي تنص : "يعد أمر في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد من 16 - 17 - 19 - 20 و 21 " وهي:

¹ André Brilar , « Les controles financiers comptables » , L.G.D J , P.27.

- من حيث الإيرادات: إثبات حق الدين العمومي ، تحديد المبلغ الصحيح و الأمر بتحصيلها

- من حيث النفقات: عن طريق اجراءات الالتزام، التصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات « Mandatement »

- يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه ، صفة الأمر بالصرف قانونا، وعليه فإن زوال صفة الوظيفة التي وضعت على رأس المؤسسة يزيل عنه وبصفة آلية صفة الأمر بالصرف.

ويتم اعتماد « Accréditation » الأمر بالصرف بواسطة إيداع نموذج الإمضاء « Spicimen de signature » إضافة إلى نسخة من مرسوم أو قرار التعيين لدى المحاسب العمومي¹

الفرع الثاني : أنواع الأمور بالصرف

إن الأمرين بالصرف والذين يعتبرون أساسا إداريين ينقسمون إلى صنفين هما : إبتدائيون أو ثانويون.

أ. الأمر بالصرف الإبتدائي: « L'ordonnateur primaire »

هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين "المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم

1991

313-91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لمحتوى محاسبة الأمرين بالصرف ، المحاسبين" بمعنى آخر الأمر بالصرف الرئيسي يتلقى ميزانية المؤسسة مباشرة من وزارة المالية أي دون أن يكون هناك بينهما وسيط، وهم المسؤولون الأولون للهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية والتابعة للقانون العام ويمكن تصنيفهم على عدة مستويات. على مستوى ميزانية الدولة: الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية الدولة والحسابات الخاصة بالخرينة هم الوزراء، وعدد هذا الصنف من الأمرين بالصرف يختلف باختلاف

¹ Arrete N° 01 du 06/10/1991 par la D.G.C

عدد أعضاء الحكومة بالإضافة إلى رئيس المجلس الوطني، رئيس مجلس المحاسبة ورئيس المجلس الدستوري.

على مستوى المجموعات المحلية: نميز بين الولاية والبلدية

1. ميزانية الولاية: الوالي يعتبر أمرا بالصرف أولي فيما يخص ميزانية الولاية (المادة 88 من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 1990/04/07).

2. ميزانية البلدية: رئيس البلدية أمرا بالصرف أولي على ميزانية البلدية حسب المادة (60 من قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 1990/04/07)

على مستوى الهيئات العمومية: الأمر بالصرف الرئيسي للهيئات العمومية هو مدير الهيئة نفسها.

ب. الأمر بالصرف الثانوي: « *L'ordonnateur secondaire* »

هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين .

يعتبر الأمر بالصرف الثانوي تعبير عن سلطة غير ممرضة ومكلفة في إطار جغرافي معين بتنفيذ العمليات المالية " الالتزام Engagement ، التصفية liquidation ، تحرير الحوالة Mondatement "

"المادة 27 من قانون 21/90 الأمرون بالصرف الثانويون مسئولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممرضة على الوظائف المحددة في المادة 23 أعلاه"
يحصل الأمر بالصرف الثانوي من الوزير "الأمر بالصرف الأول" أمر بالإنبابة أو الانتداب خاصة بالاعتمادات المالية كل سنة مع عدم تجاوز سقفها.

ولهذا تكون بين الطرفين اتصالات مباشرة، كما يمكن أن يقوم الوزير بسحب هذه الإنابة في حالة وجود مشاكل تستدعي إلى ذلك.

ويتلقى ميزانية مؤسسته عن طريق الأمر بالصرف الأساسي فمثلا:

- رئيس الجامعة عن طريق وزير التعليم العالي والبحث العلمي .
- مدير المستشفى عن طريق وزير الصحة... الخ

ميزانية الدولة:

أما المديريات الأخرى المتواجدة على تراب الولاية والمتمثلة لمختلف الوزارات، فإن مدرائها يعتبرون أمرين بالصرف ثانويين في كل الحالات.
الجماعات المحلية: لا يوجد أمرين ثانويين كقاعدة عامة.

الهيئات العمومية « E.P.A »*: عموما لا يوجد أمرين بالصرف ثانويين غير أنه في حالة ما إذا كانت للهيئات العمومية مصالح مهمة وبعيدة عن المركز الاجتماعي للهيئة، فإنه يمكن تفويض مستخدم للقيام بمهام الأمر بالصرف الثانوي.

الفرع الثالث: مهام الأمرين بالصرف

- إعداد الميزانية التقديرية وعرضها على مجلس إدارة المؤسسة، ثم تقديمها إلى السلطات المعنية (الوزارة الوصية أو وزارة المالية) مرفوقة بتقدير على شكل عرض تبريري لهذه المبالغ المقدر.

- بعد المصادقة على الميزانية عليه بمتابعتها حسب الأبواب والمواد والفقرات المسجلة مع احترام المبالغ المعتمدة لكل منها وذلك أثناء القيام بعمليات الالتزام (للتعهد) والتصفية والأمر بالدفع (الأمر بالصرف) أو تحرير حوالة هذا بالنسبة للنفقات أما فيما يخص الإيرادات فعليه باتخاذ كل الإجراءات الإدارية اللازمة من إثبات وتصفية حتى تسمح للمحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات المسجلة في الميزانية.

- يعتبر الشخص الوحيد في الإدارة الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل وقبول السندات.

- مطالب بالمحافظة على ممتلكات المؤسسة والقيام بعمليات الصيانة اللازمة لضمان الاستغلال الأمثل للإمكانات المادية المتاحة

- يعتبر مسؤولا على مسك دفاتر الجرد الخاصة بممتلكات المؤسسة وكذلك البطاقات التقنية للمعدات والتجهيزات التقنية.

- يعتبر مسؤولا على كل الوثائق المحاسبية المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف ومطالب بالمحافظة عليها باعتبارها وثائق مثبتة لهذه العمليات.

* E.P.A : Etablissement public a caractère administrative exemple : « C.F.P.A »

- مطلب بتقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الإلتزام والأمر بالصرف وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية مع احترام الآجال المحددة.
- مطالب بتقديم الحساب الإداري للمؤسسة والمتعلق بالسنة المالية إلى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة وذلك في الآجال المحددة.

ملاحظة:

يمكن للأمر بالصرف أن يفوض شخصا آخر من المؤسسة للقيام بهذه المهام أو جزء منها، على أن يكون ذلك تحت إشرافه المباشر لأن الأمر بالصرف يبقى دائما هو المسؤول الأول على كل هذه المهام وذلك أمام الجهات المعنية.¹

¹ المادة 29 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1980 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

جدول يبين مختلف الامرين بالصرف الرئيسيون و الثانويون

المستوى	الدولة	الولاية	البلدية	نوع الامرين بالصرف
طبيعية الموظفين	الوزير بالتسوية	الوزير بالتسوية	رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسوية لميزانية البلدية	مدير المصالح اللامركزية لكل ولاية ومثال: وزير التشغيل العمومية "عمر غزل"
	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي
بالصرف الامرين	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي
	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي
بالصرف طبيعية	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي
	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي
بالصرف الموظفين	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي
بالصرف الموظفين	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي

المراجع:

- قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية
مرسوم تنفيذي رقم 213/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الامرون بالصرف
قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية
قانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية
قانون 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية

المطلب الثاني: المحاسب العمومي *Le comptable public*

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي .

هو الشخص المكلف بقرار وزاري من قبل وزارة المالية بتسيير مصلحة المحاسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الغير الربحي تسييرا مباشرا . إذا لا يحق له أن يفوض شخصا آخر للقيام بمهامه و التي تتطلب توقيعه و مهما يكن الأمر فإن كل الموظفين العاملين بمصلحته يعملون تحت المتابعة و الإشراف المباشرين له ، لأن المحاسب العمومي يعتبر المسؤول الأول الرئيسي أمام الجهات المعنية .

و يعرف قانون المحاسبة العمومية الجزائري المحاسب العمومي بناء على نص المادة 33 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 كما يلي : " يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه المادة ، كل شخص يعين قانونا للقيام ، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادة 18 و 22 بالعمليات التالية :

➤ تحصيل الإيرادات و دفع النفقات .
 ➤ ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها .

➤ تداول الأموال و السندات و القيم ، الممتلكات و العائدات و المواد .
 ➤ حركة حسابات الموجودات .

العمليات التي ذكرتهم المدينين 18 و 22 من نفس القانون 21/90 تكمن على التوالي في :

المادة 18:- يعد التحصيل الإجراء التي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية .
 المادة 22:- يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي .

و يقوم بعمليات التنفيذ بإسم الدولة فيما يخص ميزانية التسيير و التجهيز و كذلك الميزانيات الملحقة و بإسم الجماعات المحلية فيما يخص ميزانية الولاية و البلدية و بإسم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص ميزانياتها .

و نلاحظ أن عمل المحاسب العمومي مزدوج، فهو قبل القيام بعملية التنفيذ يقوم بالمراقبة و التحقيق من مشروعيتها الأوامر بالصرف و الحوالات التي تصدر إليه فإن

كانت مطابقة للقوانين و النظم المعمول بها يقوم بالتنفيذ الفعلي و إذ كانت غير مطابقة لها يرفض التنفيذ .

و يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته¹

إن المحاسبين العموميين مسؤولين شخصيا و ماليا على العمليات الموكلة إليهم .

الفرع الثاني: أصناف المحاسبون العموميون

هناك صنفان من المحاسبين العموميين وهما:

1. المحاسبون العموميون الرئيسيون

2. المحاسبون العموميون الثانويون

وحسب المادة 09: "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون

بصفة مخصص « Assignataire » أو مفوض² « Mandataire »

وتنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المتعلق بإجراءات المحاسبة التي

يمسكها الأمرين بالصرف على أن: "المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات

المالية التي بدأ بها الأمرين بالصرف الرئيسيون"

كما تنص المادة 11 من نفس القانون: " المحاسبون الثانويون هم من يتولى تجميع

عملياتهم محاسب رئيسي" من أجل تسهيل رقابة مجلس المحاسبة عمليات الإيرادات

والنفقات بالنسبة للدولة والمنجزة من قبل عدد كبير من المحاسبين الثانويين تكون محل

تركيز محاسبي من قبل المحاسبين العموميين الرئيسيين ويمكن تحديد أصنافهم على عدة

مستويات:

1. على مستوى الدولة « Budget de l'état »

2. على مستوى الجماعات المحلية Budget A.P.W- A.P.C :

collectivité locale »

3. على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع إداري « E.P.A »

أعلى مستوى الدولة:

¹ المادة 34 من قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991

يتصف بصفة المحاسبين العموميين الرئيسيين التابعين للدولة حسب نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 313/91 سالف الذكر:

« L'agent comptable central du الخزينه
trésor A.C.C.T »

« Le trésor central T.C.A » أمين الخزينة المركزي

« Le trésorier central T.P.A » أمين الخزينة الرئيسي

« Les trésoriers de wilaya » أمين الخزينة في الولاية

ويتصف بصفة المحاسبين العموميين الثانويين حسب نص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 السالف الذكر:

« Les receveurs des Impôts » قابضو الضرائب

« Les receveurs des domaines » قابضو أملاك الدولة

« Les receveurs des douanes » قابضو الجمارك

« Les conservateurs des hypothèques » محافظو الرهون

كما يتصف بصفة المحاسبين الثانويين للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية¹

والمحاسبون العموميون للخزينة إما رئيسيون أو ثانويون، هم مباشرة تحت سلطة وزير المالية، حيث يقومون بتنفيذ كل عمليات الإيرادات و النفقات المتعلقة بالميزانية العامة و الحسابات الخاصة بالخزينة و يقومون كذلك بكل العمليات المتعلقة بالخزينة . أما المحاسبون العموميون للأنظمة المالية فهم مكلفون بتحصيل الضرائب و الرسوم و الإيرادات المختلفة و كذلك العقوبات الضريبية و مصاريف المتابعة القضائية و حسب الشروط المحددة في القوانين المالية و قانون الأملاك الوطنية و كذلك القوانين و التنظيمات المختلفة و تتمثل شبكة الأنظمة المالية في محصلي الضرائب المختلفة، محصلي الجمارك، محصلي الأملاك الوطنية، هؤلاء المحاسبون يعتبرون ثانويون لأن عملياتهم مركزة عند أمناء الخزائن المالية

¹ المادة 335 من المرسوم 313/91 سالف الذكر.

جدول يبين مختلف الأمرين بالصرف الرئيسيون والثانويون

المستوى	الدولة	الولاية	البلدية	المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري « E.P.A »	ثانوي	نوع الحساب العمومي
رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	محاسب مركزي للجزائرية « A.C.C.T » - أمناء خزائن الولايات « T.W.O » - أمين الخزينة المركزي للجزائر « T.C.A » - أمين الخزينة الرئيسي للجزائر « T.P.A »
ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	محاسب العمومي
رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	محاسب مركزي للجزائرية « A.C.C.T » - أمناء خزائن الولايات « T.W.O » - أمين الخزينة المركزي للجزائر « T.C.A » - أمين الخزينة الرئيسي للجزائر « T.P.A »
ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	محاسب العمومي
رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	رئيسي	محاسب العمومي
ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	ثانوي	محاسب العمومي

المراجع:

- قانون 21/90 المؤرخ في 20 أوت 1990 يتعلق بقوانين المالية
- قانون 313/91 المؤرخ في 1991/09/07 المتعلق بإجراء المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف
- قانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية
- قانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية

للولايات أما المحاسب المكلف بالميزانية الملحقة للبريد و المواصلات فهو مكلف بتركيز عمليات الميزانية الملحقة.

ب. 1. على مستوى الولاية :

أمين الخزينة هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية وفقا للمادة 10 من قانون الولاية بحيث يكلف بمفرده وتحت مسؤوليته بتحصيل موارد الولاية ودفع نفقاتها كما يجب عليه أن يقدم حسابات عن تسييره للمحاسب المركزي.

ب. 2. على مستوى البلدية:

المحاسب الرئيسي للبلدية هو قابض الضرائب¹ وتحت مسؤوليته تنفيذ الميزانية البلدية ، وهو يتمتع بصفة محاسب رئيسي بالنسبة لميزانية البلدية ومحاسب ثانوي لميزانية الدولة تتم عمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات على يد قابض الضرائب على مستوى البلدية حيث يتولى وحده تحت عهده متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها ، وكذلك وفاء النفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها وفقا للاعتمادات المصادق عليها.

ويعد المحاسبون الرئيسيون للجماعات الإقليمية عند نهاية السنة المالية حسابات التسيير تشمل فترة تنفيذ الميزانية .

ج. على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، العون المحاسب الذي يرأس مصالح المحاسبة للمؤسسة.

ويعتبر محاسبا رئيسيا لميزانية المؤسسة وهذا ما نصت عليه المادة 67 من المرسوم رقم 313/91 سالف الذكر: "يسند مسك الحسابات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتداول أموالها إلى عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية"

¹ المادة 54 من المرسوم رقم 313/91 سالف الذكر.

المطلب الثالث: المراقب المالي *Le contrôleur financier*

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي .

هو ممثلاً لوزارة المالية يختار من بين موظفيها ويعين بواسطة قرار وزاري يمضيه وزيرها ويكون مقر عمله بمديرية المالية لدى الولاية المعين فيها، ويسمح له بالتنقل إلى المؤسسات المعنية إذا اقتضت الضرورة المهنية ذلك.

الفرع الثاني: مهام المراقب المالي.

تتمثل مهمته الرئيسية في مراقبة النفقات قبل صرفها أي بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ومتابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلف بالإشراف عليها وذلك من خلال: المادة 09¹:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به، وهذا بالتأكد من توافق موضوع النفقة مع الباب والمادة والفقرة المسجلة فيها.

- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية

- صفة الأمر بالصرف مثلها هو محدد في القانون.

- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة .

و من خلال النقاط الأربعة السابقة يمكن للمراقب المالي أن يؤكد صحة النفقة و ذلك بوضع التأشير على استمارة الإلتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية (قرارات التعيين والتثبيت... الخ) وعند ملاحظته لأي مخالفة يمكن له رفض وضع التأشير وفي هذه الحالة عليه بتعليل هذا الرفض وذلك في الأجل المحددة قانوناً بحسب طبيعة النفقة.

وإضافة إلى ما سبق ذكره فإن المراقب المالي مطالب بتقديم تقرير شهري إلى وزير المالية، يؤكد فيه صحة توظيف نفقات الإدارات أو العكس كما يقدم التفاصيل المتعلقة بوضعية الاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة لهذه المؤسسات المكلف بمتابعة ومراقبة ميزانيتها.

كما يعتبر المراقب المالي مرشداً مكلفاً بتقديم يد المساعدة إلى الأمرين بالصرف وذلك من خلال التوجيهات والنصائح التي يتعين عليه تقديمها لهم ، بهدف تجاوز العقبات

¹ المادة 09 مرسوم تنفيذي رقم 414/92 مؤرخ في 1992/11/14 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

الطارئة التي تواجههم أثناء أداء مهامهم، خاصة إذا لم يكونوا من ذوي الاختصاص في ميدان التسيير المالي.¹

المبحث الثاني: مسؤولية أعوان التنفيذ

بعد أن تطرقنا إلى الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية وإلى أنماط كل منهم وحتى يتم ممارسة الرقابة عليهم من طرف الجهات المختصة، يجب علينا أولاً أن نحدد مسؤولية كل منهم سواء شخصية أو على الغير أي الأعوان العاملين تحت سلطتهم أو إشرافهم. ونبتاول في هذا المبحث مسؤولية كل عون على حدا.

المطلب الأول: مسؤولية الأمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف مسؤولاً مدنياً وجزائياً على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة، وبذلك فهم ملزمون بمسك جرد الممتلكات المنقولة العقارية المكتسبة أو المخصصة لهم، ثم إن تحديد مسؤولية الأمر بالصرف وأخطائه وتجاوزاته أثناء ممارسته لوظائفه أمر صعب، خاصة في مجال الملازمة، والعكس بالنسبة للمحاسب العمومي التي هي واضحة ومفصلة.

أما إذا أردنا تحديد مسؤولية الأمر بالصرف في مجال الملازمة، بقواعد قانونية فإن ذلك يعيق من أدائه لدوره وسلطته لكن هذا لا يعني إعفائه من المسؤولية ومتابعته قضائياً ومعاقبته عند تجاوزه للقانون خاصة وأن أخطاء الأمر بالصرف لها نتائج وخيمة على مالية الدولة العامة.

وقد نصت المادة 31 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أن: "الأمرون بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشريعة والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال"

¹ للصادق الأسود، المحاسبة العمومية كأداة تسيير ومراقبة، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1993/92

وبذلك فإن الأمر بالصرف له عدة أشكال من المسؤوليات وهي كالتالي: سياسية، مدنية، جنائية وتأديبية.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية

تعتبر الميزانية المرآة الصادقة لسياسة الدولة وأداة لتنفيذها و تظهر على أثرها النتائج السياسية والاقتصادية والاجتماعية لذلك يخضع الوزراء الذين ساهموا بتوجيهاتهم السياسية في إعداد الميزانية وتنفيذها لمسؤولية سياسية .

وعادة ما تقع المسؤولية على الأمرين بالصرف الرئيسيين أي الوزراء خاصة والذين يحتلون وظائف سياسية وحكومية هؤلاء هم المنفذون للميزانية العامة للدولة وبالتالي فهم مسئولون أمام الأمة ونوابها أو أمام الحكومة ورئيس الجمهورية هذا يعني أنه كلما وجد خرق للتشريع المالي من احد أعضاء الحكومة وجب خلع أو عزله عن وظيفته رغم كون ذلك من الصعب تجسيده للأسباب التالية:

- بإمكان الأمر بالصرف أن يبرر وجهة نظره السياسية فيما صدر منه.

- ولأنها تعتبر غير فعالة تماما بالنسبة للتشريع المالي لكونها لا تهدف إلى

استرجاع الأموال للخزينة العمومية.

نظرا لما ذكر سالفا فإنه نادرا ما يتابع المجلس الشعبي الوطني في المسؤولية السياسية للأمرين بالصرف وإن كان عن طريق التوبيخ¹.

في الجزائر يرجع حق إقامة المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني وحده ، لكن العملية لن تتعد حد إسقاط الحكومة أو إزالتها ثم أن العقوبات ذات الطابع السياسي تتمثل في عزل الأمر بالصرف الرئيسي من وظيفته السياسية وإجباره على الاستقالة ، وفي هذا الشأن إذا توقع قيام مسؤوليته أحد أعضاء الحكومة يرفع المجلس لرئيس الجمهورية ، هذا الأخير ينظر في شأنه إما بالإعفاء عنه أو بعزله كما سبق الذكر، فإن المسؤولية السياسية صعبة التطبيق لأن التبريرات عادة ما تكون قوية بالنسبة للأسباب المالية خاصة عند تنفيذ النفقات العمومية مما يجعل الوزير قادر على

¹ LOIS philip, « Finance public », 5 eme édition, CUJAS, Paris, 1995, P.347.

تبرير حسن نيته بكل سهولة على أساس أنه يريد تحقيق سير حسن وفعال لمصالحه التي يشرف عليها.

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية

يعتبر استعمال أموال شخص لتعويض الذي تسبب فيه عقوبة مدنية ومثل هذه المسؤولية تقع على عاتق الأمرين بالصرف إثر ارتكابهم لأفعال لا شرعية ، أو خطأ في استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وهو ما يضر بالمصالح العمومية .

إن قيام المسؤولية المدنية للأمرين بالصرف سواء كانوا رئيسيين أو ثانويين تعتبر ممكنة قانونا إذا يستطيع مجلس المحاسبة أن يفرض غرامات على أعوان الإدارات الهيئات الواقعة في نطاق اختصاصه ، كلما اكتشف خطأ في التسيير.

لكن في الواقع هي صعبة القيام أو التطبيق وذلك للأسباب التالية:

- إن القرارات الصادرة من الأمرين بالصرف في غالب الأحيان ذات طابع تقديري حسب مقتضى الحال وملاءمته وبالتالي فالأمر بالصرف بإمكانه تبرير أخطائه على أساس حسن النية وفي سبيل المصلحة العامة.

- إن المبالغ التي أنفقتها الأمر بالصرف بطريقة غير شرعية تفوق في معظم الأحيان أضعاف ما يملك وفي هذه الحالة تعتبر العقوبة المدنية ساحقة بالنسبة للأمر بالصرف وتعويضات دون معنى بالنسبة للخرينة العمومية، وبالتالي في معظم الأحيان تكون الذمة المالية للأمر بالصرف غير كافية لتسديد وتعويض أضرار ناجمة عن أمره بصرف النفقات العمومية أو الالتزام بها في ظروف غير شرعية.

كذلك فإن تدخل المراقب المالي بصفة قبلية لمراقبة الأمر بالدفع عند صرفه تشكل غطاء أو ظرفا مخففا لمسؤولية الأمر بالصرف التي تنتج عن أخطائه.

الفرع الثالث: المسؤولية التأديبية

إن الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبها الامرون بالصرف أثناء تأدية مهامهم تعرضهم إلى العقوبة التأديبية التي ينفذها المسؤول السلمي الذي يشرف عليهم وهذه العقوبات هي عبارة عن توبيخات ، إنذارات وتخفيض في الرتبة... الخ

يجب التذكير بان المسؤولية التأديبية مثلها مثل المسؤولية السياسية للأمرين بالصرف الرئيسيين قليلا ما تقام وذلك للأسباب التالية :

- في مجال التسيير الإداري لا يمكن إثبات الأخطاء المرتكبة إلى موظف واحد فقط.

- إن المسؤول السلمي غالبا ما يفضل عدم تطبيق العقوبات التأديبية على الموظفين تحت إشرافه قصد تغطية الأخطاء التي تدل على سوء تسيير مصالحهم وبالتالي عدم قدرتهم على تسييرها.

- بإمكان الأمر بالصرف أن يبرر أفعاله بحسن نيته وأنه لم يقصد بها أي تجاوزات للصلاحيات المخولة له.

في مجال الشرعية القانونية فالأمر بالصرف لا يمكن وضعه في أي حال من الأحوال مسؤول عن الأخطاء التي يرتكبها وحده، لأنه في الأصل كل من المحاسب العمومي وأيضا المراقب المالي مكلف بمراقبة هذه الأخطاء والتجاوزات في مجال الشرعية ويتم هذا تحت مسؤولياتهم المالية.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن مسؤوليات الأمر بالصرف تبقى مجرد نصوص قانونية لا غير لأنها في الواقع مسؤوليات نظرية لا تتعدى إلى واقع التطبيق.

الفرع الرابع: المسؤولية الجنائية

لكي تقوم المسؤولية الجنائية للأمرين بالصرف يجب أن تشكل المخالفة المالية التي ارتكبوها أثناء أدائهم لمهامهم مخالفة جنائية وتظهر المسؤولية الجنائية في حالة معروفة والتي يعاقب عليها القانون الجنائي مثل اختلاس الأموال العمومية ، الرشوة والتحصيل اللاشعريإلخ.

وقد أشار المشرع الجزائري إلى هذه المسؤولية في المادة 67 من القانون 31/90 على أنه كلما أسفر الملف المحقق فيه عن وجود أعمال إجرامية مضرّة بالخيرينة يقوم المراقب العام لمجلس المحاسبة بإخبار السلطات المعنية بذلك و كذلك إخطار النائب العام المختص بذلك محليا و يرسل له الملف المعني .

و تذهب المادة 66 أبعد من ذلك حيث تنص على حسب المدة و تتراوح من شهرين إلى ستة أشهر، و أن المتابعات الجنائية في ذلك لا تعني الإعفاء من التسديد للأضرار التي لحقت بالخزينة العمومية .

و في الواقع نلمس غياب الصرامة في تطبيق المسؤولية الجنائية على الأمرين بصرف الرئيسين و يكتفون بتطبيق المسؤولية المدنية .

المطلب الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي :

إن المحاسب العمومي مسؤول شخصيا و ماليا على العمليات الموكلة إليه :¹

- تسديد للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية .
- حراسته و حفظه لأرصدة و قيم الهيئات العمومية .
- تحريكه للأرصدة و القيم و قيامه بالحركات الحسابية .
- محافظته على الوثائق و المستندات المثبتة للعمليات الحسابية .
- قيامه بمهمة المحاسب للمنصب الذي يشغله .

يجب إذا على المحاسب العمومي إثبات « Justifier » كل العمليات التي يقوم بها إلا في حالة القوة القاهرة « Force majeure » أو استثناءات المنصوص عليها بقرار من وزارة المالية²

الفرع الأول : مسؤولية المحاسب العمومي عن أفعاله الشخصية

أ- تسديد للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية :

يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يحقق مايلي:³

- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.
- صيغة الأمر بالصرف أو المفوض له .
- شرعية عمليات تصفية النفقات .
- توفر الاعتمادات .
- الصحة القانونية للمكسب الإبراني.

¹ المادة 38 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990

² Loi Philip .OPCIT. p 345

³ المادة 36 ، نفس القانون السابق.

- تأشيرة عمليات المراقبة .

فالمحاسب العمومي ملزم برفض تسديد أي نفقة غير مرفقة بالوثائق المثبتة القانونية ، كما يرفض التسديد و الدفع أيضا فيما إذا لاحظ أن الوثائق المثبتة محلا للتزوير ، و في حالة تسديده لنفقة غير شرعية فإنه يؤدي إلى قيام مسؤوليته الشخصية و المالية .

ب- حراسة وحفظ الأرصدة و قيم الهيئات العمومية :

يعتبر المحاسب العمومي مسؤولا على الدقة المالية لدخول الأموال العامة ، بمعنى أنه مسؤول عن كل عمل منجز أو نقص ملاحظ بين الوضعية التي تبينها الحسابات و الوثائق المثبتة ، و تكون المسؤولية المالية قائمة عندما يثبت نقص في الأموال و القيم حسب نص المادة 42 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

ج- المحافظة على الوثائق و المستندات المثبتة للعمليات المحاسبية :

كل محاسب عمومي مجبر قانونا بالحفاظ على الوثائق و المستندات المثبتة للعمليات المالية إلى غاية تقديمها إلى الجهات المختصة (مجلس المحاسبة) و ذلك ما نصت عليه المادة 60 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 و يتعلق بمجلس المحاسبة : " يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة . يحفظ المحاسبون العموميون مستندات الثبوتية لحسابات التسيير و يضعونها تحت تصرف مجلس المحاسبة .

يمكن لمجلس المحاسبة إلزام المحاسبين العموميين بإرسال مستندات الثبوتية لهذه الحسابات عن طريق التنظيم ."

د- القيام بمهمة المحاسبة :

المحاسب العمومي مسؤول على مسك المحاسبة بصفة شرعية و دقيقة ، حيث يقيد فيها كل عمليات الخروج و الدخول للأموال العمومية . و في حالة وجود أو إكتشاف أي خطأ أو تأخير غير مبرر لتقديمها للجهات المختصة بالمراقبة فإن المحاسب العمومي يكون مسؤولا أمامها و قد يجبر على تعويض النقص أو العجز . و قد نصت المادة 45 من قانون المحاسبة العمومية (21/90) على أن : "يكون المحاسب العمومي مسؤولا شخصيا و ماليا عن مسك

المحاسبة و المحافظة على سندات الإثبات و وثائق المحاسبة و عن جميع العمليات (تحصيل الإيرادات و صرف النفقة)."

الفرع الثاني : مسؤولية المحاسب عن تصرفات الغير

فالمحاسب العمومي ليس فقط مسؤول عن تصرفاته الشخصية بل أيضا عن تصرفات الغير الذين يعملون تحت مسؤوليته أو إشرافه و الذين يساعده في تسييره لمصلحة المحاسبة...¹ ، و هذه المسؤولية ممكن أن تكون كلية أو جزئية تبعا لصفة الموظفين من أعوان المصلحة- وكلاء- مفوضون - شبه محاسب و المحاسبون السابقون .
أ. أعوان المصلحة:

فالمسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي تمتد لمجمل العمليات التي تتم في المصلحة من طرف أعوانه ، و التي يشرف عليها من يوم تعيينه إلى يوم إنتهاء مهامه و قد نصت المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية على أن : " تطبق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية على جميع عمليات الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ إنتهاء مهامه ."

ب- الوكلاء : « *Les régisseurs* »

فالمحاسب الذي يرتبط به الوكلاء مسؤول نظاميا و ماليا عن تسييرهم في حدود المراقبة التي يتعين عليه ممارستها ، كما تنص المادة 28 من مرسوم تنفيذي رقم 108/93 يحدد كفايات إحداث وكالات الإيرادات و النفقات و تنظيمها و سرها: " يخضع الوكلاء لمراقبة المحاسب العمومي المعين المختص و للأمر بالصرف الذين يعملون لديه ... إلخ. " و بالتالي فمسؤولية المحاسب العمومي تقوم في حالة عدم قيامه بمهام المراقبة . أما إذا كان المحاسب العمومي يمارس وظيفة المراقب بشكل مستمر و رغم ذلك نتجت أخطاء من وكلائه في هذه الحالة يكون الوكيل هو المسؤول و بالتالي تسقط مسؤولية المحاسب العمومي المالية و الشخصية .

¹ André BARILARI . Les Control Financiers Comptable administratif et juridictionnels des finances publics ; L.G.D.J, Paris, 2003, P.35.

ج- المفوضون : « Les Comptable mandataires »

بأن المحاسب العمومي يعين مفوض عنه ليمثل في تصرفاته الخاصة بتسيير لكن تحت مسؤوليته و رقابته ، و بالتالي يعتبر المحاسب العمومي مسؤولاً مسؤولية كاملة عن تصرفات المحاسب المفوض و أفعاله في مجال التسيير المالي و المحاسبي و قد نصت المادتين 12 و 13 من مرسوم تنفيذي رقم 313/91 على مايلي :

المادة 12 : المحاسبون المخصصون (assignataires) هم المخولون بأن يقيدوا نهائياً في كتاباتهم الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم و التي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة .

المادة 13: المحاسبون المفوضون « Mondataires » هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين.

د. شبه المحاسب: « Comptable de fait »

إن شبه المحاسب يداول الأموال والقيم العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي ودون أن يرخص له من قبل السلطات المؤهلة لهذا الغرض وبالتالي فإن التسيير الفعلي تدخل غير شرعي، فلا تقوم مسؤولية المحاسب العمومي من جراء تصرفات شبه المحاسب العمومي إلا في حالة إثبات أنه أهمل ممارسة تحقيقاته و تحرياته اللازمة إذ علم المحاسب العمومي بالتسيير الفعلي لشبه المحاسب،، يجب عليه في هذه الحالة إخطار مسؤولية السلمى.

فإن لم يفعل ذلك بسبب إهماله ، يصبح مسؤولاً عن تصرفات شبه المحاسب وقد نصت المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية فضلاً عن العقوبات التي يتعرض لها عند اغتصاب الوظيفة، يخضع شبه المحاسب لنفس الالتزامات ويضطلع بنفس المسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب العمومي كما يخضع لنفس المراقبة ولنفس العقوبة المطبقة على المحاسب العمومي.

هـ. الملحقون:

يقوم الأشخاص الملحقون بالتنفيذ المادي لمجموع العمليات لحساب المحاسب الرئيسي وتحت مسؤوليته وبالتالي يعتبر هذا الأخير مسؤولاً عن تصرفاتهم.

و. المحاسبون السابقون:

في حالة تعيين محاسب عمومي جديد على رأس مصلحة المحاسبة فبإمكانه في مدة ثلاثة أشهر أن يقدم تحفظاته ونتائج لتسيير المحاسب السابق له، وفي حالة انتهاء المدة المحددة ولم يقوم المحاسب الجديد بتقديم تحفظاته بصفة دقيقة فإن مسؤوليته الشخصية والمالية تحل محل المسؤولية المحاسب السابق وقد نصت المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية على أنه لا يمكن إقحام مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية بسبب تسيير أسلافه إلا في العمليات التي يتكفل بها دون تحفظ أو اعتراض عند تسليم المصلحة والذي يتم وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.

الفرع الثالث: الجهات المختصة في إقامة مسؤولية المحاسب العمومي

تقوم مسؤولية المحاسب العمومي إثر ملاحظة عجز أو نقص في الأموال العمومية ناتج عن إهمال في تحصيل الإيرادات أو صرف نفقة غير شرعية أو اختلاسات... الخ والجهات المختصة في البث والحكم في مسؤولية المحاسب العمومي والتي حددتها المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية (21/90): "في جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة"

أ. إقامة مسؤولية المحاسب العمومي من طرف السلطات الإدارية:

تقوم مسؤولية المحاسبين العموميين عند اكتشاف عجز في الصندوق أو عن طريق المراقبة الدورية التي يمارسها عليهم المسئولون السلميون في الوزارة الوضعية أو عن طريق المفتشية العامة للمالية، وهذه السلطات هي التي تقيم التصرفات الشخصية للمحاسب وتتحقق من حسن تسييره.

إن وزير المالية له سلطة واسعة على المحاسبين العموميين سواء أكانوا رئيسيين أو ثانويين ، بينما باقي الوزراء الآخرين فلهم صلاحيات فقط على المحاسبين الذين يوجدون تحت إشرافهم في المؤسسات الخاضعة لهم فبعد ملاحظة العجز في الصندوق يصدر وزير

المالية أو الوزير الوصي أمرا يجبر المحاسب تسديد المبالغ الناقصة، هذا التعويض يتم من الذمة المالية الشخصية للمحاسب المعني بالأمر.

وهذا الأمر بالتسديد الصادر من السلطات الإدارية لا يكتسب قوة الشيء المحكوم فيه، فهو مجرد وسيلة لإعلام المحاسب بأنه مدين للدولة.

وفي حالة استحالة التسوية بهذه الطريقة الودية، يصدر وزير المالية قرارا بإدانة المحاسب العمومي مصحوبا بسند تحصيل. إذن يتعين على المحاسب العمومي أن يغطي بأمواله الخاصة أي عجز مالي في الصندوق، وكل نقص حسابي في مستحق يتحمله، ويمكن للخرينة العمومية عند الاقتضاء وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم أن يغطيه بتسبيقات من الأموال اللازمة لتغطية العجز المالي أو نقص الحساب المستحق المشار إليه وكل باقي لا تغطيه أموال المحاسب يقيد على حساب تسبيق لكي يتسنى إعادة التوازن فورا إلى المحاسبة.

يرسل المحاسب العمومي قي هذه الحالة تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالمالية ويبلغ قرار باقي الحساب الذي يتخذه الوزير فورا إلى المحاسب العمومي المعني عن طريق البريد المسجل مع إشعار بالاستسلام.

ب. إقامة مسؤولية المحاسب العمومي عن طريق مجلس المحاسبة:

يمكن لقضاة مجلس المحاسبة بعد التحقيق من حسابات وتسيير المحاسب العمومي أن يصدروا قرار نهائي يقضي ببراءة المحاسب العمومي أو إدانتهم وقد نصت المادة 83 من أمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة على أن: "يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه.

يضع مجلس المحاسبة المحاسب العمومي في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل"

الفرع الرابع: طرق وإجراءات الإعفاء من المسؤولية.

بعد ثبوت قيام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة فإنه رغم ذلك فبإمكان المحاسب العمومي التبرؤ من مسؤوليته عن طريق إجراءات الإعفاء وهي:

(1) الإبراء من المسؤولية نتيجة القوة القاهرة
Décharge des responsabilités en cas de force majeure

إذا ثبت العجز أو نقص في المحاسبة أو صندوق المحاسب العمومي، فهناك يمكنه أن يتبرأ من هذه المسؤولية إلا إذا أثبت أن التصرف اللاشعري أو العجز الملاحظ يرجع لأسباب تفوق طاقته أي حدثت في ظروف قوة القاهرة¹.

وفي هذا الصدد يمكن لمجلس المحاسبة على الخصوص أن يرفع عبء المسؤولية بصفة كلية عي حالات السرقة أو ضياع النقود مثلا أو الضياع العيني.

ويقوم مجلس المحاسبة بتقدير حقيقة القوة القاهرة التي دفعت المحاسب العمومي إلى ارتكاب الخطأ أو في حالة ضياع وسرقة الأموال والقيم فإذا وجد فعلا أنها تعتبر قوة القاهرة تفوق طاقة المحاسب العمومي ولا يستطيع مقاومتها وأنها غير متوقعة من جهته فإنه يصدر قرار إبراء من المسؤولية لصاحب المحاسب العمومي.

أما إذا قدر عكس ذلك واعتبره مجرد وسيلة للهروب من المسؤولية ولا يرتكز على أي أساس من الصحة، فإنه يصدر قرار إدانته للمحاسب العمومي أو إبرائه من المسؤولية بصفة جزئية.

ب طلب العفو « Procédure de remise gracieuse »

إن طلب العفو يأتي في المرحلة الثانية وذلك بعد فشل المحاسب العمومي رفض طلب الإبراء من المسؤولية وهو عبارة عن إرجاء يستعمله المحاسب لإعفائه من المسؤولية المالية والشخصية بصفة كلية أو جزئية وفي هذا الصدد يتم توجيه الطلب إلى جهتين رئيسيين:

■ لدى الوزير المكلف بالمالية في حالة صدور قرار الإدانة من طرف السلطات الإدارية التي يمارس الوظيفة الرقابية والتأديبية لدى الوزارة المكلفة بالمالية.

¹ القوة القاهرة هي تلك القوة الخارجية غير المتوقعة والتي لا يستطيع مقاومتها (.... Force majeure (vol a main armé, incendie....)

▪ لدى رئيس الجمهورية وهذا في حالة صدور قرار الإدانة من مجلس المحاسبة وتجدر بنا الإشارة إلى أن طلب العفو ليس حقا من حقوقه بل هو جميل في صالحه ويرجع تقديره إلى الجهة المختصة بذلك وبعد الارتكاز على عدة اعتبارات تخص الموارد المالية للمحاسب العمومي ووضعيته المالية.

المبحث الثالث: العمليات المالية ومبدأ الفصل بين الأمر بين الصرف والمحاسب

العمومي

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس وفي وقت حاضر.

وتعد مرحلة تنفيذ الميزانية العامة وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة، المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ.

وتختص بها السلطة التنفيذية وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة، كما تتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية تحصيل وجباية الإيرادات الواردة والمقدرة في الميزانية كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية.

وقسمنا مبحثنا هذا إلى مطلبين رئيسيين ، نتناول في المطلب الأول أهم المراحل الأساسية التي تمر بها النفقة العمومية من التزام، تصفية، أمر بالدفع إلى صرف النفقة ، والمطلب الثاني مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهو مبدأ مهم في المحاسبة العمومية.

المطلب الأول: مراحل تنفيذ النفقات

إن إجازة السلطة التشريعية (البرلمان) لاعتمادات « Les crédits » النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات ولكنه يعني الإجازة والترخيص للدولة أن تقوم بنفقاتها في حدود هذه المبالغ دون أن يتعدها بأي حال من الأحوال تطبيقا للمادة 75 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 التي نصت على ما يلي: "لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون ، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك"

وتحكم صرف النفقات العامة قاعدة "تخصص الاعتمادات" التي تعني أن توزع النفقات على مختلف الوزارات ، وبالنسبة لمختلف الأبواب في صورة اعتمادات معينة ومحددة لكل منها، إعمالاً لمبدأ التخصص السالف الذكر.

ويمر صرف النفقة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 في مواده من 19 إلى 22.

المرحلة الثلاث الأولى يقوم بها الموظفون الإداريون (الأمرون بالصرف) وهي (عقد النفقة أو التزام - تصفية النفقة - الأمر بالصرف) والمرحلة الرابعة يقوم بها المحاسبون العموميون وهي مرحلة الصرف الفعلي أو الدفع.

① المرحلة الأولى: عقد النفقة أو الالتزام « Engagement »

هو همزة الوصل الشرعية بين الإدارة بصفتها شخصية معنوية من جهة وبين غيرها من المتعاملين من جهة أخرى، فإذا ما طلبت خدمات أو بضاعة لا بد لها من أن تقدم المقابل لهذه الخدمات أو لهذه البضاعة، وأول خطوة لتنفيذ النفقة العمومية بين الإدارة والموارد تكون عن طريق تقديم طلبية إلى المورد تحتوي المعلومات التالية:

- الرقم المرجعي للطلبية
- بيان الإدارة (الاسم و العنوان ، رقم الهاتف إلخ)
- بيان الموارد
- نوعية البضاعة و مواصفاتها
- الكمية المطلوبة
- المبلغ (التفصيلي و الإجمالي)
- المخصص المالي (الباب و المادة و الفقرة المخصصة لطبيعة النفقة)
- التاريخ الأقصى للإستلام
- تاريخ إصدار الطلبية
- توقيع الأمر بالصرف

وعلى الأمر بالصرف قبل توقيعه على هذه الطلبية أن يتأكد من:

- توفر المبلغ اللازم لدفع وفق الباب و المادة و الفقرة و المخصص في الميزانية

■ التأكد قدر الإمكان من حسن إختيار المورد من حيث نوعية البضاعة و تناسبها مع السعر « L'Opportunité »

■ التأكد من الصحة القانونية للنفقة ،حتى لا تكون محل رفض من طرف المراقب المالي أو المحاسب العمومي .

وبعد تسليم الطلبية إلى المورد و الذي يضع موافقته عليها بتوقيعه على النسخة الثانية لها و التي تعاد إلى الأمر بالصرف ، فإن على هذا الأخير تخصيص المبلغ المحدد في الطلبية،و ذلك بواسطة بطاقة الإلتزام « Fiche d'engagement »¹ حتى لا ينفق المبلغ في نفقات أخرى .

و حتى تصبح هذه البطاقة نهائية يجب أن تحتوي على تأشيرة المراقب المالي و ذلك بعد تحقق وفحص هذا الأخير من شرعية هذه البطاقة طبقا للقوانين و النظم المعمول بها. و بناءا على ما سبق ذكره ، فإن الإلتزام لا يمثل الإنفاق بل يعتبر ميلادا للنفقة فقط إذا أن للإلتزام جانبين:

الإلتزام القانوني:

عرفته المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية (21/90) : "يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"

وينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقا من جانب الدولة، مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء الطرق والجسور... الخ، ومثل هذا القرار الذي يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق لا يكون الغرض منه مجرد زيادة أعباء الدولة ولكن لتحقيق أهداف معينة تتمثل كما رأينا في الأمثلة السالفة في الاستعانة بموظف جديد أو إنشاء طريق جديد، أي أنها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، فالإلتزام هنا يعتبر إرادي.

كما قد ينشأ الإلتزام نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما، مثال ذلك أن تنسب سيارة حكومية في إصابة مواطن، مما تضطر الدولة على دفع مبلغ تعويض فالواقعة هنا مادية وغير إرادية.

فإذا كانت المقارنة ايجابية يوقع الأمر بالصرف وصل الاستلام البضاعة للمورد كما يتم وضع عبارة: "أنا الأمر بالصرف الممضى أسفله أشهد أن اللوازم والخدمات موضوع الفاتورة المقدمة تم إنجازها" « Le mention service fait »

مع توقيع الأمر بالصرف ذلك على ظهر الفاتورة « Verso de la facture » والتصفية هو الفعل الذي يضمن أن تكون الخدمة قد أنجزت فعلا من جهة وتحديد مبلغ النفقة من جهة أخرى ويجب أن يركز في ذلك على وثائق ثبوتية لذلك ويقوم بها عادة أعوان التنفيذ حيث يطبق قاعدة العمل المنجز فالدفع لا يمكن تنفيذه إلا بعد تأدية الخدمة وتنص قوانين المحاسب العمومي على أن التصفية تتم من طرف الأمرين بالصرف وبالتالي يتحملون مسؤوليته وقد نصت المادة 20 من قانون 21/90: " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"

③ المرحلة الثالثة: الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة « Ordonnancement de

paiement »

ويتمثل في تحرير الحوالة وهو إذن¹ الإجراء الذي يأمر بموجبه « mandat de paiement » الأمر بالصرف دفع النفقات العمومية والتي أقرته المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية" وهو بتعبير أوضح استدعاء مكتوب ومبرر من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي كي ينفذ النفقة ومن شروط الأمر بالصرف الشكلية ان يحرر باسم الدائن (المورد). شخصيا وان يحتوي على البيانات التالية:

- تعيين السنة المالية
- تعيين الفصل والمادة والسطر الميزاني عند الاقتضاء
- تعيين الوثائق المرفقة والمبررة لوجود النفقة على جدول إرسال الحوالات
- تعيين المبلغ الصحيح للنفقة
- تعيين رقم الحساب البنكي ومكانه « Numéro de compte bancaire et domiciliation »

- توقيع الأمر بالصرف على الحوالة المعتمد لدى المحاسب

كل ما تم ذكره سابقا يعتبر مراحل إدارية لتنفيذ النفقة أما المرحلة المحاسبية فتتمثل في عملية الدفع

الأمر بالصرف بالنسبة للأمر بالصرف الرئيسي « Ordonnancement de paiement »

تحرير الحوالة بالنسبة للأمر بالصرف الثانوي « Mandat de paiement »

④ المرحلة الرابعة: الدفع « Paiement »

إن الأمر بالصرف بعد ان يوقع حوالات الدفع يرسلها مرفوقة بأوراقها الثبوتية إلى المحاسب العمومي المختص بدفعها وبناء على المادة 36 من القانون 90-21 التي نصت على مايلي: "يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق ما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
 - صفة الأمر بالصرف أو المفوض له
 - شرعية عملية تصفية النفقات
 - توفر الاعتمادات
 - إن الديون لم تسقط أجلها أو لها محل معارضة
 - الطابع الإبرائي للدفع
 - تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها
- وإذا تبين بعد التدقيق والمراقبة أن مختلف العمليات الإدارية من التزام وتصفية وصرف قد تمت طبقا للقانون المعمول به أشر المحاسب العمومي على الحوالة التي تصبح عندئذ صالحة للدفع والعكس إذا تبين بعد التدقيق والمراقبة أن هناك مخالفات قانونية رفض المحاسب التأشير على الحوالة

المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

تتكون عملية تنفيذ النفقات في مرحلتين أساسيتين هذا يعني أن هناك تقسيم المهام والوظائف بين عونين من الدولة.

الأول: اتخاذ قرار التنفيذ (شراء أجهزة- إبرام صفقة مع مقاولين... الخ)

الثانية: التنفيذ المحاسبي وهو صرف النفقة فعليا وقد ميز الفقه الفرنسي بين الموظفين

الإداريين « Les ordonnateurs » والموظفين المحاسبيين « Les comptables publics » ورسخ هذا المبدأ في تشريعه الوضعي حيث يقوم الموظف الإداري باتخاذ القرار المالي الذي يترتب التزاما على الدولة أو حقوقها لصالحها وهو عادة أعلى سلطة في الوزارة و الجماعات المحلية او المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري ، فبالنسبة لتنفيذ النفقات العامة يلتزم الموظف الإداري النفقة ويخلق دينا في ذمة الدولة متقيدا في ذلك بالقوانين والنظم المعمول بها ثم يحدد حقوق صاحب الاستحقاق بتصفية النفقة ويأمر في الأخير بصرف المبلغ المترتب على الدولة « Pouvoir de decision »¹

ثم يأتي بعد ذلك عمل الموظف المحاسبي « Le comptable publique » لتكملة عمل الموظف الإداري ولكنه لا يعد خاضعا في تسلسله الإداري لهذا الأخير فهو يأخذ على مسؤوليته أوامر تنفيذ الإيرادات وصرف النفقات بعد التأكد من الأوراق الثبوتية التي رافقت عملية الصرف ومن قانونية هذه العملية

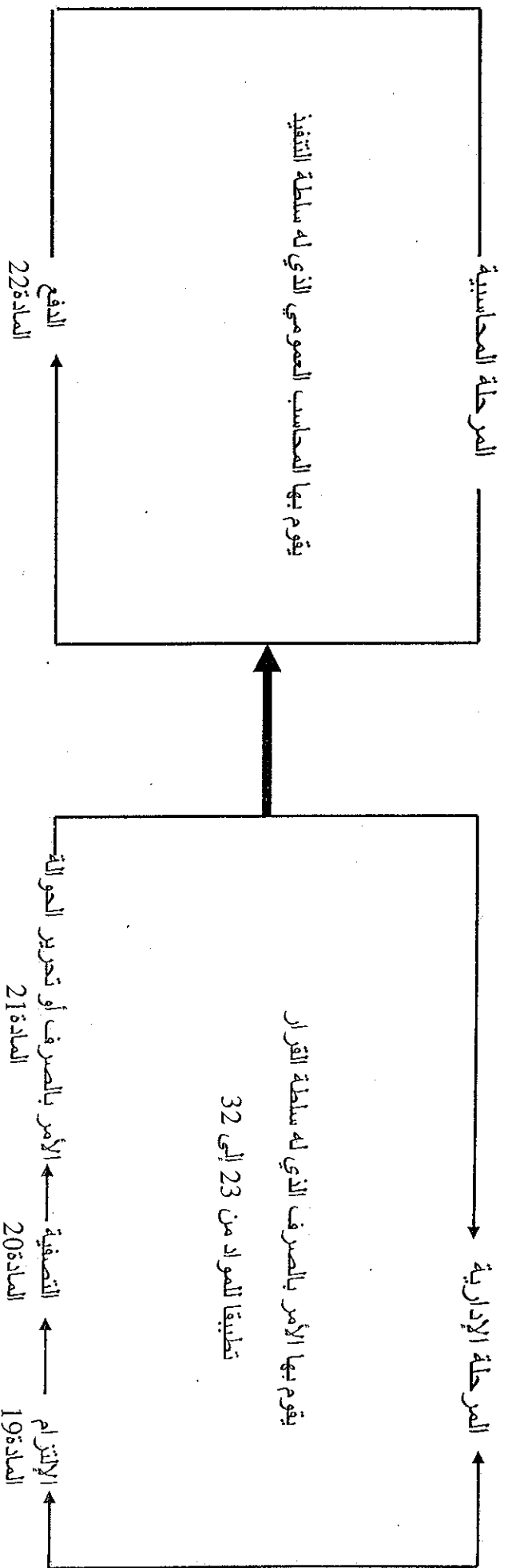
فنستنتج أن عمل المحاسب العمومي عمل مزدوج يقوم بالمراقبة ثم عملية التنفيذ الفعلي وكذلك يحق له رفض تنفيذ الأوامر الصادرة إليه عند عدم مطابقتها مع القوانين والتنظيم المعمول بها وهذا ما يمنح المحاسب العمومي استقلال في عمله عن الموظفين الإداريين وأن وزير المالية هو الذي يعين المحاسب العمومي في مختلف وزارات الدولة ومؤسساتها لهذا فهو يستمد سلطته من وزير المالية وهذا ما أقرته المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية حيث نصت على: "يتم تعيين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته"

¹ Loi philip, finance publique, 5 eme édition, CUJAS, Paris, 1995, P.227.

تنفيذ العمليات المالية

تنفيذ النفقات

مخطط يوضح مراحل تنفيذ النفقات العمومية والأحوان المكلفون بذلك



وقد أكد قانون المحاسبة العمومية الجزائري مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية ، ففي المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 15 أوت 1990 تنص على هذا المبدأ فيما يلي: "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"¹ وان مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسب العمومي يستند إلى الميزات التالية:

الفرع الأول: تقسيم المهام

إن عملية تنفيذ الإيرادات والنفقات تحتوي على نوعين : الأعمال الإدارية يقوم بها الأمر بالصرف والثانية محاسبية يكلف بها المحاسب العمومي ثم إن المرحلة الإدارية تتطلب تقدير الملاءمة « Opportunité » وبالتالي ففيها تكمن السلطة التقديرية للمسير وفيها تبرز مقدرته الإدارية ذلك أنها تصرفات إدارية موضوعية، حيث نجد أن المرحلة المحاسبية تركز على تقدير الشرعية « régularité » ودقة الحسابات ومن تم فهي تستند إلى الشكالية وحتى يؤدي كل موظف مهامه بإتقان تطلب الأمر تخصيصه في إحدى المهمتين دون الأخرى وهكذا ينجز الأمر بالصرف المرحلة الإدارية من الالتزام والتصفية والأمر بالصرف ويتكلف المحاسب العمومي بالمرحلة المحاسبية أي التسديد والصرف.

الفرع الثاني: الرقابة على حسن التنفيذ

بمأن الأمر بالصرف ملزم بمسك الحسابات الإدارية « Les comptes administratifs » تخص الالتزام والأمر بالصرف¹ في حين يمسك المحاسب العمومي حسابات التسيير « Les comptes de gestion »² أي حسابات دخول وخروج الأموال والأرصدة يسهل عمل مجلس المحاسبة في مجال المراقبة بحيث يمكنه استخراج المخالفات والأخطاء بمجرد مقارنة بسيطة بين النوعين من الحسابات كما أنها تمكن من تأسيس رقابة للمحاسب العمومي على الأمر بالصرف إضافة إلى ذلك فإن مبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية والمحاسبية يمنع التزوير حيث يشكل كل واحد من الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية مراقبة للأخر فتقل فرص التواطؤ والاختلاس عما يمكن حدوثه لو كلف عون واحد بالمهمتين المحاسبية والإدارية.

¹ المادة 14 من قانون 213/91 المتعلق بإجراءات وطرق ومحتوى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
² المادة 29 من قانون 213/91 المتعلق بإجراءات وطرق ومحتوى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الفرع الثالث: وحدة الصندوق « Unité de caisse »

بموجب هذا المبدأ فإن وزير المالية يشرف وحده وبواسطة محاسبه على جميع الأموال التي تدخل خزينة الدولة أو تخرج منها وهذا ما يجعل سهلا لوزير المالية من التعرف على الوضعية المالية للخزينة إذا كان هناك عجز أو فائض... الخ

خاتمة الفصل:

إذا كان المكلف بتنفيذ الميزانية هو الأمر بالصرف والمحاسب العمومي باعتبارهما الشخصان الوحيدان المؤهلان قانونا لذلك، لهذا حدد المشرع لكل منهما مسؤوليته ومهامه بدقة، فالأول (الأمر بالصرف) يقوم بتنفيذ المرحلة الإدارية (الالتزام - التصفية وأمر بالدفع أو تحرير الحوالة) والثاني (المحاسب العمومي) يقوم بالمرحلة المحاسبية وهي دفع النفقة.

أما عن الخطوات الثلاثة الأولى المتخذة في صرف النفقة العامة تتعلق بالاختصاص الإداري، و الخطوة الأخيرة فإنها تتعلق بالاختصاص المحاسبي وهذا الفصل في الاختصاص هو مبدأ أساسي تركز عليه المحاسبة العمومية ومن مميزاته أن يقسم المهام بين الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية حتى تكون هناك رقابة متبادلة بين الطرفين وذلك تفاديا لاختلاس وتبديد المال العام.

الفصل الثالث:

الرقابة على تنفيذ النفقات

العامّة

الفصل الثالث: الرقابة على تنفيذ النفقات العامة

مقدمة الفصل:

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية وتمارس كل من الهيئات الثلاثة (وزارة المالية-المجلس الشعبي الوطني- مجلس المحاسبة) مهام واختصاصات في إطار قوانين المالية، وتهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين ، هدف سياسي وهدف مالي، فالهدف السياسي يرمي إلى تحقيق شرعية الاعتمادات وعدم تجاوزها وهدف مالي يرمي إلى حماية الأموال العامة من التبدد وإنفاقها في شرعية القوانين.

وفي الجزائر تتم عملية مراقبة تنفيذ النفقات عن طريق الأجهزة التالية: المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة... الخ وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عدة صور مختلفة، وهي الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

وسندرس تلك الصور في المباحث الثلاثة الآتية:

- المبحث الأول: الرقابة الإدارية
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية
- المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية (التشريعية)

المبحث الأول: الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية مما يجعلها داخلية وذاتية كما تكون سابقة ولاحقة، وتتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيههم وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها المختصون أو من ينوبون عنهم وسنتناول الرقابة الإدارية في ثلاث مطالب :

- المطلب الأول: الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها أو رقابة المراقب المالي

➤ **المطلب الثاني:** الرقابة الآتية لعملية تنفيذ الميزانية أو رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف

➤ **المطلب الثالث:** رقابة المفتشية العامة للمالية

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي

إن الرقابة على الالتزام بالنفقات تعتبر رقابة سابقة أي أنها تمارس قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية ولا يجوز تنفيذ النفقات قبل الحصول على الموافقة من الجهة المختصة بالرقابة السابقة والملاحظ أن هذا النوع من الرقابة يمنع ارتكاب المخالفات المالية لذلك يطلق عليه اسم الرقابة الوقائية « *Le control préventif* » تتكفل بهذه المهمة مصطحة من مصطلح الوزارة المكلفة بالمالية ~~تسمى~~ المراقب المالي بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين يعينهم جميعا الوزير المكلف بالمالية

الفرع الأول: تنظيم الرقابة السابقة للأموال العمومية

① نشأة المراقب المالي:

ورثت الجزائر نظام الرقابة السابقة على فرنسا حتى صدور المرسوم رقم 57/64 المؤرخ في 10 فبراير 1964 المعدل والمنتم لاختصاص المراقب المالي للدولة المحدد لمهام المراقب المالي فقد وسع في مهامه لتشمل بإضافة إلي نفقات التسبير والتجهيز نفقات المستخدمين، ثم جاءت التعلية رقم 01/وزارة المالية/ المديرية العامة للميزانية (D.G.B) المؤرخة في 1 جوان 1983 المتعلقة بالرقابة على النفقات الملتمزم بها وبعدها جاء المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها حيث يحدد كليات القيام بالرقابة السابقة والمسؤولية الناتجة عن ذلك وأجال تنفيذ الرقابة السابقة.

② تنظيم الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها (مركزية ولا مركزية)

أ. تنظيم المراقب المالي على المستوى المركزي:

الرقابة السابقة للنفقات على المستوى المركزي هي مهمة جدا على هذا المستوى لأن الأخطاء المرتكبة من طرف الوزراء وهم الأمرون بالصرف الرئيسيون تكون جسيمة لكون الاعتمادات المخصصة لهم ضخمة المبلغ، لكن الرقابة على مستوى

المركزي تعتبر صعبة لأن قرارات الالتزامات بالنفقات والأمر بصرفها تصدر من طرف الوزراء الذين هم في قمة السلم الإداري بينما المراقب المالي في سلم أدنى مرتبة منهم.

ب. تنظيم المراقب المالي على المستوى المحلي

الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على المستوى المحلي ثم تأسيسها من طرف المشرع الفرنسي طبقا للنص القانوني المؤرخ في 13 نوفمبر 1970 المعدل والمتمم ب مرسوم المؤرخ في 16/07/1996 : أسس المراقبين الماليين اللامركزيين على المستوى المحلي¹ وقد أخذ به المشرع الجزائري من باب لا مركزية الإدارة فتوجد على مستوى كل ولاية مصلحة الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف الأمرين بالصرف الثانويين وفي حالة تعذر مراقب مالي على مستوى الولاية يكلف أمين الخزينة الولائية بهذه المهمة.

③ مجال تدخل الرقابة المالية:

تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري².

حيث تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 على أن:

تخضع القرارات المنظمة للالتزام بالنفقات والمبينة فيما يلي مسبقا وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي:

1. قرارات التعيين والثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

2. الجداول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية

3. الجداول الأصلية الأولية، التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي

تطرا أثناء السنة المالية

¹ André Barilar, les contrôles financiers comptables, administratif et juridictionnels des finances publique, L.G.D.J, Paris, 2003, P.30.

² المادو رقم 02 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

كذلك نصت المادة 6 من نفس المرسوم على أن: "تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار"

ونصت المادة 7 من نفس المرسوم على أن: "يخضع فضلا عن ذلك لتأشيرة المراقب المالي:

▪ كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية

▪ كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات

▪ كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورات نهائية

ويجب على الأمر بالصرف إعداد استمارة الالتزام حسب الشكل الذي يحدده الوزير المكلف بالميزانية مع إرفاقها بجميع الأوراق والمستندات المثبتة للنفقات والتي عن طريقها يستطيع المراقب المالي ممارسة تحقيقاته عليها وفحصه لشرعية النفقات لتفادي الأخطاء والمخالفات.

كما يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريرا يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية¹.

مما سبق ذكره أن للمراقب المالي ثلاثة أدوار رئيسية، مراقب ومحاسب وفي نفس الوقت مستشار وإعلامي للأمر بالصرف².

¹ المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 سالف الذكر

² Loi philip, finance public, CUJAS, 5 eme édition, 1995, Paris, P.330
- Art 58 de la loi 90/21 du 15/08/1990.

الفرع الثاني: تأشيرة المراقب المالي

إن مهمة المراقب المالي سواء على مستوى المركزي أو المحلي تعتبر مراقبة شرعية للنفقات الملتزم بها من طرف الأمرين الأمرين بالصرف، وتنتهي رقابة الملتزم بها بتأشيرة (Visa) توضع على استمارة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية¹، وبهذه التأشيرة تصبح بطاقة الالتزام نهائية.

① مفهوم تأشيرة المراقب المالي:

إن عمل المراقب المالي ينصب على التحقق من مختلف الملفات والتي يتم دراستها بصفة معمقة فبطاقة الالتزام التي تحتوي مبلغ النفقة وتخصيصها « Imputation » في الميزانية والرصيد القديم والرصيد الجديد ثم إمضاء الأمر بالصرف يجب أن تكون مرفوعة بمستندات مثبتة فاتورة شكلية أو سند طلبية وبعد الفحص والتدقيق وإن كانت هذه النفقة موافقة للقوانين وأحكام المنصوص عليها يضع المراقب المالي تأشيرته على بطاقة الالتزام وذلك بتعيين تاريخ ورقم التأشيرة وكذلك الإمضاء

② شروط منح التأشيرة:

لكي يمنح المراقب المالي تأشيرة يجب عليه من مراعاة الشروط التالية والتي نصت عليها المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92:

- صفة الأمر بالصرف
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية
- التخصيص القانوني للنفقة
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة
- وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض قد نص عليها التنظيم الجاري به

الفرع الثالث: نتائج رقابة المراقب المالي

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 414/92 سالف الذكر

بعد فحص دقيق لبطاقة الالتزام والأوراق الثبوتية المرفقة معها وفي الأجال المحدد قانونا بعشرة أيام يقوم المراقب المالي باتخاذ قراره إما بقبول الالتزام ووضع تأشيرة أو رفض التزام سواء كان مؤقتا أو نهائيا من خلال ما تقدم نجد بأن أي عملية إنفاق تتطلب احترام بعض الإجراءات القانونية والشكلية في نفس الوقت، غير أنه ما يتفق عليه الجميع وهو ان الجهاز أصبح محل نقد من طرف الإداريين وأصبح يعرف بالبيروقراطي والمعرقل لمصالح الإدارات أكثر مما هو مرسوم ومخطط له كجهاز حيادي وفعال فيمكن لعملية الإنفاق بسيطة أن تصل مدة دراستها إلى أكثر من الوقت المحدد قانونا بين الرفض المؤقت والرفض النهائي لإعطاء التأشيرة.

وسنتناول حالات قبول أو رفض تأشيرة كل على حدى

① حالة قبول التأشيرة:

إذا استوفت النفقات الملتزم بها للقوانين والأنظمة المعمول بها والمتمثلة في صفة الأمر بالصرف، توفر الاعتمادات... المادة 09 من قانون رقم 414/92 كانت محل قبول إيجابي من طرف المراقب المالي وذلك بوضع تأشيرته على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء الأوراق الثبوتية.

② حالة رفض التأشيرة:

إذا وجد المراقب المالي خلل في بطاقة الالتزام يتنافى والقوانين سارية المفعول تكون محل رفض مؤقت أو نهائي حسب كل حالة

أ. حالة الرفض المؤقت:

نصت المادة 11 من القانون رقم 414/92 سالف الذكر أن الرفض المؤقت لمشاريع

الالتزام يكون في الحالات التالية:

- اقتراح، التزام مشوب بمخالفات التنظيم قابلة للتصحيح
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة

ويوجه المراقب المالي مذكرة رفض للأمر بالصرف تحتوي على المخالفات المكتشفة مع ذكر النصوص التي أسندت عليها لرفض الالتزام مؤقتا وهذه المذكرة تسمح للأمر بالصرف من تعديل وإتمام الملف حتى يمكن التأشير عليه.

ب. حالة الرفض النهائي:

يعلل الرفض النهائي حسب ما نصت عليه المادة 12 من نفس المرسوم على ما يلي:

▪ عدم مطابقة الاقتراح للالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها

▪ عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية

▪ عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

في هذه الحالة يرفض المراقب المالي وضع التأشير وبالتالي يرفض بطاقة الالتزام رفضا نهائيا دون أن يطلب من الأمر بالصرف تصحيح الملف ويجب أن يبلغ الرفض النهائي كتابيا للأمر بالصرف.

وعمليا فإن أغلب أنواع الرفض يكون مؤقتا وهذا راجع لعدم كفاءة المسيرين عند تقديم ملفاتهم للمراقب المالي وأنواع الرفض هي أقل أهمية، وهذا راجع للدور الذي يلعبه المراقب المالي كمستشار من أجل تجنب الأخطاء لأن عادة آراء المراقبين الماليين تؤخذ بعين الاعتبار.

③ حالة التعاضي: « Le passer-outre »

في حالة رفض نهائي من طرف المراقب المالي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها ، في هذه الظروف يمكن أن يؤدي إلى تقديم طعن من طرف الأمر بالصرف لدى وزير المالية، إذ قبل الطعن يمكن أن يقوم الأمر بالصرف بالتعاضي وتحت مسؤوليته عند الرفض النهائي للمراقب المالي بواسطة قرار معلل يعلم به الوزير المكلف بالمالية، وحسب المادة 19 من المرسوم رقم 414/92 لا يمكن حصول التعاضي في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يلي:

▪ صفة الأمر بالصرف

▪ عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها

▪ انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به

- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام
 - التخصيص غير القانوني للالتزام يهدف إلى إخفاء إما تجاوزات للاعتمادات وإما تعديلاتها أو تجاوز لمساعدات مالية في الميزانية.
- ويرسل الالتزام مرفقا بمقرر التعاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة مع الأخذ بعين الاعتبار رقم التعاضي وتاريخه، ثم يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التعاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام.
- والملاحظ أن حالة تعاضي هو إجراء استثنائي موجه لحل بعض الصعوبات أو الحالات الحرجة وهو أحد الوسائل للحصول على تسيير كفاء خاصة إذا كان سير المصالح العمومية سيعاق في حالة عدم القيام بهذا الإجراء.

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف (رقابة قبلية)

يعتبر هذا النوع من الرقابة خلاصة تطبيق مبدأ الفصل بين طبيعة مهمة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الذي تطرقنا إلى هذا المبدأ بالتفصيل في الفصل الثاني.

بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المراقب المالي وإعطائه للتأشيرة يقوم كذلك المحاسب بمراجعة تطابق عمل الأمر بالصرف بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك قبل خروج الأموال العمومية لأصحابها (قبل صرف النفقة).

تنفيذ العمليات المالية (صرف النفقة) تستند إلى مبدأ أساسي ومهم في المحاسبة العمومية يكمن في الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومية الذي يهدف إلى تحقيق ضمانات أمنية وتنظيم العمل.

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

الفرع الأول: أساليب الرقابة

يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي:²

¹ ، المبارك محمد ، رقابة الأموال العمومية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير ، جامعة وهران، 2001.

² قانون 21/90 سالف الذكر، المادة 36.

① صفة الأمر بالصرف أو المفوض له:

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

المادة 01:

- اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي المخصص (Assignataire) تكون عن طريق مراسلة الأمر بالصرف مرفوقا بمحضر التنصيب وقرار التفويض وكذلك مقرر تعيين زيادة على ذلك نموذج الإمضاء (Spicimen de signature)
- يصبح هذا الاعتماد باطلا بانتهاء مهام الأمر بالصرف

② شرعية عمليات تصفية النفقات: المادة 20 من قانون 21/90

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

③ توفر الاعتمادات:

يتحقق المحاسب العمومي من أن الاعتمادات كافية لتسديد النفقة وهذا عن طريق وجود مصلحة في الخزينة تسمى مصلحة القرض (Service crédit) دورها الأساسي تتبع كل النفقات التي صرفت فعلا من أول السنة المالية إلى آخر فصل السنة والرصيد الباقي، زيادة على ذلك تأشيرة المراقب المالي تبرر ذلك فهي تسهل من مهمة المحاسب العمومي كما يجب التأكد من أن الدين لم تسقط أجلها أي لم تنتضي عليه أربع سنوات (Le déchéance quadrenale) ابتداء من أول يوم من السنة المالية التي أصبح فيها مستحقا ما لم تنص أحكام قانون المالية صراحة على خلاف ذلك¹.

④ التحقق من أن الديون ليست محل معارضة:

¹ قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، المادة 16.

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

⑤ تأشيرة عملية المراقبة (Visa des contrôleurs financiers) التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

الفرع الثاني: نتائج رقابة المحاسب العمومي

① قبول التسديد:

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

② رفض القيام بالتسديد:

إذا اكتشف المحاسب العمومي خطأ يمس بشرعية النفقة العمومية فعليه أن يوقف عملية دفع النفقة ويعلم الأمر بالصرف عن طريق مذكرة كتابية محددة فيها أسباب الرفض مرتكزا بذلك على قوانين وتنظيمات فيقوم الأمر بالصرف بالنسوية المشار إليها في المذكرة.

ويمكن للأمر بالصرف في حالة رفض نهائي للنفقة أن يستعمل إجراء آخر ولكن تحت مسؤوليته بتنفيذ النفقة وهو ما يسمى بالتسخير¹ « Réquisition » ويجب أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة "يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها"²

إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وعليه أن يرسل حينئذ تقريراً إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشر (15) يوماً مع ذكر الأسباب الداعية إلى الرفض.

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

¹ مرسوم تنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.
² مرسوم تنفيذي رقم 314/91 سالف الذكر ، المادة 02.

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال الخزينة
- انعدام إثبات أداء الخدمة
- طابع النفقة غير الإبرائي
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.

المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية I.G.F

تمارس المفتشية مهمتها وفقا للمرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.

فقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 78/92 صلاحيات المفتشية كهيئة تحت سلطة وزير المالية مباشرة حيث تمارس الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والهيئات التالية: (المادة 28 من المرسوم 78/92)

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
 - المؤسسات الاشتراكية ووحداتها وفروعها والخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها.
 - صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية والتقاعد والتأمينات والتعاون وبصفة عامة كل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي
- ويمكن أن تطبق على أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة، أو من جماعة محلية أو هيئة عمومية.

الفرع الأول: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

توسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية زيادة على تدخلاتها التي حددها المرسوم رقم 53/80 شمل تدخل آخر ليشمل التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مرسوم رقم 79/92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 الذي يخول المفتشية العامة للمالية سلطة مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتمارس المفتشية العامة للمالية ثلاث أنواع من المهام:

① مهمة الرقابة:

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

في إطار هذه المهمة تستطيع المفتشية إعطاء اقتراحات لتسيير الحسن للمال العام كما تشير إلى إيجابيات التسيير بصفة عامة يجب أن يكون تقرير المفتشية حيادي وشفاف قدر المستطاع.

فالمفتشية العامة للمالية تتدخل بالرقابة اللاحقة للتحقق من الأعمال المنجزة ومهام المفتشية محددة قانونا وتتصب على التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية (المحلية)

ثم توسع هذا المجال (رقابة) لتشمل المؤسسات العمومية الاقتصادية أي المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المستثمرات الفلاحية العمومية، صناديق الضمان الاجتماعي وكل المنظمات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مستفيدة من مساعدة الدولة.

② مهمة الدراسة والخبرات القضائية:

بإضافة إلى مهمة الرقابة أسندت إلى المفتشية العامة للمالية الدراسات والخبرات القضائية التي نص عليها كل مرسوم تنفيذي رقم 78/92 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، وكان هذا الأخير أكثر وضوحا في هذا الجانب حيث نصت مادته الثانية: "المفتشية العامة للمالية يمكن كذلك ان تكلف بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني" ويمكنها في هذا المجال اللجوء إلى مساعدة التقنيين المؤهلين لمصالح عمومية أخرى فمهمة الدراسة والخبرة هي مساعدة لدراسة الملفات وهي تمثل مساهمة لتحضير إصلاحات معينة، ومنه فالمفتشية تستدعي في كل قضية مالية هامة من طرف هيئات الدولة وهذا للتحقيق في كيفية صرف المؤسسات

العمومية وتوجيهها للأغراض والأهداف المحددة لكن عمليا مهمة الدراسة والخبرة تبقى مهمة ثانوية بالمقارنة مع مهمة الرقابة التي تبقى المهمة الأساسية للمفتشية العامة للمالية.

③ مهمة التقييم الاقتصادي والمالي:

المفتشية العامة للمالية مكلفة بمهمة التقييم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المادة الثالثة التي تنص على ما يلي: "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" وبهذه الصفة تتولى على الخصوص ما يأتي:

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

من خلال هذا انضح لنا أن المفتشية تعززت صلاحياتها ، فلم تعد فقط تراقب الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بل كذلك تقوم بتقييم نشاطها وتوجيهها نحو تسيير أفضل الشيء الذي لم يكن موجود من قبل وبظهور المرسوم رقم 78/92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 والذي يؤول المفتشية العامة للتقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وبالتالي يجعلها الهيئة الوحيدة المؤهلة لذلك، وخاصة بعد منح المؤسسات العمومية الاستقلالية في التسيير بواسطة قانون 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 والمتعلق بقانون توجيه المؤسسات العمومية المستقلة ومنه كان من الضروري إصلاح نظام الرقابة اتجاه هذا القطاع بتحويل المفتشية العامة للمالية صلاحية التقييم الاقتصادي.

الفرع الثاني: طرق رقابة المفتشية العامة للمالية

يقوم وزير المالية في بداية كل سنة بتحديد برنامج للعمل تراعي في هذا البرنامج طلبات أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني أي أن الرقابة في المفتشية العامة تجري على أساس المعلومات المتوفرة وفي هذا الإطار تنص المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 على ما يلي: "تحدد عمليات المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، ويضبط هذا البرنامج ، الوزير المكلف بالمالية بقرار حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة"

إن مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والمؤسسات الخاضعة للرقابة المعهودة للمفتشية العامة للمالية تكون عن طريق فرق التفتيش والبعثات التفتيشية (Brigades) وذلك على أساس الوثائق من حسابات ومستندات الإثبات كما تجري المعاينات والتحقيقات بصورة فجائية كما حددت المادة الخامسة من المرسوم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية: "تتم المراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية بناء على الوثائق وفي عين المكان.

تجري المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية

أما المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة تكون موضوع تبليغ مسبق¹ والملاحظ أن الصورة الفجائية للرقابة هدفها هو أن يتجنب المحاسبون العموميون وكذا الأمرون بالصرف كل صور الإهمال والتباطؤ في أداء مهامهم.

فالإدارة المقرر مراقبتها لا يجب أن تخبر أو تعلم مسبقا في أي حال من الأحوال حتى يكون للرقابة وزنها وأثرها الإيجابي في التنمية من خلال الحرص على التسيير الحسن للأموال العمومية، وعلى المفتش أن يحقق في جميع الوثائق والسجلات المقدمة له وأن يطرح الأسئلة التي يراها أساسية على العون المحقق له بصفة تمكنه من معرفة مختلف المشاكل والعراقيل التي تقف أما التسيير الحسن للمصلحة وبالتالي فدور المفتش يجب أن يكون مرنا ولا يكون اجتماعيا إلى درجة تفقد الرقابة معناها وأن لا يكون قاسيا في اتخاذ القرارات لدرجة لا يستطيع التعامل مع الأعوان وبالتالي لا يستطيع جلب منه المعلومات الضرورية، يجب على المفتش أن يكون موضوعي إلى أقصى حد أثناء أداء عمله، كما لا يستطيع المفتش المحقق أن يعطي الأوامر إليهم أو يتدخل في الشؤون تسيير المصلحة لأن هذا ليس من صلاحيته¹.

كما يجب على المفتش الحفاظ على السر المهني مهما تكن الظروف²

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

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

وبعد انتهاء كل مهمة رقابة يلتزم مفتشو المالية بإيداع تقرير كتابي في الأجل التي يتم تحديدها مسبقا يبلغ هذا التقرير إلى مسيري المصالح والهيئات التي تمت مراقبتها وعليهم أن يجيبوا في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات والمعائنات الواردة في التقرير¹. إن مجموع التقارير التي يعدها المفتشون الماليون من خلال تحقيقاتهم ، يتم جمعها من طرف رئيس الفرقة الذي يقوم بدوره بإعداد تقرير خاص على ضوء هذه التقارير التي تحتوي على جميع ملاحظاته واقتراحاته لجميع التقارير ثم بعد ذلك تحلل التقارير ثم يعد التقرير النهائي الذي يرسل إلى السلطة السامية والوصية وكذلك إلى رئيس مجلس المحاسبة.

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

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

الفرع الثالث: عوائق رقابة المفتشية العامة للمالية

تتمثل الصعوبات التي تواجهها المفتشية في العوائق القانونية والتنظيمية بالإضافة إلى عوائق تخص الوسائل:

① عوائق قانونية وتنظيمية:

تنقسم إلى قسمين: صعوبات تخص التفتيش وأخرى خاصة بسلطة القرار واتخاذ العقوبات.

أ. الصعوبات الخاصة بالتفتيش:

تتمثل الصعوبات الخاصة بالتفتيش في أنه يمنع المفتش من التدخل في التسيير وهذه الصعوبات تحد من صلاحياته وهذا تطبيقا للمادة 11 من المرسوم رقم 78/92 التي تنص على: "يجب اجتناب أي تدخل في التسيير والحفاظ على السر المهني مهما تكن الظروف

¹ المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر، المادة 18.

إن الحسابات المحقق فيها من طرف مجلس المحاسبة لا تدخل ضمن المجالات المحقق فيها من طرف المفتشية العامة للمالية وهذا طبقا للمادة 10 من المرسوم 78/92 المحدد لاختصاصات المفتشية التي تنص: "يمارس المفتشون حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات"
غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي وقعت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

② العوائق الخاصة بمجال اتخاذ القرار وتسليط العقوبات:

ليست لهذه الهيئة صلاحيات تسليط العقوبات على المخطئين:

أ. عوائق في مجال تسليط العقوبات:

المفتشية العامة ليست لها صلاحيات تسليط العقوبات، فالمفتش يقوم بكشف الأخطاء المرتكبة ثم يخطر الوزير المكلف بالمالية، والأمر لا يتعلق فقط بكشف الأخطاء لكن يجب تسليط العقوبات بشدة من هذه العقوبات تستمد الرقابة على الأموال العمومية كل قوتها وفعاليتها.

ب. عوائق على مستوى اتخاذ القرارات:

المفتشية العامة ليست لها سلطة اتخاذ القرارات بخصوص ملاحظات ونتائج التحقيق الذي يقوم به المفتشون الماليون، كما ان سلطة اتخاذ القرارات على الملاحظات من سلطة وزير المالية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة وبهذه الصفة عدم اتخاذ أي تدابير بخصوص الملاحظات ونتائج الرقابة على الأموال العمومية وحتى تتمتع المفتشية بكل صلاحياتها ولا تكون مراقبتها شكلية يجب أن تشارك في اتخاذ القرار التي من شأنها تحسين عمل الهيئات والمؤسسات الاقتصادية العمومية.

③ عوائق أخرى:

أ. العوائق الناتجة عن قلة الوسائل:

وهي الوسائل المادية والبشرية، حيث أن كثرة المهام يقابلها نقص كبير على مستوى الإطارات البشرية مما يؤثر وبصفة سلبية على عمل المفتشية وفعاليتها، حيث يصعب القيام

بمهمة الرقابة بعدد قليل من الموظفين خاصة بعد أن توسع مجال الرقابة فأصبح يمس حتى المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ب. كثرة المصالح الخاضعة للرقابة:

إن كثرة المصالح والهيئات الخاضعة للرقابة تقف عائقا في أداء عمل المفتشية العامة وإن كان مجال الرقابة يشمل الولايات ، البلديات والمؤسسات ذات الطابع إداري فقد أضافوا إليها المؤسسات العمومية الاقتصادية وهو ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 79/92 المؤرخ في 22 فبراير 1982 والذي يسمح للمفتشية القيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة)

إن المبادئ التي تحكم الدولة الحديثة تقتضي أن يكون ضمن أجهزة هذه الدولة جهاز أعلى للرقابة مستقل عن بقية أجهزة الدولة التنفيذية وتختلف هذه الهيئة أو الجهاز الذي يقوم بالرقابة المستقلة من دولة لأخرى، ففي فرنسا مثلا تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة قضائية هي محكمة الحسابات « La cour des comptes » وهي محكمة إدارية منظمة تنظيما قضائيا وتتولى مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي يعطي المشرع اختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى، أما في الجزائر فيكون عمل مجلس المحاسبة وفق النظام الفرنكوفوني حيث تمارس رقابة بعدية وهذا ما جسده المادة 190 بواسطة دستور 1976 والتي تنص على: "إنشاء مجلس المحاسبة مختص بالرقابة البعدية"

وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث بالتفصيل.

المطلب الأول: مدخل لرقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة مستقلة وقضائية حتى تمارس رقابتها ومهامها دون أية ضغوطات من الهيئة الأخرى، إذا فمتى نشأت هذه الهيئة وما هي صلاحياتها؟

الفرع الأول: نشأة وتطور مجلس المحاسبة

من المعلوم أن أكثرية الدول نصت في دساتيرها وقوانينها على ضرورة استقلال جهاز الرقابة على الأجهزة التنفيذية الخاضعة لرقابته وفي هذا الشأن لقد نص دستور سنة 1976 الذي أعلن عن إحداث مجلس المحاسبة مستقل عن الأجهزة التنفيذية وتكليفه بمراقبة مالية الدولة، الجماعات المحلية، الهيئات العمومية والمؤسسات الاقتصادية العمومية بكل أنواعها فيما يخص مراقبة شرعية الحسابات وفعاليات التسيير والتقييم الاقتصادي.

وبعد أن واجهت الجزائر الكثير من المشاكل من بينها نقص الوسائل البشرية وغياب تجربة لضمان سير حسن وفعال للأموال العمومية بالإضافة إلى ذلك الفراغ القانوني، كل هذه الأسباب دفعت بالجزائر إلى إعداد نصوص قانونية حتى يتم تنظيم الرقابة وإصلاحها بصفة معمقة وهذا ما يتم فعليا بتحضير ونشر القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.

وبهذا حظيت الجزائر بمجلس المحاسبة أوكلت له مهمة الرقابة البعدية للأموال العمومية بعد أن تم منحه صلاحيات قضائية وإدارية واسعة مع استقلالية كاملة عن الإدارة ووضع تحت سلطة الرئيس حتى تمكنه من الابتعاد على هيمنة الهيئات التنفيذية، وكان ينتج عن رقابته عقوبات مباشرة ونافذة للمحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

مع نهاية عشرية الثمانينات عرفت الجزائر عدة تحولات سياسية واقتصادية كان لها تأثير مباشر على مجلس المحاسبة، إذ أن دستور 1989 أعطى تقييما جديدا للسلطات مكرسا بذلك مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية) كل هذه التأثيرات أدت بالمشروع إلى إلغاء القانون السابق باعتباره لا يتماشى والتحولات الجديدة فصدر قانون 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، وبعد ذلك صدر الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 بمثابة رد الاعتبار لمجلس المحاسبة الذي أعاد له الصفة القضائية ومنح له صلاحيات أكثر مما كانت عليه في ظل قانون 05/80 تم تلاه الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المحدد للقانون الأساسي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة فأصبح بذلك مؤهلا لمراقبة الأموال

العمومية التي تسيرها مصالح الدولة والجماعات المحلية إضافة إلى المؤسسات الاقتصادية العمومية.

الفرع الثاني: التشكيل والتنظيم العام لمجلس المحاسبة وسيره

يتشكل مجلس المحاسبة من قضاة وقد حدد قانونهم الأساسي بواسطة الأمر 23/95 المؤرخ في 1995/08/26 المحدد للقانون الأساسي الخاص بالقضاة في مجلس المحاسبة وهم:

① تشكيل مجلس المحاسبة:

أ. رئيس مجلس المحاسبة¹

يتولى رئيس مجلس المحاسبة إدارة المؤسسة ويقوم بالتنظيم العام لأشغالها وبهذه الصفة يقوم بما يأتي:

- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء.
- يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس الحكومة وأعضاء الحكومة.
- يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليته.
- يوافق على برامج النشاط السنوية وكذا الكشف التقديري لنفقات المجلس.
- يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم بإضافة يمكنه أن يرأس جلسات الغرف ويسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه.

ب. نائب رئيس مجلس المحاسبة

يعين نائب رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم يصدره رئيس الحكومة يساعد نائب رئيس مجلس المحاسبة في مهمته كما يساعده على الخصوص في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها.

¹ الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المادة 41.

يمكنه في حالة مانع أو غياب رئيسا من رؤساء الأقسام أن يرأس القسم وذلك ما نصت عليه المادة 34 من قانون 32/90.

ج. رؤساء الغرف

يتولى رؤساء الغرف تنسيق الأشغال داخل تشكيلتهم ويسهر على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة في إطار البرامج الموافق عليها.

يحدد رؤساء الغرف القضايا الواجب دراستها في الغرف وفي الفروع ويرأس الجلسات ويديرون مداوات الغرف ويمكنهم أن يرأسوا جلسات الفروع.

ومع العلم أن هناك ثمان (08) غرف ذات اختصاص وطني مقرها في مجلس المحاسبة وتسعة (09) غرف جهوية تتكلف بالرقابة اللاحقة لمالية الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصه¹.

د. رؤساء الفروع:

يتابع رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها ويشرفون على مهام التحقيق والتدقيق التي يكلفون بها.

يرأسون الجلسات ويديرون مداوات الفروع.

هـ. المستشارون والمحتسبون:

يقوم المستشارون والمحتسبون بأشغال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم في الأجال المقررة.

يشارك المستشارون والمحتسبون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال المحاسبة.

من جهة أخرى نجد:

الناظر العام والنظار المساعدون

يقوم الناظر العام لدى مجلس المحاسبة بمهمة المراقبة العامة بشروط تطبق القوانين والتنظيمات المعمول بها ويتولى أيضا متابعة سير أشغال ولهذا الغرض يقوم بما يلي:

¹ القانون 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1992، المادة 23.

- السهر على التقديم المنتظم للحسابات وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية.

- يتولى العلاقات بين المجلس والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.

ويساعده في مهامه هاته نظار مساعدون كما يشمل مجلس المحاسبة أيضا على مستخدمين ضروريين لعمل كتابة الضبط والأقسام التنفيذية وكذلك المدققين الماليين. « Vérificateurs financiers »

الفرع الثالث: مجال اختصاص الرقابة لمجلس المحاسبة

المقصود بمجال الاختصاص هو الحدود المرسومة التي لا يمكن تجاوزها أو مجموع الصلاحيات والأعمال المخولة قانونا مع تحديد الإطار التي لا يجوز الخروج عنه وتخضع لرقابة مجلس المحاسبة ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر (أمر رقم 20/95 سالف الذكر) مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية إضافة إلى ذلك تخضع لرقابة المجلس الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية.

من خلال ما سبق إن التعديلات الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 20/95 جعلت مجال اختصاص مجلس المحاسبة الرقابي واسعا يشمل حتى المؤسسات الاقتصادية العمومية فقد فسح المشرع المجال واسعا من أجل رقابة الأموال العمومية المسيرة من طرف هذه الهيئات، فالرقابة إذا تتمثل في الرقابة الإدارية وذلك بصدور مذكرة تقييمية أو توصيات، فالمذكرة التقييمية تحدد في حالة النظر في فعالية التسيير بإضافة إلى الرقابة القضائية المتمثلة في مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف وتصفية الحسابات المحاسبين ومعاقبتهم في حالة مخالفتهم لقوانين المحاسبة العمومية.

إلى جانب مراقبة الأجهزة والهيئات المذكورة سابقا يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة وتسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني.

المطلب الثاني: كفاءات المراقبة التي يمارسها المجلس

تتم عمليات الفحص والمعاينة اللاحقة التي يقوم بها أعضاء مجلس المحاسبة إلا بعد اتخاذ قرارات النهائية وتنفيذ العمليات المالية فهي لا تعيق أعمال الإدارة فالتحقيقات والفحوص التي يقوم بها مجلس المحاسبة لا تباشر إلا بعد التنفيذ النهائي لعمليات صرف النفقات وتحصيل الإيرادات كما يمكن أن تمتد الرقابة لتشتمل أعمال عشرة سنوات سابقة من حيث المدة.¹

والرقابة التي يمارس مجلس المحاسبة تهدف إلى تشجيع الاستعمال الفعال والعقلاني للأموال العمومية كما أن الهدف من تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها في مجال تنفيذ الميزانية تترتب عنها جزاءات وعقوبات قضائية وقد تم توسيع مجال اختصاص المجلس وإعادة الصفة القضائية بموجب الأمر رقم 20/95 سالف الذكر حيث أنه نظم طبيعة رقابته مجلس المحاسبة.

الفرع الأول: الإطلاع على الوثائق والحسابات

يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الإطلاع على الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته. لمجلس المحاسبة سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته ويستفيد مجلس المحاسبة لممارسة مهمته حق الإطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون للمصالح المالية للدولة.

يمكن مجلس المحاسبة إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها.

وكذلك يمكن المجلس استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أشغاله إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقييمها أو الوقائع المطلوب الحكم فيها تقتضي ذلك.²

ويتعين على الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاتها ماليا، تجاريا أو صناعيا أن ترسل إلى مجلس المحاسبة

¹ المادة 90 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة.

² المادة 58 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة.

يطلب منه وفي الأجال الذي يحدده لها الحسابات والوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له ويختص مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين بمعنى أنه يراقب الحسابات وليس المحاسبين فيقوم بمراجعة الحسابات ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها. في هذا الإطار وبصفة عامة فإن هذا النوع من الرقابة المتمثل في شرعية الحسابات المحاسبين العموميين ودقتها يعتبر قديما وكلاسيكيا إذ نجده مطبقا في جميع الأنظمة القانونية لسبب بديهي يتمثل في ضرورة ضبط أعمال المسيرين ضمن إطار قانوني محدد مسبقا.

الفرع الثاني: رقابة نوعية التسيير

يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية وبهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح والموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

ويقيم مجلس المحاسبة قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته ويؤكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.

كما يراقب مجلس المحاسبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها.

ويتأكد مجلس المحاسبة عند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالالتزامات المحتملة إزاء الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وتجنب استعمال الضمانات التي تكون قد منحتها.

يترتب على الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس إعداد تقارير تحتوي على المعايير والملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مستوى المصالح وعند الحاجة إلى سلطاتهم الوصية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الآجال المحددة لهم من طرف المجلس.

وفي الأخير يضبط المجلس بعد ذلك تقرير النهائي ويصدر كل التوصيات ، الاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا الوزراء والسلطات الإدارية.

وفي إطار مراقبة التسيير لا يتعرض مسؤولو الهيئات الخاضعة لرقابة إلى العقوبات مالية أو تأديبية ، فلا يمارس مجلس المحاسبة في هذا الإطار الصلاحيات القضائية
الفرع الثالث:مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها وفي مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها ويصدر إجراء والحكم على حسابات المحاسبين وهو إجراء كتابي وحضوري ويقوم المقرر « Le rapporteur » بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها.

ويدرس المقرر في تقرير كتابي عند نهاية التدقيقات معيّناته وملاحظاته والاقتراحات.

يرسل رئيس الغرفة هذا التقرير بعد إتمام التدقيق الإضافي المحتمل عند الاقتضاء إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته ثم يعرض كل الملف على التشكيلة المدوّالة للنظر والبحث فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل مخالفة وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

وتعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية الأخطاء والمخالفات الآتي ذكرها عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتخلق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية

يمكن المجلس في هذا الإطار أن يعاقب على¹:

1. خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات
2. استعمال الاعتمادات 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 السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية (مرسوم تنفيذي رقم 414/92 : المراقبة المسبقة للنفقات الملتمزم بها)
4. خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزات ما في الاعتمادات وإما تغييراً للتخصص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
5. الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
6. تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية
7. الرفض غير المؤسس للتأثيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأثيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
8. عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات 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 التي كان 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 تهيديعية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

¹ المادة 88 من الأمر رقم 20/95 سالف الذكر.

12. الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.

13. أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية (مرسوم رئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية)

14. عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية 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.

المطلب الثالث: نتائج رقابة مجلس المحاسبة

فبعد التحقيق والمداولات يتم إعداد تقارير ترسل إلى المؤسسات والهيئات التي تمت مراقبتها وعند الحاجة إلى سلطاتهم السلمية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدد لهم مجلس المحاسبة من جهة أخرى يصدر مجلس المحاسبة إجراء كتابي وحضوري في مجال مراجعة حسابات التسيير.

مما سبق ذكره نستنتج أن التقارير التقييمية والقرارات التي تصدرها في حق مرتكبي الأخطاء والمخالفات تعتبر نتيجة من نتائج الرقابة الإدارية والقضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة.

الفرع الأول: نتائج الرقابة الإدارية

إن مجلس المحاسبة يصدر قرارات قضائية حينما يمارس صلاحيات قضائية أما حينما يمارس صلاحيات إدارية لا تنتهي بعقوبات أو أحكام خاصة التي تعتبر امتداد للرقابة القانونية وتظهر نتائجها على شكل مذكرة تقييمية تقرير سنوي وتقارير أخرى ترسل إلى الجهات المعنية لإبلاغهم بحالة وكيفية تسيير هذه المصالح التي كانت محل مراقبة وخلافا للرقابة القانونية أو القضائية فإن الرقابة الإدارية الممارسة من مجلس المحاسبة والتي تنتهي بهذه التقارير لا تحمل أي طابع إلزامي بل أنها تترك الحرية للسلطات التي تم تبليغها لاتخاذ القرارات والإجراءات التي تراها مناسبة وتتمثل هذه التقارير في:

① المذكرة التقييمية:

فالمذكرة التقييمية تحدد في حالة النظر في فعالية التسيير على مستوى المحاسبين والمسيرين لتقييم النتائج المحققة في الميدان الاقتصادي والتسيير وتتضمن هذه المذكرة توصيات إلى تلك الهيئات المراقبة ورغم أن هذه التوصيات غير ملزمة كقرار الذي يصدره المجلس فإنها ذات سلطة معنوية يصعب على المحاسب أو المسير تجاهلها أو عدم الأخذ بها.

② التقرير السنوي:

يقوم مجلس المحاسبة كل سنة بإعداد تقرير يرسله إلى رئيس الجمهورية يحتوي على ملخص الأعمال الرقابية وما نتج عنها.

ويتم تحضير التقرير السنوي انطلاقاً من المذكرات التقييمية التي أعدها المجلس وبناء على ملاحظاته وانتقاداته الموجهة للهيئات والأجهزة التي قام بمراقبتها.

وهو ما يسمح بإعطاء نظرة شاملة وعامة على مجمل نشاطات مصالح وهيئات الدولة ويتم نشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية ويرسل المجلس نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية¹، والهدف من نشر هذا التقرير تحسيس الرأي العام.

③ الاستشارة:

يمكن رئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة.

يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن كل ذلك.

وكذلك يمكن رئيس الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه يمكن أيضاً استشارة المجلس في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.

④ التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:

يقوم مجلس المحاسبة بإعداد التقارير التقييمية للمشاريع التمهيديّة لقانون ضبط الميزانية على ضوء البيانات والوثائق التي يتلقاها من كل وزارة.

¹ المادة 16 من الأمر رقم 20/95.

إذ أن من بين المهام التي تتكفل بها لجنة البرامج والتقرير المحدثة على مستوى مجلس المحاسبة في هذا الإطار هي ضبط تقارير المجلس الخاصة بمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية والمصادقة عليها.

ونقصد بقانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة.

الفرع الثاني: نتائج الرقابة القضائية

مما يميز هذا الجهاز عن الأجهزة الأخرى للرقابة أنه تصدر منه جزاءات ردية وعقوبات على مستوى الأعوان الخاضعين للرقابة وهذا ما يجعل رقابته فعالة وناجعة. فبعدما كانت صلاحيات المجلس محدودة ولا تنتهي بالرقابة القضائية تم توسيعها بموجب الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، فمثلا يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى المحاسب الذي لم تسجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية ويضع مجلس المحاسبة المحاسب العمومي في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية.

① القرارات الصادرة عن المجلس:

لإجراء التحريات والتدقيقات يعين رئيس الغرفة مقررا « Le rapporteur » لهذا الغرض يقوم رئيس الغرفة بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته ثم يعرض الملف بكامله على التشكيلى المداولة للبت فيه بقرار نهائي « Arrêt définitif » في حالة عدم إثبات أي مخالفة أو بقرار مؤقت في الحالة العكسية.

يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الجهات القضائية غير أن هذه القرارات تكون قابلة للمراجعة؛ للاستئناف وللنقض في حالات معينة.

② الجزاء المترتبة عن المخالفات والأخطاء:

أ. الغرامات المالية:

إن القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة تنتهي في بعض الأحيان بغرامات مالية وهذا ما نصت عليه المادة 68 من الأمر 20/95 سالف الذكر أن "كل رفض تقديم أو إرسال

الحسابات أو المستندات أو الوثائق إلى مجلس المحاسبة عند إجراء التدقيقات والتحقيقات يعرض مرتكبه لغرامة مالية تتراوح بين 1000 دج إلى 10000 دج"

ب. متابعات جزائية:

إن عرقلة سير مجلس المحاسبة تعتبر شبيهة بتلك التي تعيق وتعترض سير العدالة ويتعرض المتسبب فيها للعقوبات المنصوص عليها في القانون الخاص بالإجراءات الجزائية .

وحتى لا تكون قرارات مجلس المحاسبة تعسفية فقد فتح مجال للأعوان وكل الذين صدرت في حقهم قرارات جزائية أو غرامات مالية برفع طعون سواء بغرض المراجعة أو الاستئناف أو النقص.

الفرع الثالث: آثار رقابة مجلس المحاسبة

إن اتساع مجال اختصاص مجلس المحاسبة يمكن أن يجعل منه التغطية الحساسة والإيجابية في مجال المراقبة المالية والذي يسمح له بحماية الأموال العمومية في حدود الصلاحيات المخولة له، وفي حالة ممارسة المجلس صلاحياته القضائية التي تنتهي غالبا بعقوبات أو جزاءات قد يراها العون الذي تمت مراقبته مجحفة في حقه، وبالتالي يمكنه أن يستعمل عدة قوانين للطعن في قرارات مجلس المحاسبة وهذه الوسائل هي:

① طلب المراجعة:

يمكن تقديم طلب المراجعة من المتقاضى المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها أو كان يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام في الحالات الآتية:

- بسبب أخطاء
- الإغفال أو التزوير
- الاستعمال المزدوج
- عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.

يشترط لقبول طلب المراجعة أن يشتمل على عرض الوقائع والوسائل التي استند إليها صاحب الطلب مرفقا بالمستندات والوثائق الثبوتية ولا يتجاوز سنة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن.

بعد دراسة طلب المراجعة يكون البث في صحة هذا الطلب بواسطة جلسة يحضرها الأطراف.

② طلب الاستئناف:

إذا لجأ المتقاضى إلى الاستئناف في أحكام مجلس المحاسبة يتوجب عليه أولاً أن يقدم عريضة استئناف التي تكون كتابية وموقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني وترفق هذه العريضة بسرد دقيق ومفصل للوقائع، وثانياً أن يكون ذلك في آجال أقصاه شهراً واحداً من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وللإستئناف أثر موقف لتنفيذ موضوع الطعن يدرس مجلس المحاسبة للإستئناف وبعدها يحدد رئيس مجلس المحاسبة تاريخ الجلسة مع تبليغ المستأنف وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات.

③ الطعن بالنقض:

أ. الإبراء من المسؤولية نتيجة القوة القاهرة:

إذا أثبت العجز أو النقص في محاسبة أو صندوق المحاسب العمومي فهنا لا يمكنه أن يتبرأ من هذه المسؤولية إلا إذا أثبت أن التصرف اللاشعري أو العجز الملاحظ يرجع لأسباب تفوق طاقته أي حدثت في ظروف قوة القاهرة « Force majeure »

ب. طلب العفو « Remise gracieuse »

إن طلب العفو يأتي في المرحلة الثانية وذلك بعد فشل المحاسب العمومي ورفض طلب الإبراء من المسؤولية وفي هذا الصدد يتم توجيه الطلب إلى جهتين رئيسيين:

- لدى الوزير المكلف بالمالية في حالة صدور قرار الإدانة من طرف السلطات الإدارية التي تمارس الوظيفة الرقابية والتأديبية لدى الوزارة المكلفة بالمالية.

- لدى رئيس الجمهورية وفي هذه الحالة صدور قرار الإدانة من طرف مجلس المحاسبة.

و يجدر بنا الإشارة إلى أن طلب العفو ليس حقا من حقوقه بل هو جميل في صالحه ويرجع تقديره إلى الجهات المختصة بذلك بعد الارتكاز على عدة اعتبارات تخص الموارد المالية للمحاسب العمومي ووضعيته المالية.

المبحث الثالث: الرقابة التشريعية « Contrôle législatif »

تتولى المجالس النيابية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فإذا كانت تلك المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدها وإجازتها له.

وتتمثل تلك الرقابة التي يطلق عليها بالرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية (البرلمان) للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى الاستجابات، كذلك من حق اللجان المالية التابعة للمجالس النيابية أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة، للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة، كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة قانون ضبط المالية للسنة المالية السابقة، وهذه الأخيرة أقرتها المادة 160 من دستور 1996 التي تنص على: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"

ونصت المادة 99 من نفس الدستور كذلك على ان: "تضطلع المجالس المنتجة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"

وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية تتمثل في مرحلتين: مرحلة الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية وهو المطلب الأول والمرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية وهو المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية

تهدف رقابة المجلس الشعبي إلى:

■ السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها وكذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة.

■ محاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري.

■ السهر على تفادي النقائص ومظاهر الإهمال والانحراف.

▪ التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني وبصفة عامة من صيانة والتنمية الثروة الوطنية في جو يسوده الوضوح والمنطق.

▪ سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها.

▪ شروط إبرام وتنفيذ الصفقات والعقود والمعاملات التجارية.

وتتم هذه المراقبة بواسطة الآليات الأساسية التالية:

① الأسئلة المكتوبة والشفوية:

نص الدستور الجزائري لسنة 1976 على هذا الإجراء ولكن استعماله محدودا في توجيه الأسئلة الكتابية فقط.

في حين وسع دستور 23 فبراير 1989 ودستور 1996 الإجراء بحيث أعطى للنواب إمكانية طرح أي سؤال سواء كان كتابي أو شفوي على أي عضو في الحكومة.

حيث نصت المادة 134 من الدستور على ما يلي: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية طبقا للأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان"

② الاستجواب والاستماع:

طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة) كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.

وتبين هذه المادة أن الاستجواب لا يوجه إلى الوزير بعينه بل إلى كافة الحكومة عكس ما هو معمول به في الأسئلة المكتوبة والشفوية، وبالتالي تطالب الحكومة بكافة أعضائها لتقديم توضيحات حول القضية حيث تعين ممثل ينوب عنها في الإجابة على الاستجواب وتؤدي القضايا الخاصة إلى تدخل اللجان الدائمة حيث يمكنها طلب عون الخبراء الذين يمدونهم بمعلومات هامة تساعد على اتخاذ القرارات اللازمة.

③ لجان التحقيق والمراقبة:

بموجب المادة 161 من الدستور يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

إن إنشاء لجنة التحقيق أو لجنة مراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني يأتي نتيجة للتصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف عشرة (10) نواب على الأقل.

يمكن أيضا إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة:

▪ باقتراح لائحة من مكتب المجلس الشعبي الوطني .

▪ باقتراح لائحة من اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني.

وينبغي أن يحدد اقتراح اللائحة بالتدقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق في المؤسسة أو المؤسسات التي هي محل المراقبة.

ويمكن سحب اقتراح اللائحة تتضمن إنشاء لجنة التحقيق أو مراقبة في أي وقت كان من قبل مودعيها.

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني إنشاء لجنة التحقيق أو مراقبة مباشرة من رئيس الجمهورية ، الأمين العام للحزب¹ ونفرد بين لجان التحقيق والمراقبة من حيث المهام كما يلي: فمهمة لجان التحقيق هي جمع المعلومات حول وقائع معينة وتبلغ خلاصتها إلى المجلس الشعبي الوطني، أما مهمة لجان المراقبة فتتمثل في فحص التسيير الإداري ، المالي والتقني للمرافق العمومي أو المؤسسات الوطنية.²

وتهدف التحريات إلى الوصول إلى المعلومات اللازمة للوقوف على حقيقة القضية وتتم بطريقتين : تبليغ الوثائق والمعلومات للجنة من قبل الهيئات محل التحقيق والمراقبة والاستماع إلى الأشخاص.

أ.تبليغ الوثائق:

يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة أن تطلب من الهيئة محل تحرياتها وكذا من الإدارات والأجهزة المختصة تسليم أية وثيقة وأن تطلب كل المعلومات وأن تطلع على كل المستندات الثبوتية الضرورية لأداء مهمتها.

¹ المادة 12 من قانون 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

² F.J.Fabie, Le contrôle des finances publiques, Paris, PUF, 1968

وعلاوة على ذلك يمكن أن تجري تحريات لجنة التحقيق والمراقبة من خلال المستندات أو في عين المكان.

ب. الاستماع إلى الأشخاص:

يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة الاستماع إلى أي شخص ترى الاستماع إليه ضروريا لمعالجة القضية أو تنفيذ المراقبة التي استوجبت إنشائها.¹

يتعين على كل شخص ترى لجنة التحقيق أو المراقبة فائدة في الاستماع إليه الامتثال للاستدعاء الذي يرسل إليه من قبل رئيس اللجنة.

وفي نفس الوقت تطلع السلطة السلمية الوصية على هذا الاستدعاء.

إن هدف هذه الأربعة من المواد المذكورة هو ضمان السير الحسن لعمل لجنة التحقيق وكذلك حماية الأشخاص من الضغوطات أو الإجراءات التأديبية بسبب مساهمتهم في أعمال اللجنة التحق والمراقبة.

وبعد ان تقوم لجنة التحقيق بإعداد التقرير ترسله إلى السلطة الوصية للهيئة محل المراقبة لتقديم ملاحظاتها في أجل أقصاه 30 يوم.

وتعتبر السلطة السلمية أو الوصية التي لا تجيب في الأجل المنصوص عليه أعلاه أن ليس لها ما تلاحظه على نتائج التحقيق أو مضمون تقرير المراقبة.

ويكون رد السلطة السلمية أو الوصية أو عدم الرد في الأجل المنصوص عليه والمثبت قانونا من قبل اللجنة جزءا لا يتجزأ من نتائج لجنة التحقيق أو المراقبة أو من تقريرها.

تسلم لجنة التحقيق أو المراقبة تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني في الأجل المحدد لها عند إنشائها ولا يمكن أن يتجاوز هذا الأمر ستة أشهر.

يتضمن تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة على الخصوص:

- جميع المعاينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق
- بيان الوقائع التي تستدعي اتخاذ الإجراءات الخاصة

¹ المادة 20 من المرسوم 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1984 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

■ الاقتراحات الكفيلة لتقادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي

تمت ملاحظاتها

■ يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار

القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه.

وفي الأخير يبيث المجلس الشعبي في نتائج أعمال لجنة التحقيق أو المراقبة على إثر مناقشة في جلسة مغلقة ويبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني تقرير اللجنة التحقيق والمراقبة؟ إلى رئيس الجمهورية، أما فيما يخص النشر الكلي أو الجزئي فيبيث فيه المجلس الشعبي الوطني مع استشارة الحكومة مسبق حول ملائمة هذا النشر.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة (البعديّة)

تتعلق تلك المرحلة بعرض الحساب الختامي¹ عن السنة المالية المنتهية لمناقشة واعتماده ثم إصداره إما في شكل قانوني أو في شكل قرار من رئيس الدولة أما في الجزائر تنص المادة 160 من دستور 28 فبراير 1996 على أنه: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"

وفي نفس السياق كانت قد ذهبت المادة 05 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية حينما نصت على ما يلي:

"يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"

فالبرلمان يقوم باعتماد الميزانية بعد تنفيذها مما يستنتج ذلك منطقيا أن تعرض عليه نفس الميزانية بعد تنفيذها للتأكد من تطبيقها على نحو اعتمادها، فتقوم بالاطلاع على نتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الميزانية ومدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي اعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات، إذا فموضوعه محصور في تقرير حالة واقعية خلافا لقانون المالية للسنة الذي تتميز بالتنبؤ

¹ الحساب الختامي، هو الوثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية.

والتقدير المستقبلي وبالتالي فهو أحد أشكال الرقابة على كيفية إنجاز الحكومة لتراخيص الممنوحة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

ويقرر قانون ضبط الميزانية « La loi de règlement » حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:¹

أ. الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

ب. النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للميزانية

ت. نتائج تسيير عمليات الخزينة

ويجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية مرفوقا بما يلي:²

أ. تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.

ب. جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

بالإضافة إلى ما ذكر سابقا يتدعم مشروع قانون ضبط الميزانية بتقرير مجلس

المحاسبة عمليا فلم يكن لرقابة المجلس الشعبي بواسطة ضبط الميزانية أية فعالية وهذا

راجع إلى:

أولاً: التصويت يتخذ طابعا شكليا محضيا، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في

إيداعه لدى المجلس ، إذ أنه من غير المعقول أن تقوم مناقشة بشأن ميزانيات نفذت منذ

وقت طويل أي بعد تبدل الحكومة والوزراء عادة فمثلا قانون ضبط الميزانية لسنة 1979

تم التصويت عليه سنة 1982.³

ومن أجل تقادي التأخر الملحوظ في تقديم قانون ضبط الميزانية ، تدارك المشرع

الجزائري هذا الأمر مؤخرا بتحديدده أجل إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية بعد انقضاء

السنة المعنية به هذا الأجل سوف يكون له دور كبير في إعطاء فعالية أكثر لقانون ضبط

الميزانية لأن مدة سنتين تعتبر مهلة متوسطة ومعقولة.

¹ المادة 77 من قانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية.

² المادة 76 من قانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية.

³ DENDENI Yahia, « La pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, OPU, 2002, P.367.

ثانياً: أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية الأولى أكثر منه في قانون ضبط الميزانية هذا ما يضعف تأثيره ويقلل من جدواه وفعالته وبالتالي يجعل هذا العمل شكلياً فقط.

خاتمة الفصل :

الرقابة للنفقات العمومية عادة تتم عن طريق وزارة المالية حيث تخصص لهذا الغرض موظفين تحت سلطتها . وعليه فتوكل مهام الرقابة إلى المراقب المالي التي تنصب رقابته على النفقات التي يلتزم بها وهي رقابة قبلية وكذلك رقابة المحاسب العمومي التي تكون أنية أي أثناء التنفيذ النهائي للنفقة العمومية، وهناك رقابة بعدية تتمثل في المفتشية العامة للمالية .

أما بالنسبة للرقابة القضائية فهي من صلاحيات مجلس المحاسبة كجهاز مستقل عن باقي هيئات الدولة وعمله يكمن في الحكم على صحة الحسابات والأرصدة و معاينة كل من المحاسب العمومي و الأمر بالصرف عن الأخطاء المرتكبة ، بالإضافة فهو يمثل مستشار سواء للجهاز التنفيذي أو حتى بالنسبة للرئيس .

وفيما يخص الرقابة البرلمانية هي من أهم أنواع الرقابة وتكون أكثر فعالية إذا ما تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكراً و بعد انتهاء السنة المالية مباشرة.

استناداً إلى كافة أنواع الرقابة السالفة الذكر ، الإدارية ، التشريعية والقضائية يمكن القول بان وزارة المالية هي التي تقوم عادة بالرقابة السابقة على تنفيذ النفقة بينما يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة وكلاهما مهم من الناحية الواقعية إلا ان لكل منهما مزاياه وعيوبه .

الخاتمة العامة :

لقد مكنتنا هذا البحث من اكتشاف مختلف تقنيات الرقابة سواء كانت سابقة أو لاحقة ومعرفة مدى الضغوطات والمشاكل التي يتعرضون إليها الأعران أثناء قيامهم بالمرافقة ، و سنحاول ان نلخص كل منها على النحو التالي :

بالنسبة للرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتمزم بها المشكل الذي يعاني منه المراقب المالي هو نقص الربط بين المراقب المالي من جهة و الأمر بالصرف من جهة أخرى لان هذا الأخير يعتبر الرقابة السابقة عائق يكبح عمله وبالتالي تجميد مصالحه الإدارية . ويكتفي المراقب المالي عادة بسر اقية شرعية ونظامية النفقات بينما يعتبر أساسا كمستشار للأمر بالصرف يساعده ويوجهه للقيام بمهامه ، معنى هذا يجب أن يكون هناك تناسق و تشاور بين الأعران لضمان فعالية وسرعة التنفيذ .

اما بالنسبة للمحاسب العمومي التي تنصب رقابته أثناء تنفيذ النفقة العامة أي قبل خروج النفقة لأصحابها ونرى هذه المرحلة مجسدة في مبدأ أساسي من مبادئ المحاسبة العمومية و هو مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف الذي يحدد لكل من الأعران (الأمر بالصرف و المحاسب العمومي صلاحياتهم و مهامهم فالأمر بالصرف تكمن مهامهم في المراحل الإدارية (الالتزام - التصفية - تحرير حوالة) .

اما المرحلة المحاسبية التي هي من صلاحيات المحاسب العمومي وهي مرحلة جد حساسة لذا عليه أن يتوخى الحيطه والحذر في صرف النفقة لأنه مسؤولا شخصيا و ماليا ، ورغم انه يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بتسخير المحاسب العمومي لصرف النفقة التي رفض تنفيذها من قبل فعليه هنا أن يعلم وزير المالية بذلك .

وخصت المفتشية العامة للمالية بصلاحيات من خلال المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المتعلق بصلاحيات المفتشية والمرسوم التنفيذي رقم 79-92 الذي يكلف المفتشية العامة للمالية بمهمة التقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ورغم كونها أداة هامة لضمان حماية الأموال التي هي عرضة للنهب و سوء التسيير ، فإن هناك عدة نقائص تواجه عمل الرقابة على الأموال العمومية وعليه تبقى المفتشية بعيدة عن تحقيق الأهداف المنوطة لها .

كل أجهزة الرقابة التي سبق ذكرها (المراقبة المالية ، المحاسب العمومي ، المفتشية العامة للمالية) ، إلا أنه يوجد هناك جهاز قضائي مستقل تنصب رقابته بعد التنفيذ النهائي للنفقة أي رقابة لاحقة هذا الجهاز هو مجلس المحاسبة ويصدر أحكام قضائية وغرامات مالية ضد كل عون يرتكب خطأ في تنفيذ النفقة العامة كعدم مطابقة النفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها أو إن وجد هناك نقص في الصندوق ومع كل هذه الصلاحيات التي منحت للمجلس بمقتضى الأمر الرئاسي رقم 95-20 إلا أن مجال الرقابة ما زال يعاني نقص و عدم الفعالية وذلك للضغوطات و الإغراءات التي يتعرض لها أعضاء هذا المجلس .

فيما يخص الرقابة البرلمانية و نظر الصلاحيات التي يتمتع بها هذا الأخير بغرفتيه تجعل منه الهيئة الأكثر أهمية في هرم الرقابة على العمل الإداري والأموال العمومية بحيث يجب أن تقوم بحوصلة لعمل أجهزة الرقابة و تقييم عملها إضافة إلى التكفل بالقضايا الأكثر أهمية لكن نقص الكفاءة و العرقيل الإجرائية و غيرها من باقي العرقيل تجعل الرقابة البرلمانية بعيدة عن الأهداف المنشودة منها .

ونستنتج مما سبق ومع وجود ارمدة من القوانين و التنظيمات التي تنظم الرقابة و أجهزتها ما زال هذا الجهاز يعاني النقص و لا يلبي الأهداف المرجوة منه ، وهذا راجع إلى انعدام الإرادة و روح الإصلاح لدى الطبقات السياسية و الحاكمة في هرم السلطة و سنحاول تلخيص بعض التوصيات و الاقتراحات التي نراها ملازمة :

- أن يتم صرف النفقات الواردة في الميزانية في أوقاتها المحددة و لا يقوم المسؤولون (الأمرين بالصرف) بتترك صرف النفقة إلى نهاية السنة المالية خوفا من نفاذ الاعتماد و ينتج عن ذلك تبذير الأموال العمومية .
- أن تحرص الدولة في إعادة النظر في بعض القوانين التي تنضم تنفيذ النفقات العامة و التي لا تتلاءم مع تطورات العصر و الإدارة الحديثة حيث أصبحت هذه القوانين تعرقل السير الحسن للعمل و بطئه .
- عقد ملتقيات وطنية دورية تحت إشراف وزارة المالية تجمع فيها الأخصائيين و الباحثين الجامعيين لدراسة المستجدات التي طرأت على قوانين المالية العامة و تشجيع

- الدراسات في مجال الرقابة على الأموال العمومية بغية الوصول إلى تطوير أكثر
 للرقابة وتقنياتها و ضمان الاستعمال الجيد و الفعال للأموال العمومية .
- إعادة تأهيل أعوان المراقبة (المحاسب العمومي ، مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة
 للمالية) عن طريق دورات تكوين مستمرة و تربيصات في الخارج للاستفادة من تجارب
 الدول الأخرى بغية تطوير خبراتهم و قدراتهم في ميدان المراقبة .
- توفير الحماية و الحرية وكذلك الاستقلالية لعمل أعوان المراقبة و إزالة كل الضغوط
 التي يتعرضون لها حتى يتمكنوا من القيام بمهامهم على أكمل وجه مع نشر التقارير
 التي يقومون بإعدادها كلما أمكن ذلك .
- إعطاء أهمية للمراقبة البرلمانية بتمكين هذا الأخير من الاطلاع على الحساب الختامي
 للميزانية و المصادقة عليه و التعرف على أسباب الانحرافات و عدم تنفيذ الميزانية وفق
 البرنامج المصادق عليه .

مكتبة
الشيخ
عبدالله
بن
عبدالمطلب
بن
عبدالمطلب
بن
عبدالمطلب

مكتبة
الشيخ
عبدالله
بن
عبدالمطلب
بن
عبدالمطلب
بن
عبدالمطلب

قائمة المراجع :

الكتب باللغة العربية :

- **أعمر يحيى** ، مساهمة في دراسة المالية ، النظرية العامة وفق التطورات الراهنة ، دار هومة ، الجزائر ، 2003 .
- **حسن الصغير** ، دروس في المالية والمحاسبة العمومية ، الطبعة الثانية ، دار المحمدية العامة ، الجزائر ، 2001 .
- **حسن عواضة** و **عبد الرؤوف قطيش** ، المالية العامة ، دار الخلود ، بيروت ، 1995 .
- **محمد الصغير بعلي** و **ياسر أبو العلا** ، المالية العامة ، دار العلوم ، الجزائر ، 2003 .
- **محمد عباس محرز** ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .
- **فهيبي محمود الشكري** ، الموازنة العامة ، ماضيها و حاضرها و مستقبلها في النظرية والتطبيق ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1990 .
- **سوزي عدلي ناشد** ، النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2003 .
- **علي زغود** ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .
- **صالح أروياي** ، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988 .

الرسائل الجامعية :

- **المبارك محمد** ، رقابة الاموال العمومية ، رسالة ماجستير مخصص تسيير ، جامعة وهران ، 2001 .
- **الصادق الاسود** ، المحاسبة العمومية كاداة تسيير ومراقبة ، رسالة ماجستير تخصص علوم اقتصادية ، جامعة الجزائر ، 1993 .

دساتير ، قوانين و مراسيم :

- دستور 22 نوفمبر 1976 .
- دستور 23 نوفمبر 1989 .
- دستور 28 نوفمبر 1996 .
- القانون 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني .
- القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة .
- القانون 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية العامة .
- قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990 .
- قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 .

- قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .
- قانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره .
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة .
- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المحدد للقانون الخاص بمجلس المحاسبة .
- المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية .
- المرسوم رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون .
- المرسوم رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرون بالصرف للمحاسبون العموميون .
- المرسوم رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية .
- المرسوم رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992 ياهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية .
- المرسوم رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق المحدد بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .
- المرسوم رقم 93-46 المؤرخ في 6 فيفري 1993 المحدد لأجال دفع النفقات .
- المرسوم رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المحدد لإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمر بالصرف .
- التعليم رقم 01 المؤرخة في 06 جانفي 1991 المتعلقة باعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي .

Ouvrages en Français:

- André Barilari, Les controles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, L. G. D. J., Paris, 2003.
- Denideni Yahia, La pratique du systeme budgetaire de l'etat en Algérie, OPU, Alger, 2002.
- Frédéric Teulon, Vocabulaire economique, edition Boucheme, Paris, 1991.
- Fabre F. j., Le contrôle du finance publique, PUF, Paris, 1968.
- Loic Philip, Finance publique, Cujas, Paris, 1995.
- Maurice Duverger, Institution s financiers, PUF, 1975.
- Pierre Lalumiere, les Finances publiques, Armand colin, Paris, 1983.
- Remli Mouloud, Approche comparative des cours des comptes Francaise et Algerienne, OPU, Alger, 1987.

الفهرس المفصل :

- 01..... المقدمة العامة
- 05..... الفصل الأول: الجوانب الفنية للنفقة العامة
- 06..... مقدمة الفصل X
- 07..... المبحث الأول: جذور وماهية النفقة العامة X
- 08..... ✓ المطلب الأول: الدولة وسياسة الإنفاق
- 09..... ✓ المطلب الثاني: شكل النفقة العامة
- 10..... ✓ المطلب الثالث: مصادر النفقة العامة
- 10..... - الفرع الأول: المعيار القانوني
- 11..... - الفرع الثاني: المعيار الوظيفي
- 12..... ✓ المطلب الرابع: هدف النفقة العامة
- 14..... ✓ المبحث الثاني: تقسيم النفقة العامة X
- ✓ المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها
- 14..... (العائية)
- 14..... - الفرع الأول: النفقات الإدارية
- 14..... - الفرع الثاني: النفقات الاجتماعية
- 15..... - الفرع الثالث: النفقات الاقتصادية
- 15..... ✓ المطلب الثاني: النفقات العادية والغير عادية (معيار الدورية)
- 15..... - الفرع الأول: النفقات العادية
- 15..... - الفرع الثاني: النفقات الغير عادية
- 16..... ✓ المطلب الثالث: النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية
- 17..... - الفرع الأول: النفقات الحقيقية
- 17..... - الفرع الثاني: النفقات التحويلية

- ✓ المطلب الرابع: النفقات المحلية والنفقات الوطنية 19.....
- الفرع الأول: النفقات المحلية 19.....
- الفرع الثاني: النفقات الوطنية 19.....
- المبحث الثالث: تقسيمات النفقات العامة حسب التشريع الجزائري 19.....
- ✓ المطلب الأول: نفقات التسيير Budget de fonctionnement 20.....
- الفرع الأول: الوزارة كوحدة أساسية لنفقات التسيير 20.....
- الفرع الثاني: تصنيف النفقات حسب العناوين لكل وزارة 22.....
- الفرع الثالث: تصنيف النفقات حسب الأقسام لكل وزارة 24.....
- ✓ المطلب الثاني: نفقات التجهيز Budget d'équipement 30.....
- ✓ المطلب الثالث: أنواع الاعتمادات Les crédits 33.....
- الفرع الأول: الاعتمادات الحصرية Les crédits limitatifs 34....
- الفرع الثاني: الاعتمادات التقويمية Les crédits évaluatifs 34..
- الفرع الثالث: الاعتمادات الوقتية Les crédits provisionnels 34.
- ✓ المطلب الرابع: ضوابط النفقة العامة (قواعد النفقة العامة) 35.....
- الفرع الأول: ضابط المنفعة 35.....
- الفرع الثاني: ضابط الاقتصاد 36.....
- الفرع الثالث: الضمانات 37.....
- ✗ المبحث الرابع: أسباب تزايد العامة 37.....
- ✓ المطلب الأول: الأسباب الظاهرية "صورية تزايد النفقات العامة" 40.....
- الفرع الأول: تدهور قيمة النقود 40.....
- الفرع الثاني: اختلاف طرق المحاسبة المالية "اختلاف في أساليب وضع الميزانيات" 40.....
- الفرع الثالث: زيادة إقليم الدولة وعدد سكانها 41.....
- ✓ المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة 41.....

- 41..... الفرع الأول: الأسباب المذهبية (الإيديولوجية)
- 42..... الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية
- 42..... الفرع الثالث: الأسباب الإجتماعية
- 44..... الفرع الرابع: الأسباب الادارية
- 45..... الفرع الخامس: الأسباب المالية
- 45..... الفرع السادس: الأسباب السياسية
- 47..... خاتمة الفصل
- 48..... الفصل الثاني: تنفيذ الميزانية ومسؤولية أعوان التنفيذ
- 49..... مقدمة الفصل
- 50..... المبحث الأول: أعوان التنفيذ
- 50..... ✓ المطلب الأول: الأمر بالصرف L'ordonnateur
- 50..... ✓ الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف
- 51..... ✓ الفرع الثاني: أنواع الأامرون بالصرف
- 53..... ✓ الفرع الثالث: مهام الأمر بالصرف
- 56..... ✓ المطلب الثاني: المحاسب العمومي
- 56..... ✓ الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي
- 57..... ✓ الفرع الثاني: أصناف المحاسب العمومي
- 61..... ✓ المطلب الثالث: المراقب المالي
- 61..... ✓ الفرع الأول: تعريف المراقب المالي
- 61..... ✓ الفرع الثاني: مهام المراقب المالي
- 62..... المبحث الثاني: مسؤولية أعوان التنفيذ
- 62..... ✓ المطلب الأول: مسؤولية الأمر بالصرف
- 63..... - الفرع الأول: المسؤولية السياسية
- 64..... - الفرع الثاني: المسؤولية المدنية

- 64..... الفرع الثالث: المسؤولية التأديبية
- 65..... الفرع الرابع: المسؤولية الجنائية
- 66..... المطلب الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي
- 66..... الفرع الأول: مسؤولية المحاسب عن أفعاله الشخصية
- 68..... الفرع الثاني: مسؤولية المحاسب عن تصرفات الغير
- 70..... الفرع الثالث: الجهات المختصة في إقامة مسؤولي المحاسب
- 71..... الفرع الرابع: طرق و إجراءات الاعفاء من مسؤولية المحاسب
- 74..... المبحث الثالث: العمليات المالية ومبدأ الفصل بين الأمر بين المصرف والمحاسب
- 74..... المطلب الأول: مراحل تنفيذ النفقات
- 77..... المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالمصرف والمحاسب العمومي
- 81..... الفرع الأول: تقسيم المهام
- 81..... الفرع الثاني: الرقابة على حسن التنفيذ
- 81..... الفرع الثالث: وحدة الصندوق
- 82..... خاتمة الفصل
- 84..... الفصل الثالث: الرقابة على تنفيذ للنفقة العامة
- 84..... مقدمة الفصل
- 84..... المبحث الأول: الرقابة الإدارية
- 85..... المطلب الأول: المراقب المالي
- 85..... الفرع الأول: تنظيم الرقابة السابقة للأموال العمومية
- 88..... الفرع الثاني: تأشيرة المراقب المالي
- 89..... الفرع الثالث: نتائج رقابة المراقب المالي
- 91..... المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالمصرف
- 91..... الفرع الأول: أساليب الرقابة
- 93..... الفرع الثاني: نتائج رقابة المحاسب العمومي