وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

دور المراقب المالي في ميزانية الجماعات الاقليمية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار الحقوق تخصص: قانون اداري

اعداد الطالبتين:

– قندافة ايمان

– بشنب سهام

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: 2017/05/20 أمام اللجنة المكونة من السادة:

الأستاذ/ الراعي العيد	جامعة غرداية	رئيسا
الأستاذ/لغلام عزوز	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
الدكتور/بو زكري سليمان	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية: 1437 هـ –1438هـ/2016م–2017م

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

دور المراقب المالي في ميزانية الجماعات الاقليمية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار الحقوق تخصص: قانون اداري

اعداد الطالبتين:

– قندافة ايمان

– بشنب سهام

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: 2017/05/20 أمام اللجنة المكونة من السادة:

الأستاذ/ الراعي العيد	جامعة غرداية	رئيسا
الأستاذ/لغلام عزوز	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
الدكتور/بو زكري سليمان	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية: 1437 هـ –1438هـ/2016م–2017م

﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَاماً ﴾

الآية 67 من سورة الفرقان

إهـــــداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين

إخواني وأخواتي إلى كل عائلة بشنب صغيرا وكبيرا

إلى أخوالي وخالتي ببو سودة وكل الأقارب

زملاء وزميلات العمل: ألاود علي مصطفي

وحميدة مراد وطالبي حسنة وبورقعة الهاشمي

إلى كل طالب مجتهد يخلص عمله لوجه الله تعالى

بشنب سهام

إهـــــداء

نحمدك ربي حمدا يليق بجلال وجهك وعظيم سلطانك

أنه لا يسعنا في هذا المقام إلا أن نهدي ثمرة جهدنا

إلى

من قال فيهما الله عز وجل " . . . وبالوالدين إحسانا . . . "

بحر الحنان، ريحانة الدنيا ونور عيناي أمي حبيبة قلبي حفظها الله لي

إلى الذي لم يبخل علي يوما الشمعة التي تضيء دربي قرة عيني أبي العزيز

الأزهار الفتية والمبتهجة أختاي: فريال وسارة

إلى أغلى أخ: حمزه حفظه الله

إلى الذين أحاطوني بجبهم أهلي وأقاربي

كل أساتذتي في كل المراحل

إلى كل من ساندني في عملي من قريب أو من بعيد

قندافة إيمان

شكر

قبل كل شيء أشكر الله عز وجل الذي رزقني من العلم

ما لم أكن أعلم الحمد لله حمدا كثيرا يليق

بعظمته وجليل سلطانه وكثرة نعمه

أتقدم بالشكر الكبير إلى الأستاذ الغلام عزوز

على قبوله الاشراف على هذه المذكرة المتواضعة

وعلى كل إرشاداته ونصائحه وتوجيهاته القيمة

التي أفادتنا كثيرا أثناء إنجاز العمل

وشكرا أيضا إلى الأساتذة ودكاترة جامعة ورقلة

بكلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة قاصدي مرباح

على الكثير من النصائح والمعلومات القيمة التي أفادونا بها

ملخص الدراسة:

هدفت دراسة المراقب المالي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية إلى توضيح الدور الذي يقوم به في عملية تنفيذ النفقات الملتزم بها على مستوى الجماعات المحلية ووضع الانحرافات والاختلاسات التي تقع على المال العام، وذلك من خلال القوانين والتشريعات التي تحدد مهام ومسؤوليات وصلاحيات المراقب المالي حيث لا يمكننا التطرق إلى دور المراقب المالي دون التعرف على المراقبة المالية بشكل العام التي تعد محور دراسة دور المراقب المالي.

وقد تم قسيم الدراسة إلى فصلين الفصل الأول يتعلق بالإطار المفاهيمي حول ميزانية الجماعات المحلية والرقابة المالية أما الفصل الثاني والذي يتعلق بعدة جوانب متعلقة المراقب المالي وعلاقته بميزانية الجماعات المحلية، وقد توصلنا إلى عدة نتائج منها: أن المراقب المالي له دور كبير وضروري في الحفاظ على المال العام، بالإضافة إلى محدودية الدور الذي يقوم به للكشف عن المخالفات والاختلاسات وهذا راجع إلى عدم خضوع بعض الاعتمادات لمتابعة المراقب المالي وأيضا عدم تمتع المراقب المالي بالاستقلالية ما يحد من دوره في متابعة المال العام.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، المراقب المالي، ميزانية الجماعات المحلية، التأشيرة، التشريعات والقوانين.

Résumé

Le but de l'étude de contrôleur financier dans la mise en œuvre du budget des groupes locaux pour clarifier le rôle joué dans le processus de mise en œuvre des dépenses engagées au niveau des groupes locaux mettre les distractions et les malversations qui tombent sur des fonds publics, par des lois et des règlements qui définissent les fonctions et les responsabilités et les pouvoirs du contrôleur où nous ne pouvons pas répondre le rôle du contrôleur sans identifier les contrôles financiers en général, qui est l'objet de l'étude du rôle du contrôleur.

étude Koussim a été à deux chapitre premier concerne le cadre conceptuel sur le budget des collectivités locales et le contrôle financier Le deuxième chapitre, qui est l'étude de la situation que nous avons adoptée dans laquelle un questionnaire pour voir plusieurs aspects liés au contrôleur et ses relations avec le budget des collectivités locales, ont atteint plusieurs conclusions, notamment: que le contrôleur a un rôle important et essentiel dans le maintien de l'argent public, en plus du rôle limité de la détection des irrégularités et malversations et cela est dû à certains des crédits ne sont pas soumis au suivi du contrôleur, et aussi ne pas jouir de l'indépendance du contrôleur trouve le rôle E dans le suivi des fonds publics.

Mots-clés: contrôle financier, le contrôleur, le budget des collectivités locales, la législation des visas et des lois.

مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية وبلدية هذه الجماعات المحلية تلعب دورا هانا في التكفل بحاجيات المواطنين ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات والإيرادات للجماعات المحلية أوجبت ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية.

كما تعتبر النفقات العمومية الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات وباستخدام عقلاني، حيث يسهل لها تطبيق سياسة تنموية شاملة تجسد لها كل الموارد المالية وكل هذا يكون من خلال ضوابط للميزانية العامة للدولة وذلك بوضع برامج مسطرة بغية الوفاء بالوعود التي قطعتها على نفسها من أجل تحقيق معدل نمو اقتصادي وتوفير المصلحة العامة من خلال العدالة الاجتماعية.

غير أن هذه النفقات أضحت في تزايد مستمر نظرا لاعتبارات كثيرة منها النمو الديمغرافي والزيادة على طلب الحاجات، وبالتالي فهذه النفقات المتزايدة تصبح عرضة للتلاعب والتبذير والإسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء إنفاقها، ولا شك أن الدولة وبعلاقة اضطراديه مع تزايد النفقات وضعت أجهزة ملازمة لصرف المال فهي متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية ولها سلطات تمتد إلى كل بند من بنود النفقات العمومية وتقف على آخر خطوة من خطواتها وبصفة دائمة ومستمرة ومن بين هذه الأجهزة الرقابية أوجدت الدولة جهاز مختص في الرقابة القبلية وهو المراقب المالي.

إذا إن للموضوع أهمية بالغة في مثل هذا المجال ألا وهو صرف المال العام خصوصا بعد تنامي وانتشار ظاهرة الفساد المالي وسوء التسيير الذي يحدث نزيفا في الخزينة العمومية وهذا ما يحول دون التطبيق الانجع للميزانية العامة بداية من المستوى العام وصولا إلى الجماعات المحلية وفي ظل توجه الدولة الحديثة إلى الديمقراطية التشاركية بعد أن قطعت شوطا كبيرا في تبني اللامركزية الإدارية، فالديمقراطية التشاركية تجسدت في عدة قوانين للدولة الجزائرية بداية من قانوني الولاية و البلدية وصولا إلى القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته و بالأخص المواد: (9و10و15منه)، و أمام هذه الاعتبارات نسعى من خلال موضوعنا هذا إلى تحقيق الأهداف المتوخاة بداية من المقولة "الذي ينفق يحكم" فالدولة بصفتها صاحبة النفقة في كل بقاع القطر الذي تحكمه لها الحق في بسط رقابتها على مسار مجالات الإنفاق، و منه فإن جهاز المراقب المالي الذي يعتبر الأداة الفعالة لهذه الرقابة فلا يسمح بصرف أي فلس من المال العام إلا بعد تأشيرة هذا الأخير – المراقب المالي – فوجوده أضحى ضروريا في التنظيم الإداري للدولة و مسايرا للمكان والزمان وخير دليل على ذلك إنشاء جهاز المراقب على المستوى المحلي وحتى على مستوى البلديات (11/381) المتعلق بمصالح الرقابة المالية.

وتكمن أهمية موضوع دور المراقب المالي في تسيير ميزانية الجماعات المحلية كونها الوسيلة لحماية المال العام من خلال تسليط الضوء على الإجراءات والعمليات التي تتم قبل منح تأشيرة المراقب المالي لتلتزم الجماعات المحلية بالنفقة التي تصبح دين عليها وجب صرفه لذلك فإن لهذا الموضوع أهمية كبيرة خاصة بعد تنامي ظاهرة الفساد المالي.

كما يهدف الموضوع إلى مجموعة من الأهداف أهمها محاولة التعرف على المراقب المالي و الدور الذي يقوم به لتسيير ميزانية الجماعات المحلية و التعرف إلى أهم مكوناتها و كيف يهتم المراقب المالي بكشف الأخطاء و المخالفات من خلال تتبعه للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ومن بين المبررات لاختيار الموضوع نجد أن هناك أسباب ذاتية و موضوعية من بينها الميل الشخصي لدراسة هذا الموضوع باعتباره مهم في الحياة العملية و لإثراء المكتبة الجامعية بموضوع البحث أما بالنسبة للأسباب الموضوعية هو الدور المهم الذي يلعبه المراقب المالي في عمليات الرقابة النفقات العمومية و الاطمئنان على حسن تسيير ميزانية الجماعات الحلية.

ولقد واجهنا أثناء إعداد هذا البحث عدة صعوبات تمثلت أهمها في كبر الموضوع واتساعه الأمر الذي صعب علينا إعطائه حقه الكافي للدراسة و كذلك ضيق الوقت وأيضا بعد مسافة المكتبة المركزية عن الجامعة بالإضافة إلى نقص المراجع و الكتب المتخصصة في مناقشة موضوعنا.

إن موضوع دور المراقب المالي في تسيير ميزانية الجماعات المحلية كان ولا يزال محل دراسات سابقة وتكون أخرى مستقبلية، حيث نذكر بعض الدراسات السابقة التي صادفتنا:

يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وافاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع الدولة و المؤسسات، جامعة الجزائر بن عكنون، 2013 ونذكر أهم بياناتها:

الإشكالية المطروحة: ما هو المركز القانوني للمراقب المالي في النظام القانوني الجزائري وماهي الآفاق المتاحة أمامه في ظل التحولات التي طرأت عليه؟ ومن خلال هذه الإشكالية توصل إلى هذه النتائج:

– يقوم المراقب المالي بدور هام و فعال بمناسبة تصديه للرقابة السابقة التي تخضع كافة أشكال الالتزام المنشئ للدين العمومي.

– من أجل التصدي لكافة أشكال التجاوزات التي تمس المال العام تم توسيع هذه الرقابة لتشمل على ميزانيات البلديات وميزانية المؤسسات العمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني.

إلا أن ما يميز دراستنا عن الدراسات السابقة أننا تطرقنا إلى دور المراقب المالي في مراقبة ميزانية الجماعات المحلية.

أما بالنسبة لدراستنا ومن أجل إعطاء أكبر قدر ممكن من التفاسير و التوضيحات و لن يأتي هذا إلا بعد الإجابة عن الإشكالية الأتية:

– فيما يتمثل دور المراقب المالي في تسيير ميزانية الجماعات المحلية؟

من خلال هذه الإشكالية الرئيسية تنبثق بعض الإشكالات الفرعية:

- ما المقصود بميزانية الجماعات المحلية؟
- ما هو النظام القانوني للمراقب المالي؟
- ما هي الصلاحيات التي تبيح للمراقب المالي الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية؟

كما أن التطرق لمثل هذا الموضوع يستدعي منا دراسة دقيقة و توضيحية تجعل منا نتبع المنهج التحليلي وذلك من أجل إعطاء أكبر قدر ممكن من التحليلات والتوضيحات.

ولقد قسمنا هذا البحث إلى فصلين الفصل الأول يتعلق بالإطار المفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية والرقابة المالية، حيث قسمناه إلى مبحثين المبحث الأول ميزانية الجماعات المحلية أما في المبحث الثاني ماهية الرقابة المالية، ثم يلي الفصل الثاني المراقب المالي كآلية رقابة على ميزانية الجماعات المحلية، حيث قسم إلى مبحثين المبحث الأول النظام القانوني للمراقب المالي وفي المبحث الثاني فعالية دور المراقب المالي في أداء مهامه.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لميزانية

الجماعات المحلية و الرقابة المالية

تمهيد الفصل الأول:

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية العنصر الأساسي للتنمية، مما جعل الدولة تخصص مبالغ ضخمة للتمويل والتنمية خاصة على مستوى المحلي والذي يمتد أساسا في الجماعات المحلية، وتسخير الآليات والكفاءات البشرية والهيكلية ووضع المخطط التنموية وذلك من أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة من هذه الميزانية ونظرا للضرورة الحالية كان لابد من إنشاء جهاز مستقل يقوم بمتابعة ومراقبة هذه الميزانيات وفقا للمراسيم والتشريعات القانونية المعمول بها في الجزائر.

وقد تبنت وزارة المالية هذا الجهاز الذي أصبح له دور فعال في الرقابة على المال العام وله إدارة ومستقلة عن الجمعيات المحلية تسمى بالمراقبة المالية والتي يسهر على تسييرها عدة موظفين أهل الاختصاص ويكون لهم خبرة وتكوين الخاص في المجال المالي والقانوني بطلق عليهم اسم المراقبون الماليين ولهم مساعد ماليين.

سنحاول من خلال هذا الفصل وضع الاطار المفاهيمي لكل من ميزانية الجماعات المحلية والرقابة المالية حيث يقسم الفصل الى مبحثين:

- المبحث الأول يتعلق بميزانية الجماعات المحلية.
- المبحث الثاني فيتعلق بماهية الرقابة المالية.

المبحث الأول: ميزانية الجماعات المحلية

إن ميزانية الجماعات المحلية تعتبر الآلية التي تعكس عمل ونشاط الجماعة وسياستها المنتهجة باعتبارها تظهر في الإنفاق من جهة وتمتعها بالاستقلالية المالية من جهة أخرى بناء على التشريع كما تنص المادة 16 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016. حيث تتمثل في البلدية والولاية، التي منحها التشريع بالاستقلالية المالية، وهي تعكس بذلك البرامج والاتجاهات التنموية التي تسعى لتحقيقها الجماعات المحلية خلال سنة كاملة وهذا من خلال المبادئ والخصائص ومراحل إعداد وتنفيذ الميزانية.

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

من الضروري علينا أولا التطرق الى مفهوم الميزانية العامة للدولة ثم الى ميزانية الجماعات المحلية، التي تتضمنها هذه الأخيرة حيث هناك عدة تعاريف تتعلق بالموازنة العامة وذلك باختلاف الزاوية التي ينظر اليها الباحث في هذا المجال ومن هذه التعاريف:

1. تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة معدة من السلطة التشريعية المختصة، يمتد تعبيرا عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى المجتمع الى تحقيقها[1].
2. وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية[2].
3. كما يمكن تعريف الميزانية على أنها:

توقع وإجازة النفقات العامة والإيرادات العامة مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة أما المادة 03 من قانون المحاسبة العمومية على أن: الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للنسبة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها[3].

[1] فوزت فرحات المالية العامة، دراسة التشريع اللبناني، بيروت منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، سنة 2001، ص44.

[2] بن عطا الله ميهوب- دور المراقب المالي في الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية- رسالة ماستر- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق- جامعة غرداية- 2015، ص03.

[3] قانون رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غست سنة 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية.

الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية:

أ. ميزانية الولاية:

هي وثيقة مالية تظهر للتقديرات الخاصة بمصاريف ومداخيل الولاية بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموع ما تنفقه الولاية وما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة، وعرفتها المادة 157 من قانون الولاية (12-07) على أن" ميزانية الولاية هي جداول التقديرات والإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي عقد ترخيص الإدارة يسمح بتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.[1]

ب.ميزانية البلدية:

عرف الشرع ميزانية البلدية في المادة 176 من القانون (11-10) المتعلق بالبلدية على أن "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وادارة يسمح بتسيير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، حيث نلاحظ من ذلك أن التنظيم الإداري الجزائري منح للجماعات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وعلى السلطات المحلية اعداد وتنفيذ ميزانيتها السنوية التي تختلفت تمام عن ميزانية الدولة إلا أن هذه الجماعات المحلية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار كل التوجيهات الحكومية لإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تتماشى والخطة التنموية الشاملة للبلاد.

الفرع الثاني: تقسيمات ميزانية جماعات محلية:

تنقسم ميزانية كل من الولاية والبلدية الى قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما:

قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار[2].

حيث نصت المادة 179 من قانون البلدية " تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم الى ايرادات ونفقات متوازنة وجوبا يقتطع من ايرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق تنظيم.

[1] قانون رقم12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية العدد 12 بالجريدة الرسمية.

[2] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية العدد37 بالجريدة الرسمية.

أ- **قسم التسيير:** ويقصد به قسم المبالغ المالية المخصصة لدفع أجور ومرتبات الموظفين والمستخدمين وشراء لوازم التسيير بالإضافة الى تسديد الديون وتقديم المساعدات.

ب- **قسم التجهيز والاستثمار:** وهو مجموعة المبالغ المالية التي تخصص لتجهيز المصالح بالوسائل المادية وإنجاز المشاريع المختلفة وتمويل قسم التجهيز والاستثمار يجب أن يكون ذاتيا وإجباريا حيث أنه يتم لاقتطاع مبلغ مالي من داخل قسم التسيير وتخصيصه لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، ويجب أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات.[1]

فرع الثالث: خصائص ميزانية الجماعات المحلية

تميزت ميزانية الجماعات المحلية بعدة خصائص و هي على التوالي:

أولا– هي عملية تقديرية: تعتبر من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بما تتضمنه من تقديرات لحجم ونفقات والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة، وعليه تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها لهذا العمل التقديري يحدد النفقات خلال سنة كاملة بالاعتماد على نتائج السنة المالية السابقة نظرا لأنه نتائج السنة الجارية غير معروفة.

ثانيا– هي عملية الترخيص: أي ترخيص مقدمة من طرف المجلس للرئيس (الأمر بالصرف)، القيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات، في إطار تنفيذ الميزانية، فالمجلس المنتخب هو الذي يبث في وسائل النفقات والإيرادات وهو الذي يقضي بما يراه مناسبا.

ثالثا– الميزانية هو عمل ذو طابع إداري: الميزانية هي وثيقة تتضمن الإيرادات والنفقات وهي ذو طابع إداري، وتقدم معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الإداري والمالي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي[2].

رابعا– الميزانية هي عمل دوري: أي بناءً على قوانين وتنظيمات المعمول بها بمعنى أن هناك ميزانية واحدة كل فترة (غالبا سنة) تعد بشكل دوري.

---

[1] دكتور محمد الصغير يعلي– المالية العامة والنفقات العامة، ايرادات العامة ، الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر (عنابة)، 2003 ص87.

[2] قرباتي عبد الرزاق، الرقابة المالية وآثارها على أداء الهيئات المحلية في الجزائر، مذكرة لإستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر،2015،غرداية،ص 14.

خامسا– موارد مالية ذات مرونة محدودة: ويقصد بمرونة الموارد المالية قابليتها للزيادة في التوسع في الإنفاق، وهذه المرونة تتوفر بالنسبة لموارد الحكومة المركزية نظرا لما تتمتع من سلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بشتى الوسائل.[1]

هي سبيل المثال في استطاعة الحكومة المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يحد من سلطتها في هذا الصدد سوى ما تخشى وقوعه من آثار اقتصادية أو اجتماعية ضارة نتيجة زيادة العبء الضريبي.

يغلب على الموارد المالية الطابع المحلي:

الموارد المالية المحدودة تحد من إنفاق محلي: القاعدة العامة في المالية العامة للدولة هي تحديد النفقات قبل الإيرادات، إلا أن هناك نفقات يجب العمل على إيرادات تغطيتها وهذا المبدأ يصعب تطبيقه بالنسبة للمالية المحلية ذلك أن الدولة تتمتع بإمكانيات واسعة في الإنفاق ما تملكه من سيادة تجعلها قادرة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها في حين أن الهيئات المحلية لا تملك هذه الإمكانيات.

المطلب الثاني: مبادئ مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية:

للميزانية المحلية عدة مبادئ ومراحل سوف نتطرق اليها على التوالي ونخصص الفرع الاول للمبادئ أما الفرع الثاني فيخص مراحل ميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الأول: المبادئ والأهداف ميزانية الجماعات المحلية:

أولا– مبدأ السنوية: يعني أن كل دورة محاسبة مستقلة على الدورة الأخرى والمتمثلة في السنة وأن إيرادات ونفقات الجماعات المحلية تحدد كل سنة وكذلك لأن فترة سنة معقولة للتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجاتها إلى النفقات وتعني الحياة المالية للدولة.

حيث تنص المادة 03 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي:

[1] قرباتي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 15.

"يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال"[1].

فإذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة فإن ذلك يؤدي إلى اضعاف الرقابة على الأموال العمومية.

ثانيا– مبدأ وحدة الميزانية: يعني وضع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة وذلك من الضروري حصر الميزانية... بنود تسمح من خلالها التعرف على أهم ملامح الميزانية وبهذا يمكن تفسيره على أساس

1– الزاوية المادية: يعني أن جميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن مشروع يخضع لرقابة البرلمان واحترام مبدأ الوحدة من الناحية المادية يعني عدم القدرة على إخفاء العجز بطريقة تقديم الميزانية متوازية في الشكل العادي، ثم تقديم موازية أو مجموعة موازنات تكميلية غير متوازية.

2– الزاوية شكلية: وذلك بخضوع جميع العمليات الى قانون موحد وهو قانون المالية ومن هنا تظهر أهمية مبدأ الوحدة من حيث رقابة البرلمان[2].

ثالثا– مبدأ العمومية أو الشمولية:

ويعني أن تتضمن الميزانية قسمين هما أولا: قسم خاص بالإيرادات وقسم ثاني خاص بالنفقات، وان يكون كل قسم مستقلا عن الآخر.

رابعا– مبدأ توازن الميزانية والتخصيص:

حسب المادة 136 من قانون الولاية والمادة 151 من قانون البلدية يتم إعداد الميزانية المحلية متوازن أي تساوي تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات ولا يمكن للمجالس الشعبية المصادقة على الميزانية غير المتوازنة.[3]

أما التخصيص فهو أن ميزانية الجماعات المحلية على عكس الميزانية العامة للدولة هناك إيرادات خاصة من أجل نفقك خاصة فيمكن تخصيص واقتطاع جزء معين من موارد التسيير من أجل تغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

[1] محمد الصغير باعلي، مرجع سابق،ص90.
[2] محمد الصغير باعلي، مرجع السابق ،ص 92.
[3] المادة 136 و151 من القانون 11- 10 مرجع سبق ذكره.

خامسا– مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

يقصد بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي هو أنه لا يمكن أن يقوم الأمر بالصرف بالأعمال المنصوصة للمحاسب العمومي، حيث تنص المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية الى أنه "تتنافى وظيفة الأمر بالطرف مع وظيفة المحاسب العمومي.[1]

الفرع الثاني: مراحل إعداد الميزانية المحلية:

تمر ميزانية الجماعات المحلية بعدة مراحل سنتطرق الى كل مرحلة منها ابتداء من مرحلة الإعداد الى مرحلة التنفيذ.

أولا– مرحلة إعداد الميزانية:

تتم في هذه المرحلة القيام بمجموعة من العمليات التي يمر بها مشروع الميزانية الى أن يصبح قابلا للتنفيذ.

تقع مهمة إعداد مشروع ميزانية الولاية على عاتق الوالي والذي يقوم بعرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصوت ويصادق عليها كما نصت المادة 160 من قانون الولاية (07/12) وهذا بخلاف ما كانت عليه من القانون الولاية رقم 09/90 حيث كانت تتولى إعداد الميزانية ادارة الولاية.

– أما فيما يخص مشروع إعداد ميزانية البلدية فيتولى مهمتها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من القانون رقم 10/11.[2]

نظرا للأهمية البالغة للميزانية في الحياة الاقتصادية فإن إعدادها يتطلب الدقة في اتخاذ الاحتياطات والإجراءات الازمة بجدية لتكون التقديرات قريبة من الواقع، وتولي السلطات البلدية لعملية إعداد الميزانية أهمية بالغة وهذا لانعكاساتها على التنمية المحلية والوطنية.

ولذا يجب أن تكون عملية التحضير مبنية على أسس ثابته وحجج مقبولة ولذا يجب أن تكون عملية التحضير مبنية على أسس ثابته وحجج مقبولة لجعل الموارد المحلية في خدمة المواطنين.

---

[1] المادة 55 من قانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

[2] جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012 ، ص99

ثانيا– مرحلة التصويت على الميزانية للجماعات المحلية:

بعد مرحلة إعداد الميزانية المحلية تأتي مرحلة مناقشتها من طرف اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي وبعد عرض مشروع الميزانية نصت المادة 107 من قانون الولاية على أن الوالي يعد مشروع الميزانية ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها يتم تقدير الإيرادات والنفقات للميزانية مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج السنوات الماضية وتطور الاستثمار مع مراعاة ما استجد في القوانين خاصة ما يتعلق بالجانب الضريبي بعد إعداد مشروع الميزانية، بعد أن يتم مناقشة مشروع ميزانية الولاية يتم التصويت وتوزيع النفقات والإيرادات على شكل فصول فرعية ومولا، أما فيما يخص البلدية فمرحلة التصويت ومناقشة الميزانية لا تختلف عن سابقتها (الولاية) غير أنه لابد من ترخيص مسبق للمجلس الشعبي البلدي لتنفيذها وهو ما يعرف بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ فاللجنة المالية للمجلس الشعبي البلدي يمكن لها أن تطلب من المصالح البلدية المختلفة ما تريد من معلومات وبيانات ومستندات تنفيذها في دراسة وفحص مشروعية الميزانية واقتراح التعديلات اللازمة والمناسبة.

ويقوم المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على الاعتمادات المالية باب بابا ومادة مادة وهذا طبقا للمادة 182 من قانون 10/11 كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب الى باب ومن مادة الى مادة داخل نفس القسم عن طريق المداولة[1].

ثالثا– مرحلة المصادقة على الميزانية المحلية:

يقع عبئ المصادقة على ميزانية الولائية على عائق المجلس الشعبي الولائي وفي حال لم يتم المصادقة على ميزانية الولاية يجوز للوالي أن يعقد دورة غير عادية ويستدعي فيها المجلس للمصادقة عليها، ويستدعي فيها المجلس للمصادقة عليها، وإذا لم يتوحد إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها أما بالنسبة للمصادقة على ميزانية البلدية فيقوم المجلس الشعبي البلدي بتحويلها إلى الجهة الوصية للمصادقة عليها ويعتبر الوالي هو المختص بهذه العملية إلا أذا كان سكان البلدية أقل من 50 ألف نسمة فإن المصادقة تصبح من اختصاص رئيس الدائرة.

[1] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، سنة 2004،ص102.

يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم ينص على النفقات الإجبارية وإذا صوت المجلس على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 خلال أجل الثمانية أيام التي تلي الأعذار تضبط تلقائيا من طرف الوالي[1].

رابعا– مرحلة التنفيذ:

يبدأ تنفيذ ميزانية كل من الولاية والبلدية ابتداء من جانفي ويمتد أجل تنفيذها إلى غاية 16 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات، فإذا ما حدث عجز في كل من ميزانية الولاية أو البلدية ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية ويقوم بهذه المهمة المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، وفي حال ما لم يتم اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية لميزانية البلدية، يجب على الوالي أن يتخذها من خلال الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر.

أما بالنسبة للولاية وفي حال عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية للذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية، كما تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم مراحل الميزانية لأنها تشمل نشاطا أفراد الجماعات وذلك من حيث استفادتهم من النفقات المحلية الموجهة لإشباع حاجياتهم المختلفة التحقيق التوازن بين إرادتها ونفقاتها كان لزاما وجود رقابة مالية تسهر على السير الحسن لأموال الجماعات المحلية.

أ– الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

يشرف على عمليات التنفيذ جهازان منفصلان ومستقلان عن بعضهما البعض، ويشترط وجود فصل عضوي وظيفي بينهما كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محددة قانونا وهما:

- الآمرون بالصرف.
- المحاسبون العموميون.

1– الآمرون بالصرف: حسب المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العامة: "يعد آمرا بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار

[1] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص103.

سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات.

كما يعرف الآمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو يقوم التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات ويأمر بصرف النفقات[1].

1-2- الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية: الوالي هو الهيئة الأولى في الولاية فهو محتل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية وهو صاحب القرار فيها، فهو الآمر بالصرف الرئيس بالنسبة لميزانية الولاية حسب المادة 107و 121 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

حيث يقوم بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها كما له أن يفوض إمضائه لأحد أعوان التابعة له، والوالي مكلف بتحقيق العمليات الثلاث الخاصة بتنفيذ الميزانية، والتي تدخل في المرحلة الإدارية، وهي من حيث النفقات، الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بالدفع، ومن جهة أيرادات إثباتها، التصفية، والأمر بتحصيلها[2].

2- رئيس المجلس الشعبي كآمر بالصرف بالنسبة للبلدية:

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف آمرا بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي:

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها[3].
- تسيير إيرادات البلدية.
- عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار.
- تمثيل البلدية أمام القضاء.
- يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.

[1] - جديدي عتيقة، مرجع سابق، ص95.
[2] - المادة 107 من قانون الولاية، ص511.
[3] - أنظر المادة 81 من قانون البلدية.

ب– المحاسبون العموميون: حسب المادة 33 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية "بعد محسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانون للقيام بالعمليات التالية:

– تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

– ضمان دراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفضها.

– تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.

– حركة حسابات الموجودات.

تجدر الإشارة أن كل شخص يقوم بهذه العمليات دون أن يكون معين قانونا يعتبر محاسبا فعليا أو شبه محاسبا وذلك حسب المادة 51 من القانون نفسه.

حيث يخضع لنفس مسؤوليات والتزامات المحاسب العمومي كما يخضع لنفس الرقابة ونفس العقوبات الخاضعة له طبقا لأحكام المادة 55 أو يتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لمسؤوليته[1].

1– أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية:

يعد المحاسب رئيسا بصفته على تحصيل الموارد وصرفها، ويقوم بالعمليات التالية:

– تركيز العمليات المحاسبة التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون له.

– تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.

يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.

2– المحاسب البلدي الآمر بصرفها: فالمحاسب البلدي له وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع نفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، فهو إذن مؤهل لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، فبهذه الصورة ملزم خصوصا بما يلي:

[1]– أنظر المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية، ص104.

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهيئات والعطايا والموارد الأخرى.

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدنيين المتأخرين عن التسديد.

- تنبيه الآمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.

- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

حيث يقوم بإدارة محاسبة الإيرادات والنفقات بقوة القانون ويحرر مرحلة الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحرر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها.

كما لا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الآمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الآمر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي ولمصادقة عند الاقتضاء.

المبحث الثاني: ماهية الرقابة المالية

إن ما مر بالمجتمعات الإنسانية من متغيرات وكوارث مختلفة نتيجة لتجاوز الحاكم والمسؤول لسلطاته وصلاحيته أو لتجاوز المحكوم لحقوقه، قد نتج عنه ظهور آلية تحد من هذا التجاوز ألا وهي "الرقابة".[1] إذ ترتبط في نشأتها بأهمية لمجالات التي تشملها فهي تعد العمود الفقري لاستمرارها وتوسعها، كما أن هذه الرقابة على المال العام أصبحت من أولويات الدولة لضمان حسن تسيير أموالها العمومية وهي تنفذ على مستويات مختلفة، فارتأينا أن نتطرق في المطلب الأول إلى نشأة وتعريف الرقابة المالية وفي المطلب الثاني سنخصصه إلى أنواع وأهداف ومراحل تنفيذ الرقابة المالية.

المطلب الأول: نشأة وتعريف الرقابة المالية

نظرا لتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية والاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلابد من القيام بعملية لمراقبة لاستخدام هذه الموارد والإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وكل هذا يكون بوجود نظام رقابي فعال يتحكم في جميع المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، ونقسم الفرع الاول الى نشأة الرقابة المالية أما في الفرع الثاني سنخصصه لتعريف الرقابة المالية.

الفرع الأول: نشأة الرقابة المالية

أولا: التطور التاريخي:

ترجع نشأة الرقابة المالية الحكومية إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب، وقد اتسع نشاط الإدارة العامة و ازداد حجم المال العام مع تطور وظيفة الدولة من المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدل إلى التدخل في مختلف نواحي النشاط، الاقتصادي، فإن ازدياد حجم المال العام واتساع نشاط الدولة يتطلب المزيد من الرقابة المالية الفعالة التي تكفل المحافظة على هذا المال العام وحمايته[2].

[1] فارس بن عبد الرحمان، الرقابة المالية على ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة غرداية 2016، ص02.

[2] – خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في لقطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص 52.

إن ظهور الرقابة المالية جاء نتيجة لوجود الأخطاء والاختلاسات والغش الموجود في المحاسبة[1]. ولقد كان المسلمون و بعدها فرنسا سباقين في إيجاد أول هيئة للرقابة على الأموال العامة، فاعتبر نظام الحسبة ونظام المظالم من الأنظمة الرقابية على أمور المسلمين في عمومها، أما في فرنسا فقد أنشا الملك سانت لويس غرفا للمحاسبة، أما في إنجلترا فقد أنشأت الرقابة المالية سنة 1866، كما أنشأ أول معهد للمراقبين الماليين سنة 1938، أما في بعض الدول العربية (سوريا مثلا: ديوان المحاسبة سنة 1938) وفي مصر أنشئ سنة 1942م وتطور ليسمى الجهاز المركزي للحاسبات سنة 1964، وفي لبنان أنشئ ديوان المحاسبة سنة 1951 وتم تعديله سنة 1959[2].

– إذا لم تعد الرقابة المالية تقتصر على مراجعة الوحدات من الناحية المالية المستندية اللائحية فقط، بل امتدت لكي تشمل مراجعة الأداء للتحقق من مدى كفاءة الإنتاج والحصول على أقصى قدر من المخرجات من السلع والخدمات باستخدام أقل قدر من المدخلات ومن مدى تحقيق البرامج الموضوعة للأهداف المخطة والمستهدف تحقيقها[3]. وقد أولت أجهزة الرقابة المالية عنايتها وجهدها لفحص السياسات وممارسات العمل الجاري ومراجعة دراسات الجدوى الاقتصادية للأعمال الرأسمالية، من أجل الاقتصاد في النفقة والكفاءة في الأداء ومقارنة مردود الأموال المنفقة بالمنافع المحققة والمستهدفة.

ثانيا: التطور الوظيفي

تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات، حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية، وإن الرقابة المالية وفق المنهج الحديث لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع بمراجعة الحسابات و التصرفات المالية بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة و قياس مدى كفاءتها و قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة وفق الزمن المحدد لها، إذا يمكننا القول بأن عملية الرقابة المالية انتقلت من قسم ديوان المحاسبة إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية.[4]

[1]– طراش الزانة، واقع مهنة المراقب المالي في ظل نظام المحسبة العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم التجارية، جامعة غرداية، 2015، ص23.

[2]– قرباتي عبد الرزاق، الرقابة المالية وأثرها على أداء الهيئات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق، قانون إداري، غرداية، 2015، ص10.

[3]– خالد راغب الخطيب، مرجع سابق، ص53.

[4]– لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2015، ص36

الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية

الرقابة لها مفهوم واسع و شروحات عديدة، يصعب تعريفها تعريفا جامعا مانعا، إلا أننا نستطيع أن نقسمها إلى تعريف لغوي و اصطلاحي و قانوني:

أولا: التعريف اللغوي

- الرقابة: هي المحافظة والانتظار، فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر[1].

- استعمل فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوي فهي عندهم:

المحافظة والانتظار فمن قوله تعالى:

﴿ كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلًّا وَلَا ذِمَّةً ﴾ (سورة التوبة- الآية 08).

ثانيا: التعريف الفقهي:

نجد أن هناك عدة آراء للفقهاء بشأن تعريف الرقابة المالية منها:

- عرفها هنري فايول: "تنطوي على التحقق عما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وإن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء يقص معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تطبق على كل شيء".

- أو هي كل نشاط من خلاله يتم التأكد من شرعية وقانونية وملائمة تسيير الأموال العمومية من السلطة التنفيذية[2].

وعرفها البعض بأنها: العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشروع إلى إنجازها[3].

[1]- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، الطبعة الثالثة، مصر، 2006، ص18.

[2]- بن عطا الله ميهوب، دور المراقب المالي في الرقابة السابقة عل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهدة الماستر، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، غرداية، 2015، ص20.

[3]- عبد اللطيف لونيسي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، بسكرة، 2013، ص7.

و أما الدكتور محمد ماهر عليش فعرفها بأنها: العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية، كما تعني الرقابة التأكد من النتائج المحققة تطابق تماما ما تتوقعه الإدارة و تصبوا إليه.

- وهذا وقد تميزت تعاريف الرقابة بثلاثة اتجاهات:

أ- الاتجاه الأول:

يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.[1]

ب- الاتجاه الثاني:

ويهتم بالرقابة من حيث كونها إجراءات ويركز على الخطوات التي يتعين إجراؤها للقيام بعملية الرقابة، فلإتمام عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلف كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة بها في متابعة النشاط ومواجهة نتائج الأعمال وفحصها.[2]

ج- الاتجاه الثالث:

وهو يهتم بالأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج فالرقابة تعني هنا أجهزة معينة نقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة أو إصدار القرارات والأحكام التي قد تلزم في هذا الشأن[3].

ثانيا: التعريف الاصطلاحي:

الرقابة تعني قياس الأداء الحالي و مقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء ومن واقع هذه المقارنة يمكن تحديد ما إذا كان الأمر يحتاج إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء الى المستوى المخطط له، كما تقوم بالتحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية واتخاذ وتنفيذ القرارات يتلاءمان ويتطابقان مع المقاييس والمعايير المنصوص عليها، ويفترض أن

[1] عوف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة العاشرة، مصر، دون سنة نشر، ص 16.

[2] عوف محمود كفراوي، مرجع سابق، ص 19.

[3] عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 20.

يقوم بها شخص مراقب يتمتع بالاستقلالية بالنسبة إلى الشخص الخاضع للرقابة.[1] وعرفتها لجنة المصطلحات والأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية على أنها تأخذ شكلين:

أ- رقابة مالية خارجية: تقوم بها أجهزة رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة.

ب- رقابة مالية داخلية: تقوم بها وحدات إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة.

ثالثا: التعريف القانوني:

الرقابة المالية هي الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الاثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة[2].

- نستخلص مما سبق من التعاريف أن الرقابة آلية تقوم بها أجهزة رقابية أو وحدات محلية، ويكون غرضها المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وذلك عن طريق التأكد من إتباع الإجراءات وقواعد العمل المحددة من قبل، وكذلك للتأكد من سلامة تحديد نتائج أعمال الوحدات ومراكزها المالية[3]، حيث يصعب عليها مراقبة أي عمل ما لم توضع له خطة فالخطة أساس الرقابة، بإضافة إلى أن الرقابة المالية تلعب دورا هاما في صياغة وتنفيذ الحسابات المالية وهي في الواقع تمثل مكانة هامة في الحكومات المعاصرة، إذا هي عملية هامة لكونها لم تعد تقتصر على كشف الأخطاء وحالات الغش والنهب للمال العام فقط بل امتدت إلى مراقبة الأداء والتحقيق من مدى ملائمة النتائج المحققة للأهداف المخطط لها[4].

[1] فارس بن عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 5.

[2]- قرباتي عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص 9.

[3]- خالد راغب الخطيب، مرجع سابق ، ص57.

[4]- فارس بن عبد الرحمان، مرجع سابق ، ص3.

المطلب الثاني: أنواع و أهداف ومراحل تنفيذ الرقابة المالية

تقسم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة إلى عدة أنواع سنتطرق لها في الفرع الأول أما في الفرع الثاني سنتعرض إلى أهداف الرقابة المالية أما في الفرع الثالث سنخصصه لمراحل تنفيذ الرقابة المالية.

الفرع الأول: أنواع الرقابة المالية

الرقابة المالية عملية دائمة ومستمرة تدور مع المال العام وجودا وعدما، فتختلف أشكالها وتتعدد انواعها وتتباين صورها وفقا لمعايير مختلفة وتبعا لتعدد وجهات نظر الباحثين، ورغم هذا التباين نقسم الرقابة المالية إلى الأنواع التالية:

أولا: الرقابة من حيث الجهة التي تتولاها: وتتمثل في:

أ- الرقابة المالية الداخلية: وهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها فهي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ والمشرفة عليه[1].تظهر كفاءة نظم الرقابة الداخلية في سرعة الكشف عن المخالفات وتحفيز مسؤولية القائمين بها، إضافة إلى توفير الخبرات الإدارية والمالية عن طريق التدريب المستمر ويمكن الإشارة إلى الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية والمتمثلة في رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية ورقابة السلطة الوصية[2].

ب- الرقابة المالية الخارجية: تعرف الرقابة المالية الخارجية بأنها: مجموعة الإجراءات القانونية والإدارية والأجهزة الرقابية المتخصصة غير الخاضعة للسلطة التنفيذية، أي من خارج التنظيم المعين بهدف التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي والإداري في مختلف الأجهزة الحكومية ومن هذا التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي والإداري في مختلف الاجهزة الحكومية ومن هذا التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي الخارجية ماهي إلا نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية[3].

---

[1]- خالد راغب الخطيب، مرجع سابق، ص63.

[2]- ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية، دراسة مقدمة للملتقى دولي حول مراقبة وتسيير وتمويل جماعات محلية، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة سعد حلب، البليدة، 2006، ص06.

[3]- عبد الغني زيطاري ، فعالية الرقابة المالية في ظل التشريع الجزائري المراقب المالي نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة غرداية، 2016، ص14.

ثانيا: أنواع الرقابة من حيث التوقيت الزمني

إن عملية الرقابة المالية تمارس قبل التنفيذ وتستمر اثناءه وتمتد إلى ما بعد انتهائه ونظرا لاختلاف وتعدد الإجراءات من مرحلة لأخرى، يمكن أن نخلص إلى أن الرقابة المالية من حيث حدوثها يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنوع رئيسية هي (سابقة، متزامنة، لاحقة التنفيذ).

أ- الرقابة السابقة للتنفيذ:

وهي تتخذ صورة الموافقة السابقة وهي حق يخوله القانون لشخص عام وهذا النوع من الرقابة يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها، وتعني الموافقة مسبقا على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، وقد تمتد إلى أكثر من ذلك فتشمل فحص المستندات والتأكد من سلامتها، وهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان،[1] ولذلك يطلق عليها الرقابة المانعة فهي بذلك تحول دون تبديد الموارد العامة و تحقق وفرا في الإنفاق العام، و تتخذ الرقابة المسبقة عدة أشكال منها:

- إصدار القوانين و اللوائح و التعليمات المالية.
- اعتماد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
- اعتماد الموازنة العامة للدولة و الموازنات التخطيطية للسنة المالية.
- الإقرار المبدئي بصحة عمليات معينة من الناحية القانونية.

ولهذا النوع من الرقابة العديد من المزايا أهمها[2]:

- تساعد على التنفيذ السليم للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.
- تساعد على الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية.
- آثارها سريعة حيث تقع فورا قبل وقوع الحدث المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة.
- تقلل فرص ارتكاب الأخطاء وتمنع وقوع معظمها.

[1]- عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص32.

[2]- خالد راغب الخطيب، مرجع سابق، ص77.

- تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمون بالتنفيذ، و ذلك لتحقيقهم من مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه.

ب- الرقابة أثناء التنفيذ:

تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به إدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها والإيرادات التي تحصل عليها، وإن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويتابع خطوات التنفيذ[1]. إن أهم ما يميز هذا النوع هو اكتشاف الأخطاء لحظة وقوعها، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية ويعود فيتابع تنفيذ الأعمال وأداء الخدمات للوقوف على مدى حققته الإجراءات التصحيحية من نتائج، ليطابق التنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة.

ج- الرقابة اللاحقة:

لقد بدأت الرقابة المالية في مراحلها الأولى كرقابة لاحقة أي أنها تبدأ بعد التنفيذ وبعد انتهاء فترة زمنية معينة عادة ما تكون السنة المالية، بهدف الكشف عن الأخطاء التي وقعت أثناء التنفيذ من طرف جهات رقابية مختلفة غير خاضعة للسلطة التنفيذية وعلى رأسها أجهزة الرقابة المالية المتخصصة، إذا هي عملية مراجعة وفحص الدفاتر المحاسبية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي وذلك للكشف على المخالفات المالية والانحرافات التي وقعت، ويمكن أن نطلق على هذا النوع من الرقابة بـ (الرقابة الكاشفة)[2].

ثالثا: الرقابة من وجهة النظر الاقتصادية:

يمكن تقسيم الرقابة المالية من وجهة النظر الاقتصادية إلى ثلاثة أنواع هي كما يلي:

أ- الرقابة المستندية:

يتمثل هذا النوع من الرقابة على السجلات والمستندات المتعلقة بالمالية التي تقوم بها الأجهزة للتأكد من صحتها ومطابقتها لما هو مسجل بالدفاتر وأنها تمت وفقا لقواعد العمل المحددة للوائح والتعليمات والقوانين الصادرة من الجهات المسؤولة.

[1] لطفي فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص 38.
[2] لطفي فاروق زلاسي، نفس المرجع،ص 39.

ب- الرقابة الاقتصادية:

توجد العديد من المصلحات التي استخدمت للتعبير عن الرقابة من الناحية الاقتصادية منها رقابة الأداء والكفاية والفاعلية[1]. عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد لتحقيق الازدهار الاقتصادي وهذا النوع عبارة عن تلك العمليات التي تقيس الأداء الجاري وتقوده إلى أهداف معينة محددة مسبقا فهذه الرقابة تتطلب وجود أهداف محددة مسبقا لقياس الأداء الفعلي وأسلوبا لمقارنة الأداء المحقق بالهدف المخطط.

ج- الرقابة الشاملة:

إن الرقابة الشاملة تتضمن كلا من الرقابة المستندية والرقابة المتعلقة بكافة العمليات المالية لفترة زمنية معينة للوقوف على مدى تحقيق البرامج المسطرة سابقا ومدى صحة البيانات الظاهرة في الحسابات والقوائم المالية الختامية وللتأكد من مدى صدق العمليات.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية

إن الرقابة المالية العامة لها أهمية باللغة، فأي إساءة للمال العام وإهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة، فتتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط وأدائه طبقا للخطط الموضوعة وفي إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والاعتداء على الحريات العامة. كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، إذ أن هناك أهداف تقليدية وأخرى أهداف حديثة[2].

أولا: الأهداف التقليدية: نذكر أهمها:

- التأكد من سلامة العمليات الحسابية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.
- عملية التفتيش المالي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

[1]- خالد راغب الخطيب، نفس المرجع السابق، ص73.

[2]- كريمة ربحي، زهية بركان، مرجع سابق، ص 5.

- التحقق من أن الموارد المالية قد جمعت وتم تحصيلها وفقا للقواعد واللوائح والقوانين المعمول بها و انه تم إيداعها في الحسابات المخصصة لها بالإضافة إلى الكشف عن أي تسيب أو مخالفة في تحصيل تلك الموارد[1].
- التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له طبقا للخطط الموضوعة[2].

ثانيا: الأهداف الحديثة والمتطورة: سنتعرف إلى أهمها فيما يلي:

- مراقبة الخطط الموضوعة ومتابعة تنفيذها[3].
- تقييم نتائج أعمال المشروعة بالنسبة إلى الأهداف المرسومة.
- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة[4].
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته.
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.
- تحقيق أقصى قدر ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع الذي يعمل فيه المشروع.

ونستخلص مما سبق أن الرقابة المالية تهدف بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث[5].

فهي تنحصر في هدفين رئيسيين هما:

الأول: التحقيق من الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له طبقا للخطط الموضوعة.

الثاني: أن الموارد حصلت كما هو مقرر.

إذا نرى بأن لتحقيق الرقابة المالية للأهداف المرجوة منها يرتبط بوجود أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها، على أن تكون هذه الأجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية التي تقوم بمراقبة أعمالها، أي أنها لا تتبع

[1]- عبد الغني زيطاري، مرجع سابق، ص 17.
[2]- قرباتي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص12.
[3]- عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، لبنان، ص20.
[4]- كريمة ربحي، زهية بركان، مرجع سابق، ص06.
[5]- عوف محمود الكفراوي، مرجع السابق، ص23.

الجهات التي تباشر رقابتها عليها ولا تخضع بأي شكل من الأشكال، كما يجب أن تتوافر في أعضائها شروط معينة فيكونون من ذوي الكفاءات الممتازة.

الفرع الثالث: مراحل تنفيذ الرقابة المالية

إن القيام بعملية الرقابة المالية تمر بأربعة مراحل أساسية وهي:

أولا: مرحلة الإعداد

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

لذلك على المراقب المالي أن يتمتع بجملة من الخصائص منها:

1- قدرة المراقب المالي على توفير معلومات دقيقة عن أوجه نشاط المنشأة المالي.
2- الإلمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة.
3- قدرة المراقب المالي الاتصال مع جميع إدارات المنشأة.
4- اكتساب ثقة الآخرين الذي يؤدي إلى تسهيل مهمته في الرقابة و ذلك من خلال تقديم المساعدة.
5- القدرة على تحليل البيانات المتوفرة و تحويلها إلى معلومات ذات فائدة.
6- أن يتسم بالموضوعية و المرونة و يبتعد عن التحيز. [1]

بعد الانتهاء من عملية الإعداد تأتي المرحلة التالية و هي:

ثانيا: مرحلة جمع البيانات

يقوم الفريق بجمع البيانات المالية من مصادرها سواء كانت محفوظة في المحاسبية أو محفوظة على أجهزة الحواسيب و استخراج هذه البيانات و جدولتها للقيام بالعملية التي تليها.

ثالثا: مرحلة الفحص

يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي حصل عليها مع ما هو مخط له وهنا يستعين بأدوات المراقبة المالية هي:

[1] لطفي فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص42.

أ- الموازنة التخطيطية:

تعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة و هي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات المنشأة خلال مدة معينة، فهي تحتوي على معايير من أجل مقارنة الإنجاز الفعلي و قياس الأداء.

ب- التحليل المالي:

يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعة ومستوى تنفيذها، و المقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة و بين المنشآت المتماثلة.

و تتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال :

- تحليل القوائم المالية : و ذلك من خلال الميزانية العمومية حساب الدخل.
- التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة: مثل نسب السيولة و الربحية و العائد على الاستثمار.

رابعا: التقارير المالية:

بعد الانتهاء من العمليات السابقة يأتي دور رئيس فريق عمل الرقابة لإعداد التقرير المالي للمدير لكي يصبح على علم بكل العمليات المالية أثناء تنفيذ الخطة المالية و عند الانتهاء منها. و هذه التقارير يجب أن تكون مختصرة من خلال إما عرضها على شكل رسوم بيانية أو بأشكال أخرى تظهر مدى التغيرات المالية التي تحدث في المنشأة و تعرض أسباب المشاكل اليومية.[1]

[1] قرباتي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص20.

خلاصة الفصل:

من خلال ما سبق تناوله في الفصل الأول و المتعلق بالاطار المفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية والرقابة المالية التي من خلالها تعرفنا إلى أهم المفاهيم المتعلقة بميزانية كل من البلدية و الولاية بالإضافة إلى الأهداف و كذا مراحل إعدادها و بعدها تم تناولنا الرقابة المالية من خلال دراسة أساسيات الرقابة المالية من خلال تعدد تعريفات الباحثين و الفقهاء مرورا إلى نشأتها، أما في المطلب الثاني فتطرقنا إلى أنواع و أهداف الرقابة المالية المتمثلة أساسا في الحفاظ على العامة من خلال تولي أجهزتها على رقابة صارمة و أيضا تعتبر كوسيلة لحماية الأموال العمومية من أي عبث و ذلك تحقيقا للتوازن الاقتصادي و الاجتماعي.

الفصل الثانـي

المراقب المالـي كآليـة رقابـة علـى ميزانيـة الجماعات المحليـة

تمهيد:

يعتبر المراقب المالي جهاز من أجهزة الرقابة المالية السابقة فهو يقوم بعملية المراقبة والتأكد من صحة الوثائق بواسطة اللوائح والقوانين التنظيمية، لذلك وجب عليه ممارسة مهنته على أحسن وجه وذلك ضمانا للسير الحسن لتسيير الأملاك العمومية واكتشاف الغش والتلاعبات والفساد وباعتبار مهنة المراقب المالي مهنة إشراف ومتابعة فكلها تظهر من خلال مهامه وصلاحياته.

و سنعتمد في دراستنا على المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل و المتمم بالمرسوم رقم 09-374 والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها ولقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

- المبحث الأول النظام القانوني للمراقب المالي.

- في المبحث الثاني فعالية دور المراقب المالي في أداء مهامه.

المبحث الأول: النظام القانوني للمراقب المالي:

يعتبر المراقب المالي المشرف على تسيير الرقابة المالية تتمثل مهامه في الرقابة المسبقة للنفقات وهو المستشار المالي للسيد الوالي وتوضع تحت تصرفه التأشيرة التي يسلمها بعد إجراء عملية الرقابة.

قسمنا في المبحث الأول النظام القانوني للمراقب المالي أما في المبحث الثاني فسنتناول المجال التسييري للمراقب المالي.

المطلب الأول: مفهوم المراقب المالي:

أولا: تعريف المراقب المالي:

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية فهو عون من أعوان المكلفين بالرقابة القبيلة على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية ويكون مقرر الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية أو البلدية، أو هو واحد من العناصر الفاعلة في دائرة الإنفاق العام مع طرفين إثنين رئيسيين و هما الآمر بالصرف و المحاسب.[1]

كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها وتأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة، وهي بمثابة رقابة وقائية والتي تترجم في التأشيرات التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير ووظيفته[2].

ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة والقانون لا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي.

وإن رقابة النفقات التي يلتزم بها المراقب المالي تطبق على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدلة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع

[1] Samir Ait issad. évaluation des effets des programmes d investissement public 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi. L'investissement et la croissance économique. setif 2013.p7 .

[2] – ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص62،63.

الإداري وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة[1].

ثانيا: شروط التعيين:

يتم تعيين المراقب المالي والمراقب المالي المساعد على مستوى الولاية بقرار من وزير المالية وينهي مهامه بنفس الطريقة[2].

يعتبر تعيين المراقب المالي من الصلاحيات التي يمارسها الوزير المكلف بالمالية كما أن طريقة التعيين يمكنها أن تمنح المراقب المالي استقلالية بالنسبة للهيئات و الوزارات الأخرى الخاضعة للرقابة أساسا في مواجهة الآمرين بالصرف و هذه الاستقلالية ضرورية لتجسيد الرقابة المالية بحيث لا يتعرض المراقب المالي إلى ضغوط من الجهات التي يراقبها.

يكون مقر عمل المراقب المالي بمديرية المالية على مستوى مقر الولاية المعين فيها إذا فالمراقب المالي هو جزء من هيكل الإداري المالي.

أما بالنسبة لشروط تعيينه فهي كالتالي:

أ- المراقب المالي: يعيين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين:

1- الرؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

2- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 5 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية

3- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية

4- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 8 سنوات أقدمية بإدارة الميزانية.

5- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون 10 سنوات أقدمية بإدارة الميزانية.

[1]- طراش الزانة، نفس المرجع السابق، ص27،28.

[2]- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 92-414.

ب- المراقب المالي المساعد:[1]

1- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

- المتصرفين المستشارين (3 سنوات أقدمية
2- المفتشين المحللين الرئيسين للميزانية (5 سنوات أقدمية).
- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين (8 سنوات أقدمية).

ثالثا: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي:

تخضع مشاريع القوانين المبينة أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:[2]

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات والملاحق.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورة الشكلية والكشوف أو المشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

رابعا: رقابة المراقب المالي:

يعين الوزير المكلف بالمالية مراقبين ماليين للاطلاع بمهمة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من طرف الإدارات العمومية و يخضع لسلطته المباشرة، و ذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية المديرية العامة

[1]- عبد الغني زيطاري، نفس المرجع السابق، ص42-43.

[2]- المادة 5و6 من المرسوم التنفيذي 374/09.

للميزانية، ثم المديرية الجهوية للميزانية، و أخيرا المراقبة المالية للولاية، و يوجد جهاز المراقب المالي مركزيا على مستوى كل وزارة، و محليا على كل ولاية.[1]

خامسا: مجال اختصاص المراقب المالي:

يعين الوزير المكلف بالمالية مراقبين ماليين للاطلاع بهمة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من طرف الادارات العمومية ومن ثم فان الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية الخاصة بميزانية الدولة تكون من طرف المراقب المالي، حسب المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في: 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها وبعد ذلك تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 2009/11/16 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 الذي أعطى أهمية للمراقب المالي[2].

سادسا: آجال تنفيذ الرقابة من طرف المراقب المالي:

يتم فحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف في أجل 10 أيام بواسطة الأعوان المكلفون، و يمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين يوما عندما يكون المراقب المالي أمام ملفات معقدة تتطلب دراسة معمقة، و تسري هذه الآجال من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام، و يترتب عن الرفض المؤقت الصريح و المعلل للتأشيرة إيقاف سريان الآجال، وطبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 92-414 يبدأ سريان هذه المدة من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام، وبذلك يتم الرفض الصريح والمؤقت المعلل إيقاف سريان الآجال المذكورة في المرسوم 92-414 فهو الذي يحدد الالتزام بنفقات التسيير يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، ويمدد هذا التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات التالية:

- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض؛
- مسك حسابات التعديد الميزانيات؛
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات؛
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف في المجال المالي[3].

[1] أمباركة عقوني، الرقابة على تنفيذ الميزانية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص إداري، جامعة غرداية،2016، ص12.

[2]- بلعور زينب، دور المراقب المالي في تعزيز الرقابة على الصفقات العمومية في المؤسسات الإدارية العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تدقيق مراقبة التسيير، جامعة غرداية، 2014-2015، ص10.

[3]- أنظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة.

المطلب الثاني: المجال التسييري للمراقب المالي:

يتم تحديد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية وكذا عدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب مالي وكذا تنظيم مصالح الرقابة المالية في مكاتب وفروع بقرار من طرف الوزير المكلف بالميزانية بطلب من المراقب المالي[1].

تتكون مصلحة المراقبة المالية من مكتبين 2إلى4 مكاتب توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده 3إلى5 مراقبين ماليين مساعدين، يمكن أن تهيكل المكاتب في فروع يحدد عددها بثلاثة فروع على الأكثر[2].

تنظم مصلحة المراقبة المالية التي تضم 5 مراقبين ماليين مساعدين في 4 مكاتب:

- مكتب الصفقات العمومية.
- مكتب محاسبة الالتزامات.
- مكتب عمليات التجهيز.
- مكتب التحليل والتخليص.

تنظم مصلحة المراقبة المالية التي تنضم أربعة مراقبين ماليين مساعدين في مكتبين:

- مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.
- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.

للمراقب المالي صلاحيات هامة و رئيسية فسنتطرق في الفرع الأول إلى صلاحيات المراقب المالي أما في الفرع الثاني فسنتطرق إلى العلاقة القانونية بين المراقب المالي و الآمر بالصرف و المحاسب العمومي.

الفرع الأول: صلاحيات المراقب المالي:

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي تؤطر مهام المراقب المالي نلاحظ بأن له العديد من الصلاحيات و تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

[1]- ناصر ياسين، مرجع سابق، ص68.

[2]- لونيسي عبد اللطيف، مرجع سابق، ص65.

من خلال المحاسبة الإدارة تسجل الأموال موضوع الالتزام بالنفقة، فتمكن من معرفة الاعتمادات النهائية وقيمة المبلغ المعقود عليه وقيمة الرصيد وصحة التنسيب حتى يتمكن من وضع تأشيرته وتهدف مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقة المنفذة ومبلغ الأرصدة المتوفرة.[1]

ومن أجل السير الحسن للعمل داخل الإدارات العامة يلتزم المراقب المالي بوضع تقارير دورية بنتائج رقابته من المخالفات التي يسجلها وإبداء رأيه لتجاوز هذه المخالفات مستقبلا إلى جانب ذلك بحكم الخبرة التي يكسبها أثناء تنفيذ مهامه يعتبر المراقب المالي بمثابة الموظف المرشد بالنسبة لوزارة المالية.

وأيضا من صلاحياته تقديم نصائح و الإرشادات الهامة للمسيرين و الآمرين بالصرف.

يلعب المراقب المالي دور محاسب بحيث يقوم بمسك سجلات محاسبة النفقات الملتزم بها التي يقوم بمراقبتها هذا ما يسمح له بالتدقيق في حساب الاعتمادات لكل التزام خاص بنفقة معينة فمسك المحاسبة يسمح بتسيير الجيد إطلاع الوزير المكلف بالمالية في أي وقت على المعطيات المتعلقة بالاعتمادات والتعداد الميزاني.

إلى جانب ذلك له صلاحيات كمستشار :

لم تذكر النصوص صراحة على أن المراقب المالي مستشار إلا أن له مهام استشارية من خلال المشاركة في تحليل النصوص التشريعية و التنظيمية المبادر بها من طرف المديرية العامة للميزانية و التي لها أثر على ميزانية الجماعات المحلية.

تقديم نصائح في المجال المالي حيث يلعب المراقب المالي دورا هاما في ترشيد الإنفاق و إجراءات صرف النفقات و هو ما ينص عليه قانون 21/90 في المادة 58 الفقرة 4 .

كما أن مهمة المساعدة على حسن تنفيذ الميزانية لها أهمية كبرى، فلما يرفض المراقب المالي التأشيرة على وثائق الالتزام يكون على الآمر بالصرف تصحيح الأخطاء الوارد و بالتالي يتم تحسين إجراءات الأداء المالي.[2]

[1] – زيان علي، متطلبات الرقالة المالية، على ميزانية الولاية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، 2016، ص69.

[2] – يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع و افاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستسر فرع الدولة و المؤسسات، جامعة الجزائر بن عكنون، 2013، ص35.

إذا يجب على المراقب المالي الحرص على شرعية النفقة دون إفراط أو تشدد فإذا أشار على نفقة غير صحيحة يكون قد عرض الاموال العمومية للضياع أما إذا رفض التأشير أو عرقل مسار نفقة صحيحة يكون قد أضر بالمصلحة العامة.

كما أن المراقب المالي ملزم بعدم إفشاء السر المهني بمناسبة دراسته للملفات المعروضة أمامه للتأشير أو الدراسة، كما نجد أن المراقب المالي المساعد بدوره مسؤول في حدود الاختصاصات التي يقوم المراقب المالي بتفويضها له و الذي يخضع لسلطته و يساعد المراقب المالي في تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية.

الفرع الثاني: العلاقة القانونية بين المراقب المالي و الآمر بالصرف و المحاسب العمومي:

توجد علاقة وظيفية بين كل من المسير المالي الذي يتولى تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية و التي تزامنها تدخلها المحاسب العمومي ضمانا للسير الحسن وفق الأطر القانونية التي حددها القانون من القانون 21/90 المحدد لمهام الآمر بالصرف بحيث يعتبر الآمرون بالصرف العمومي كل شخص له صفة باسم الدولة أو المجموعة المحلية أو هيئة عمومية في إبرام تصرف وتثبيت وتصفية الديون أو الآمر بتغطية دين أو تسديده[1].

المادة 23 من القانون 21/90 تعرف الآمر بالصرف كما يلي:

"يعد آمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16،17،19،20،21 بحكم التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه وتنتهي صفة الآمر بالصرف قانونا ونزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة".

إن العمليات التي يقوم بها الآمر بالصرف تعتبر كمرحلة إدارية لتنفيذ ميزانية المؤسسات العمومية فهي تخص بالنسبة للإيرادات عمليتين هما: الإثبات والتصفية.

الإثبات: وهو حسب المادة 16 الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، والحقوق العمومية تنشأ من خلال القوانين والتنظيمات والتعاقدات والقرارات القضائية.

[1] – عبد الغني زيطاري، مرجع سابق، ص57.

التصفية: التصفية بالنسبة للإيرادات تعني تحديد المبلغ المستحق على المدين لفائدة الدائن العمومي وتنص المادة 17 على ما يلي:

"تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والآمر بتحصيلها".

و فيما يخص تحديد مسؤولية الآمرين بالصرف:

إن المادة 32 من القانون 90-21 تحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والتي هي مزدوجة مدنية وجزائية فضلا عن المسؤولية التأديبية والسياسية بالنسبة للوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية أما بالنسبة للمسؤولية التأديبية فتسرى في حق الآمرين بالصرف الثانويين في مواجهة رؤسائهم.

وتنص المادة 32 من القانون 90-21 على ما يلي:

الآمرون بالصرف مسؤولون مدينا وجزيئا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وبهذه الصفقة فهو مسؤولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم". أما المحاسبون العموميون تحكمهم قواعد مشتركة التي تضاف إلى القانون الأساسي العام للموظفين والقانون الخاص بالسلك الذين ينتمون إليه، وقد عرفت المادة 23 من القانون 90-21 المحاسبين العموميين كما يلي:

يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفضها وكذلك تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد مع القيام بمسك الحسابات وحركة الموجودات، وعند تحديدنا لمسؤوليات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي نجد أن من واجبات المحاسب أن لا يقبل صرف نفقة يكون الآمر بصرفها معيبا أو غير مطابق للقوانين الجاري العمل بها ورغم هذا فلا يقبل العرف الإداري والمالي خاصة أن يكون هذا الرفض عن طريق السكوت أو حتى مشافهة وإنما عن طريق رسالة رفض مكتوبة ومثبتة يبدأ من الامر بالصرف باعتباره مسؤولا عن مرفقا عمومي يلزمه بالسير المستمر والمطرد فلابد أن يحرص على دفع النفقة حتى إذا تعذر عليه الامتثال لرسالة الرفض المرسلة من طرف المحاسب عندئذ يمنحه القانون سلاحا أخيرا لتمرير الآمر بالصرف وهو ما يعرف بالآمر المكتوب أو التسخير المكتوب وفي هاته الحالة تعض ذمة المحاسب

المالي من المسؤولية الشخصية والمالية على أن يرسل تقريرا مفصلا إلى كل من الوزارة المكلفة بالمالية وإلى السلطة الوصية على الآمر بالصرف في ظرف ثلاثة أيام.

وإذا ثمة فارق هام بين المحاسب والمدقق وهو أن المحاسب موظف لدى المشروع خاضع بالتبعية لإدارته، تنحصر مهمته في تسجيل العمليات وتبويبها ومن ثم عرضها في قوائم مالية وفق إرادة القائمين على المشروع. أما المدقق فلا تربطه بالمشروع رابطة التبعية، بل هو شخص فني مستقل، وخبير مهني محايد، وتنحصر مهمته في فحص ما حوته القوائم المالية من بيانات للتأكد من صحتها[1]. إذا نجد أن المهام التي يمارسها المراقب المالي مع المحاسب العمومي تتكرر بل و تتطابق في العديد من العناصر حيث تنص المادة 36 من قانون 21/90 على أن المحاسب العمومي مطالب بتحقيق العناصر التالية قبل دفع النفقة و هي:

- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.
- صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توافر الاعتمادات.
- أن الديون لم تسقط آجالها و أنها محل معارضة .
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

وتكمل العلاقة بين المحاسب العمومي والامر بالصرف في مرحلة تنفيذ الميزانية اذ لا يتدخل المحاسب العمومي الا بعد تحويل سندات الايرادات وحوالات الدفع من طرف الآمر بالصرف حيث انه لا يمارس الا مراقبة شكلية على قانونية الآمر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية من طرف الوالي والمصادقة عند الاقتضاء.

[1] – عبد الرؤوف جابر، مرجع سابق، ص23.

أما بالنسبة لمبدأ التمييز بين الشرعية والملائمة فموجب هذا المبدأ فإن كل ما هو شرعي وقانوني يدخل في مفهوم الميزانية هو من اختصاص المراقب المالي بينما يدخل في مجال الملائمة كل ما هو صادر من قرارات شخصية للآمر بالصرف، فالشرعية والقانونية يتعلق كل ما هو قانوني أي العمل وفق القوانين السارية المفعول ولا يجوز الخروج عن الإطار القانوني المسطر للقيام بمختلف مهام المالية[1].

أما الملائمة فتعني ترك المبادرة للموظفين العموميين للقيام بمهامهم ولكن دائما في إطار القوانين.

إن الشرعية والقانونية هي في الواقع ركيزة عمل لكل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي والمراقب المالي حيث أنهم مرتبطون ارتباطا وثيقا بتطبيق القوانين ولكن في بعض الحالات يسمح لهم بحرية اتخاذ القرار الذي يرونه ملائما في إطار مهامهم ولكن بشرط عدم التعارض مع القوانين المعمول بها، ونلاحظ أنه بما أن ممارسة الرقابة القبلية تكون من طرف موضفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) فهم يسمون مراقبين ماليين على المستوى المركزي، وهناك مراقب مالي على المستوى المحلي مكلف بالرقابة القبلية للإلتزام بنفقات هذه الأخيرة ومصالح غير ممركزة للدولة وهيئات عمومية أخرى والمديريات ومؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يساعده في أداء مهامه مراقبين ماليين معاونون تشمل الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين في الرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك و تتمثل في فحص بطاقات الإلتزام و سندات الاثبات المرفقة و مقدمة من قبل الآمر بالصرف، و بذلك على الآمر بالصرف أعادة استمارة الالتزام التي ترفق بجميع الأوراق الثبوتية بحيث يقوم الوزير المكلف بالمالية بتحديد نوعها.[2]

[1]- عبد الغني زيطاري، مرجع سابق، ص64.

[2]- زيان علي، مرجع سابق، ص70-71.

المبحث الثاني: فعالية دور المراقب المالي في أداء مهامه:

ينتج عن أعمال المراقب المالي آثار تتعلق أساسا بمدى احترام القوانين والأنظمة الجاري العمل بها ومدى مطابقة التصرفات الواردة على النفقات العمومية للتشريع الجاري العمل به كما تدرج تحت مسمى الرقابة السابقة على النفقات وحددها المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ 143 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العدد 82.

المطلب الأول: مهام المراقب المالي:

كما علمنا أن المراقب المالي يقوم بالرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها بعد فحص ملفات الالتزام التي يقدمها الآمر بالصرف في أجل 10 أيام غير أنه يمكن تمديد هذا الأجل إلى 20 يوما عندما تتطلب الملفات دراسة معمقة نظرا لتعقيد وهذا ما نحت عليه المادة 14 من المرسوم التنفيذي (414/92) السابق ذكره.

وتتمثل مهام المراقب المالي فيما يلي:

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها من خلال السهر على صحة توظيف النفقات والتحقق مسبقا من توفير الاعتمادات.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- إعداد التقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية[1].
- إثبات صحة النفقات بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل ربما تأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي الوثيقة.
- ربما العلاقات بين المصالح في تبليغ الوثائق الإدارية الميزانية والمالية.
- المشاركة تحت السلطة السلمية في أشغال مراقبة عمليات الميزانية والمالية.
- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.

[1]- عبد الغني زيطاربي، مرجع سابق، ص51.

- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية والمبادرة بها من المديرية العامة للميزانية والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف في المجال المالي ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

حيث يرسل في نهاية كل سنة مالية إلى وزير المالية على سبيل العرض وإلى الآمرين بالصرف على سبيل الإعلام تقريرا يستعرض فيه شروط تنفيذ الميزانية والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها لتسيير الأملاك العمومية وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية[1].

- كما يقوم المراقب المالي بالمساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها.
- يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته بإنشاء بعض المهام وفق كيفيات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.
- إمضاء مذكرات الرفض النهائي والمؤقتة.

- مهام المراقب المالي المساعد:

يكلف المراقب المالي المساعد تحت سلطته بما يلي:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة المهام المنصوص عليها في المادة 10 من المرسوم 381/11 الواردة سلفا.
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.
- الالتزام بالسر المهين لدى دراسة الملفات.
- مساعدة المراقب المالي في اجتماعات لجنة الصفقات العمومية باعتبارهما عضوان بالاسم في اللجنة.
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطاته[2].

[1]- عبد الغني زيطاري، مرجع سابق، ص52.

[2]- أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09- 374.

الفرع الأول: مراقبــة نفقات التسيير:

تنقسم نفقات التسيير إلى ثلاث:

- نفقات المستخدمين.
- تسيير الموارد البشرية.
- تسيير المصالح.

أما نفقات المستخدمين فهي التي تتعلق أجور الموظفين وغيرها حيث وجب على أي مصلحة أو هيئة خاضعة للرقابة المالية أن ترسل إلى المراقبة المالية مصفوفة الأجور، بطاقة الالتزام، ذكر أسماء الموظفين، رتبهم ..إلخ.

أما مراقبة تسيير الموارد البشرية تتعلق بدراسة ملفات الموظفين والتغيرات الخاصة لها من تعيين الموظفين جدد، ترسيم المتربصين، التقاعد، انتداب، استيداع، الترقية ... إلخ[1]

الفرع الثاني: مراقبة نفقات التجهيز:

يتم تبليغ مصالح الوزير المكلف بالمالية طبقا للبرامج السنوي للتجهيز الذي تعتمده الحكومة بموجب مقرر يبين رخصة البرنامج حسب كل قطاع فرعي وبذلك يقوم كل وزير بتوزيع رخصة البرنامج حسب كل قطاع وقطاع فرعي تكون موضحة في الملاحق المرفقة لمقرر البرنامج وترسل كذلك إلى المديرية البرمجة وإعداد الميزانية.

أما فيما يخص مشاريع الصفقات العمومية فهي العقود المكتوبة التي تبرم وفق الشروط المنصوص عليها، قصد إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات وفقا لإجراء المناقصة.

حيث يقوم المراقب المالي بالتأشير عليها قبل إنجازها وذلك لضمان وتأكيدا لوجود رخصة البرامج التي تسمح بإبرام الصفقة والتي تعتبر في إطار الرقابة السابقة وهي إلزامية على المراقب المالي.

[1]- أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414.

يقوم بتأكيد من الوثائق التالية:

- توفير بطاقة الالتزام.
- رخصة البرنامج.
- بطاقة تحليلية للصفقة.
- توفر مقرر لجنة الصفقات مؤشر عليها من قبل ريس اللجنة.
- توفر نسختين من مشروع الصفقة: الوثائق التعاقدية في رسالة تعهدا تصريح بالاعتتاب، تصريح بالنزاهة، جدولة الأسعار الوحدوية، الكشف الكمي والتقديري، دفاتر الشروط للعرض المالي والتقني.
- مقر التفريد الممضى من طرف الوالي والمرسل من مديرية البرمجة والمتابعة.
- رسالة الأمر بالصرف التي تتضمن تقرير تقديمي وهو رسالة من الأمر بالصرف يوضح فيها كل المعلومات التي تخص الصفقة.
- تطابق المبلغ الإجمالي في بطاقة الالتزام مع مبلغ الصفقة.

وبنفس الطريقة تتم الرقابة على الاتفاقيات.

- اما ملحق غلق الصفقة الذي يهدف إلى إقفال الصفقة نهائيا عند انتهاء من إجراءاتها وتأشيرة لجنة الصفقات المختصة إذا ازداد عن 10 بالمائة من مبلغ الصفقة.

يجب أن يتضمن الملحق ما يلي:

- مذكرة تحليلية.
- مقرر تأشيرة لجنة الصفقات العمومية.
- بطاقة التزام تحمل موضوع الملحق.
- تقرير تقديمي موضح فيه أطراف التعاقد ومبلغ الملحق.
- ملحق الغلق: يجب أن يتضمن الأطراف المتعاقدة، الكشف الكمي والتقديري حلول الأسعار الوحدوية، حويصله عامة للأشغال ولصحة هذا الملحق وجب الحصول على تأشيرة المراقب المالي الذي يراقبه من بنفس الطريقة مع الصفقة.

حيث تنتهي المراقبة بالتأشيرة على النفقة الملتزم بها أو برفضها على أن يكون ذلك في المواعيد القانونية من حيث يجب على المراقب المالي أن يدرس ملفات الالتزام بالنفقة في أجل عشرة أيام ويمكن تحديد هذا الأجل إلى عشرون يوما أمام الملفات المعقدة وتسرى الآجال من تاريخ الاستلام.

المطلب الثاني: الأثار المترتبة على رقابة المراقب المالي ومسؤوليته:

تنتج عن رقابة المراقب المالي عدة أثار ومسؤوليات أهمها وضع التأشيرة وسوف نتطرق إليها في الفرع الاول أما الفرع الثاني فيتعلق بالمسؤوليات الناتجة عن أعمالهم.

الفرع الأول: وضع التأشيرة ورفضها:

أولا: وضع التأشيرة:

1- حيث تخضع التأشيرة كل من: القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات مسبقا وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي:

- قرارات التعيين والتثبيت، والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجات.
- الجداول الإسمية التي تعد عند قفل السنة مالية.
- الجداول الأصلية والأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.
- الالتزامات بالنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.
- كل التزام يدعم يسند الطلب، أو الفاتورة التشكيلية عندما لا يتعدى مبلغها المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.
- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا لاعتماد أو تكفلا بإلحاق أو تحويل اعتمادات.
- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف ملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والثبتة للفاتورات.

2- العناصر الأساسية الواجب توفرها لوضع تأشيرة: يجب أن يحصر الالتزام والقرارات المنصوص عليها في المواد 5،6،7 من المرسوم (92- 414) المتضمنة تأشيرة المراقب المالي بعد فحص العناصر الآتية وذلك طبقا لأحكام المادة 58 القانون 23 منه.

- مطابقتها التامة بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة سبق عليها التنظيم الساري العمل[1].

ثانيا: رفض المراقب المالي لوضع التأشيرة: يقوم المراقب المالي برفض وضع التأشيرة في حالة عدم وضع مطابقتها للقوانين والتنظيم المعمول به ويكون هذا التنظيم معمول به ويكون هذا الرفض إما مؤقتا أو نهائيا كما يمكن التغاضي عن ذلك في بعض الحالات.

1- **الرفض المؤقت:** يعلل الرفض المؤقت في التأشيرة بإبلاغ المؤسسة بالحالات التالية:

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

2- **الرفض النهائي بوضع التأشيرة في الحالات التالية:**

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر الاعتمادات والمناصب المالية.
- عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض النهائي[2].

3- التغاضي: يمكن للآمر بالصرف أن يقوم بهذا الإجراء في حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشيرة على عملية الالتزام بالنفقة و في هذه الحالة ترفع مسؤولية المراقب المالي و تقوم مسؤولية الآمر بالصرف.

[1]- أنظر المادة 5،6 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

[2]- رشيدة لعام. مهام المراقب المالي في تسيير الميزانية –رسالة ماجستير- كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة عنابة. سنة 2014/2015. ص56.

الفرع الثاني: مسؤولية المراقب المالي:

يكون المراقب المالي مسؤولا شخصيا عن سير مجموعة المصالح الخاضعة لسلطة وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها، تعد إقامة المسؤولية على المراقب المالي الوسيلة والعملية الكفيلة بضمان قيام بعمله ومهامه على أكمل وجه، فمسؤوليته تتسم بالدقة من حيث الدور الذي يلعبه في منح التأشيرة، وكذلك الرفض، وله مسؤوليات اتجاه مصالحه.

أ- حالات مسؤولية المراقب المالي:

تكتسي مسؤولية المراقب المالي عدة حالات حسب الطبيعة ووظيفة المخالف:

1- يمكن أن تكون مهنية (مسؤولية إدارية وتأديبية).

2- يمكن أن تكون عقدية (مسؤولية شخصية وعقدية).

3- يمكن أن تكون قضائية (مسؤولية شخصية وجنائية).

ولكن في إطار ممارسة الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي، فإن مسؤوليته التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 09-374 والذي حددها من خلال التأشيرات التي يمنحها، كما اعتبر أيضا مسؤولا شخصيا عن سير مجموعة المصالح الخاضعة لسلطته وعلى مذكرات الرفض التي يبلغها بعنوان الرقابة السابقة.

وطبقا للمواد 88 و89 من القانون مجلس المحاسبة 95-20 فإنه يتحمل المسؤولية عن المخالفات في ما يخص عدم الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وعن الآراء التي يقدمها للآمرين بالصرف وبالسر المهني عند دراسة للملفات والقرارات التي يتطلع عليها[1].

ب- مجال مسؤولية المراقب المالي:

إن للمراقب المالي عدة مجالات تقع فيها مسؤوليته أثناء تأدية مهامه وهي كالآتي:

1- مسؤولية المراقب المالي في منح التأشيرة على الالتزام:

تخضع مشاريع القرارات المذكورة في المادة 05 و06 من المرسوم التنفيذي المعدل والمتهم رقم 09- 374 لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها إلى الشروط التالية:

[1]- أنظر المواد 88 و89 من الأمر رقم 95- 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

من شروط منح التأشيرة المراقب المالي: بعد أن يرسل الأمر بالصرف ملفات بطاقات الالتزام يشرع المراقب المالي في تحقيق العناصر التشكيلية والميزانية والمحاسبة تطبيقا للمادة 09[1] من المرسوم التنفيذي 92-414 وطبقا لأحكام المادة 58[2] من قانون (90-21) المتعلق بالمحاسبة العمومية.

– **المراقبة الشكلية**: تتكون من الفحص الحقيقي للملف الالتزام النفقات ومطابقته للتنظيم التشريعي الجاري به العمل وعلى هذا البيان المراقبة الشكلية ترتكز على ما يلي:

– نوع الأمر بالصرف والتأكد من أهليته.

– مراقبة مطابقة الميزانية كتسجيل النفقات في الباب أو المادة من الميزانية في هذا الاتجاه يجب أن يتأكد من بطاقة الالتزام التي تحمل الرقم العددي الذي يمثل التسجيل في الميزانية.

– مراقبة توفر الاعتماد المالية أو المناصب المالية، قانون المالية وتنظيم الميزانية.

هنا المراقب يضع وسائل حقيقية التي تمكنه من مراقبة خلال توفر الاعتمادات المالية وكفايتها بواسطة حسن العمليات الحسابية التي يحكمها بانتظام.

– **مراقبة المطابقة الحسابية**: ضروري أن يتأكد من مبلغ الالتزام إن كان صحيح وفقا للتقويم المنسق مع عناصر المحتوى الوثائق الملحقة.

كما ذكرت المادة 09 من نفس المرسوم فإذا توفرت في الالتزام كل هذه الشروط المذكورة في المادة 09 من المرسوم (92-414) يخضع المراقب المالي تأشيرته على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفى الالتزام الشروط التنظيمية السابقة، تنتهي رقابة النفقات الملتزم بها ويصبح التزام نهائيا[3].

مما يسمح بواصلة عملية تنفيذ النفقة عبر مراحلها المتبقية، التصفية، الأمر بالصرف ثم الدفع[4].

تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي.

تختم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في هذا الإطار، وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة بتأشيرة ضمن:

– توفير ترخيص البرامج أو الاعتمادات المالية.

---

[1]- أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92- 414.

[2]- أنظر المادة 58 من القانون رقم 90-21 .

[3]- أنظر المادة07 من المرسوم التنفيذي رقم09-374.

[4]- أنظر المادة 07 من المرسوم رقم 09-374.

- تخصيص النفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.
- صفة الآمر بالصرف (ونعني هنا الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي).

غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والآمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.

-كما تخضع بصفة خاصة الالتزامات الاحتياطية للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي دون الضرورة تقديم وثائق ثبوتية.

وذلك عن طريق أقساط ثلاثية أو سداسية.

(وذلك عن طريق أقساط ثلاثية أو سداسية).

* 1/4 من الاعتمادات الممنوحة سنويا من الفصل أو المادة المعنية.

1/2 من الاعتمادات الممنوحة سنويا من الفصل أو المادة المعنية.

غير أنه يمكن للوزير المكلف بالميزانية أن يمنح بصفة استثنائية التزام احتياطيا تكميليا في حدوده 3% من المبلغ القسط الموالي اذا استهلك القسط قبل الفترة المعنية.

غلا أنه في الحالات يمكن أن يمنح لبعض أنواع من النفقات، بأكثر من 30% بعد موافقة المسبقة للوزير المكلف بالميزانية.

فلا يمكن الاستفادة من القسط الموالي إلا بعد تقديم مبرر عن القسط السابق.

يتم تسوية النفقات التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي في نهاية كل فترة، حيث يقدم الآمر بالصرف بطاقة تسوية تتضمن الوثائق الثبوتية (نسخ) خاصة حالة الدفوعات التي تمت في إطار الفترة المعنية والمصادق عليها قانونا من طرف المحاسب العمومي.

تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الآمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه 10 أيام[1].

غير أنه يمكن تمديد هذه الأجل إلى 20 يوما عندما تتطلب الملفات، نظرا لتعقيدها، دراسة معمقة[2].

تسري الآجال المذكورة أعلاه ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام[3].

يترتب على الرفض المؤقت الصريح والمعلل، إيقاف سريان الآجال المذكور أعلاه ويحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونيا، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية في ما يخص ما يلي:

- التجهيز والاستثمار.
- النفقات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.
- جداول أجور المستخدمين المؤقتين والمياومين .

تبقي تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي تلي تاريخ اختتام الأمر بالصرف والدفع. كما أنه يمكن للمراقب المالي التأشير على القسط الأخير خارج الآجال 20 يوم، في الحالة المبرر قانونا، بعد موافقة الوزير المكلف بالميزانية.

وفي هذه الحالة أي حالة رفض تأشير المراقب المالي مؤقتا كاقتراح مستوب بمخالفات التنظيم للتصحيح.

– انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة أو نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة، يؤجل المراقب المالي مهلة ووقت كافي لإتمام الشكليات القانونية.

– أما في حالة الرفض النهائي فإنه يعلل الرفض النهائي بما يلي:

– عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيم المعمول به.

– عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

[1]– أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 09- 374.

[2]– أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

[3]– أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414.

– عدم احترام الأمر بالصرف الملاحظات المدونة مذكرة الرفض المؤقت.

– لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للآمر بالصرف مكررا[1].

في هذه الحالة يمكن للآمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادة 06 و07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-09-374- من المرسوم، أن يتعاطى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.

– أما في حالة التعاطي تصفها مسؤولية المراقب المالي والمراقب المالي المساعد، وتتحول هذه المسؤولية إلى الآمر بالصرف التغاضي حيث يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الاشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه[2].

أما في إطار الالتزام الاحتياطي تكون النفقات غير القانونية التي تمت في إطار الالتزام موضوع رفض النهائي من طرف المراقب المالي على أن يرسل نسخة من مذكرة الرفض النهائي للمحاسب العمومي قصد الإعلام، كما تأخذ بعين الاعتبار النفقات التي تم رفضها نهائيا في محاسبة الالتزامات.

كما يقوم المراقب المالي بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالميزانية يخبره فيه عن أسباب الرفض للالتزام الاحتياطي.

– تسجل التأشيرة المقبولة والتأشيرة المرفوضة الخاصة بالالتزامات الاحتياطي حسب الفصل والمادة التي تنتمي إليها في سجل خاص بالتأشيرات المقبولة والمرفوضة[3].

2– مسؤولية المراقب المالي في تسيير مصالحه:

إن وظائف الادارة أو تقنيات التسيير والمعروفة حديثا بوظائف المانجمنت تقوم أساسا على خمس عناصر وهي:

[1]– أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.
[2]– أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.
[3]– أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

التخطيط والتنظيم والقيادة، ولكل عنصر من هذه العناصر أهمية ودور في بلوغ الأهداف العامة والاجرائية، والتنظيم عبارة عن مجموعة من النشاطات المنسقة والقائمة على توزيع المهام في ظل الشروط الحسنة للعمل.

وإن مؤسسات المصالح الرقابة المالية مرفق من مرافق الدولة وبالتالي فهي تخضع لأسس المسؤولية في جوانبها.

أولا: أهمية التنظيم تتجلى على وجه الخصوص من خلال التوزيع العقلاني بينه وبين مساعديه وتوفير الشروط الحسنة للعمل مع التنسيق المحكم والفعال لمختلف المصالح والهيئات المشرفة على التسيير بالإضافة إلى تنظيم العمل وأدواته ووسائله.

وبهذا فالتنظيم يسمح بوضع قواعد الأساسية للمصالح غير أن هذه الأخيرة تبقى جامدة في غياب التنسيق والتنشيط اللذان يضيفان الحياة لكل الفاعلين.

وبصفة عامة المراقب المالي هو الذي يسير التنسيق، من خلال العمل المشترك كما ينمي روح التعاون والانسجام وتكافل المهام من خلال تنمية شعور بالمسؤولية لموظفيه من خلال:

- أحداث انسجام الضروري بين مختلف مصالح المؤسسة، واتساعه روح الثقة والتعاون بين موظفيه.
- احترام صلاحيات كل طرف في إطار التسيير الجماعي المتكامل والمنسجم.
- احترام إرادة الأشخاص في اختيار من يمثلهم ضمن تنظيم داخلي بالنسبة للموظفين.
- الاهتمام بالأوضاع الاجتماعية والنفسية للموظفين، واتخاذ كل المبادرات التي من شأنها التحفيف من معاناتهم.
- القيام بالإجراءات الخاصة بمجرد ممتلكات المؤسسة على مستوى المكاتب والمرافق المستعملة.
- المراقب المالي بحكم تمثيله للمؤسسة في جميع الحياة المدنية، وبحكم صلاحيته الواسعة التي منحها له القانون مدعو بضبط كافة الاجراءات الضرورية والتنظيمية من أجل ضمان أمن الأشخاص والتجهيزات داخل المؤسسة، والسهر على إقامة التدابير اللازمة في مجال الرقابة.

- يلزم المراقبون الماليين والمراقبون الماليين مساعدين بالسر المهني ولموظفيهم لدى دراستهم للملفات والقرارات التي يطلعون عليها.

- مسك السجلات والدفاتر والكشوف والوثائق المختلفة وضبطها.

3- المسؤولية الإدارية للمراقب المالي:

حيث أنه لا تطبق عليه المسؤولية المالية والشخصية لأنه لا يعتبر عونا محاسبيا، ويكون مسؤولا إداريا أما وزير المالية والمراقب المالي أكثر إلى المحاسب العمومي بالنسبة لاحترام الأوامر السلمية، وكذلك مسؤولا عن المصالح التابعة له إداريا إلى المحاسب العمومي بالنسبة لاحترام الأوامر السلمية، وكذلك مسؤول عن المصالح التابعة له إداريا من مختلف المكاتب الموضوعة تحت تصرفه.

كما أن المراقب المالي يتعرض إلى عقوبات كأي موظف للعقوبات الإدارية التالية[1]:

عند اخلاله بالأعمال التي يقوم من خلالها بما يأتي:

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

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

3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

4- بإفشاء أو محاولة إفتاء الأسرار المهنية.

5- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

تعرضه للعقوبة من الدرجة الثالثة إذا قام المراقب المالي بما يلي:

1- الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

[1]- أنظر المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسمية بتجهيزات وإملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر.

تعرضه للعقوبة من الدرجة الرابعة أي يخضع تحديد العقوبة المطبقة لدرجة خطورة الخطأ، كذلك الظروف المحققة أو المسددة التي ارتكبت فيها المخالفة ولمدى مسؤولية المراقب المالي المخالفة والعواقب والأضرار التي تلحق بالمؤسسة أو موظفيها من جراء تلك المخالفة.

تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر توضح فيه أسباب العقوبة.

3- المسؤولية المحاسبية للمراقب المالي: يجب عليه ضبط حسابات الالتزام وهذا سيؤدي إلى دفع تقارير دورية لوزير المالية كي يتمكن من متابعة تنفيذ الميزانية.

3-1- المسؤولية المدنية والجنائية: إن العقوبات من طرف غرفة الانضباط بالميزانية والمالية للمجلس الأعلى للمحاسبة، فهي بإمكانها فرض غرامات مالية على المراقب المالي في حالة عدم احترامه للقوانين المعمول بها في مجال الميزانية والمالية وذلك وفقا للمادة 88 الفقرة 07 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث تعتبر هذه المادة مخالفة القوانين وقواعد الميزانية المالية، كل رفض للتأشيرة غير مؤسس أو حالة الممنوحة أعطيت خلافا للقوانين وتبعا لما ذكرناه أعلاه يمكن أن نحدده[1].

3-2 المسؤولية الشخصية للمراقب المالي: هذا النوع من المسؤوليات يمر بالغرفة التأديب بالميزانية المالية والمجلس المحاسبة عموما يمس الآمرين بالصرف والمحاسبة العمومية وأعضاء المراقبة التي تنتج وثائق التسيير الإداري المتضمن الأخطاء المخالف للقوانين المحاسبة العمومية الذين تسببوا في الخسارة العمومية طبقا للمادة 88 من الأمر رقم 95-20 المتعلقة بمجلس المحاسبة تعتبر المخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية

[1]- أنظر المادة 88/01 من الأمر رقم 95-20.

والأخطاء والمخالفات خوفا صريحا بالأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على تسيب الأموال العمومية التي تلحق ضرر بالهيئة العمومية.

4-2 المسؤولية الجنائية للمراقب المالي[1]:

إن المراحل المختلفة للخوض في النفقات تبدأ منذ التقدير إلى غاية الدفع وتمر عبر مراحل كثيرة من المراقبة في الأصل الاعتمادات المالية منصوص عليها في قانون المالية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المجلس الدستوري، توزع الاعتمادات المالية حسب الباب في كل قطاع مخصص له بواسطة مقررة اعتماد الدفع المؤشرة من طرف المراقب المالي للدولة لفائدة الآمرين بالصرف القانونين، حيث توزع عليهم حسب المادة في الميزانية والالتزام يكون بالنفقات العمومية.

يكون أمام المراقب المالي هذا الالتزام يتكون من مرحلتين:

* المرحلة القانونية التي ينشأ فيها الالتزام بالذين على الهيئة الادارية بمبادرة الأمر بالصرف.

* المرحلة المحاسبية تكون من توزيع اعتمادات الدفع الضرورية لإنجاز الهدف الملتزم من طرف المحاسب، إجراءات المراقب المالي تنحصر في مرحلتين يتم منح التأشيرات بعدما يتفحص ملف الالتزام في حالة عدم احترام محتوى هذه المادة تطبيق عليه الاجراءات القانونية[2].

كما أن هناك عدة نقاط متداخلة في المادة 88 من القانون 95-20 ونذكر على الخصوص التأخيرات الغير شرعية في إعطاء التأشيرات الذي يعرض المراقب المالي إلى متابعة من طرف مجلس المحاسبة، لأن هذا تأخير يتسبب في ديون على عائق الدول ويتسبب خسارة في الخزينة، ولا يمكن الأمر بالصرف أن يغطي بعض الديون، فيذهب الدائن إلى مباشرة إلى القضاء لاستفاء دينه ودون علم الأمر بالصرف، وبذلك يسبب في الإدارة في مشاكل في غنى عنها.

فالعقوبات والمتابعة هذه في المخطط الإداري والمدني والجزائي غرامات مالية للمراقب المالي تطبق عليه من تاريخ ارتكاب المخالفة وتضاعف هذه الغرامة يمثلها عندما المراقب المالي يخالف اجراءات التنظيم والمطابقة.

[1]- أنظر المادة 88/02 من الأمر رقم 95-20.

[2]- أنظر المادة 88/03 من الأمر رقم 95-20.

خلاصة الفصل الثاني:

تطرقنا فالفصل الثاني إلى المراقب المالي من حيث النظام القانوني له وشروط تعيينه وتنظيم مصالحه وكذلك مهامه ومسؤولياته من خلال التشريع الجزائري.

كما تعتبر الرقابة المالية التي يمارسها المراقب المالي هي من الرقابة الإدارية السابقة حيث يعتبر ضرورية من أجل إدارة الأموال العامة إدارة سليمة.

– وما يمكن استنتاجه من الدراسة إن الرقابة المالية السابقة التي يمارسها المراقب المالي تتعلق بمنع أي إجراء أو تصرف أو التزام مخالف القانون وبالتالي فهي رقابة متعلقة بالمشروعية فقط ولا تتعدى إلى الملائمة التي هي من اختصاص الأمر بالصرف.

– تكتمل مراقبة المراقب المالي بوضع التأشيرة على النفقات الملتزم بها أو بالرفض المؤقت أو النهائي المصحوب بتقرير معلل إلى الوزير المالية.

– خلصت الدراسة أن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي لها علاقة بالآمر بالصرف حيث يقوم بتنبيهه في حالة خطئه عن حسن أو سوء النية وأنها رقابة تتعلق بالإنفاق بالتحصيل.

الخاتمة

خـــاتـــمـــة

باعتبار أن أساس بناء الدولة الحديثة يعتمد على ميزانيتها العامة والتي تؤثر بدورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تم التطرق إلى مفهوم الميزانية العامة والمحلية للدولة من خلال إبراز أهم الجوانب المتعلقة بها من تعريفها والمبادئ التي تقوم عليها تم الطريقة المعتمدة في إعدادها وتحضيرها وأخيرا كيفية تنفيذها ثم انتقلنا مراحلها من خلال الإعداد والتنفيذ.

كما تعرفنا على مفهوم الرقابة المالية وأنواعها وأهدافها وأساليبها ومختلف أجهزة الرقابة المالية المكونة لها وكيفية بسط رقابتها على النفقات العامة من أجل تحقيق التوازن بين النفقات وإرادات الميزانية و كذلك مدى الفعالية التي تتميز بها الرقابة المالية من خلال تجنب الوقوع في الانحرافات و الأخطاء المالية.

ثم تناولنا جهاز من أجهزة الرقابة المالية السابقة ألا وهو المراقب المالي وكان ذلك من خلال التطرق إلى تعريفه وشروط تعيينه، مجال اختصاصه، مهامه ومجال مسؤولية أثناء تسيير مصالحه، ذلك من خلال تحديد مسؤوليته الإدارية والمحاسبية والمدنية والجنائية.

لذلك نجد ان موضوع دور المراقب المالي في تسيير ميزانية الجماعات المحلية له أهمية بالغة و كبيرة لذلك نجد أن المشرع وضع رقابة مضاعفة يضمنها المراقب المالي قبل تنفيذ النفقة و ذلك للحد من ظاهرة الفساد الإداري و كل ذلك يكون من أجل الحفاظ على الأموال العمومية بالاضافة الى ان مهنة المراقب المالي ترتبط بالوائح و القوانين التنظيمية.

واستنتجنا مما سبق أن للمراقب دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ النفقة من خلال عملية الرقابة السابقة عليها وتجنب الأمر بالصرف بالوقوع في الأخطاء، حيث يعتبر المراقب المالي حزام الأمان بالنسبة له، وذلك من خلال استشارته وجوبيا.

ورغم هذا لاحظنا بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي أثناء أداء مهامه منها كثرة وتنوع عمليات الاتفاق الواجب عليه مراقبتها وذلك إما بالتأشير عليها في حالة صحتها أو رفضها رفضا مؤقتا في حالة عدم صحتها مع إبداء ملاحظات الواجب على الأمر بالصرف مراعاتها لتصحيحها وكل هذا سيخلق ضغط كبير بلا شك عليه قد يعرفه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه.

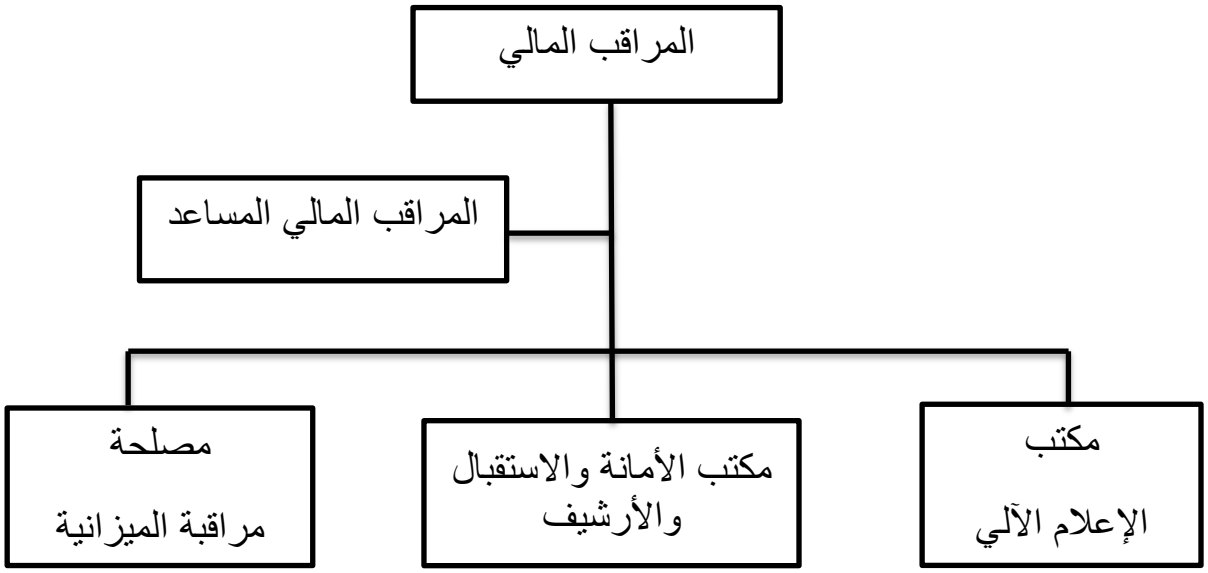
كما لاحظنا افتقار المراقب المالي إلى مستوى التخصص في التدقيق في الحسابات الذي كان سيعزز دوره في عملية الرقابة السابقة.

كما اقترح أنه من الأفضل اشتراك المراقب المالي في اعداد الميزانية لأنه على دراية بالمعلومات الضرورية التي تمكنه من التدخل عند الضرورة وابداء ملاحظاته مسبقا لتفادي وقوع الأمر بالصرف فيها لاحقا.

الملاحق

الملحق رقم : 01

الهيكل التنظيمي للرقابة المالية



الملحق رقم : 02

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية **.....في.....20**

المديرية العامة للميزانية **السيد(الآمر بالصرف).....**

المديرية العامة للميزانية

المديرية الجهوية للميزانية ورقلة

المراقبة المالية لدى.....

مذكرة رفض مؤقت

رقم.....

الموضوع:

ميزانية.....السنة.....

ب أ رقم.....في.....المبلغ.....

طبيعة العملية.....

إسناد فصل.....المادة.....

المرجع:(المرسوم التنفيذي 414/92 في 1992/11/14) معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي 374/09 في 2009/11/16

يشرفني أن أحيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى بتأشيرتي لأسباب التالية:

.....

.....

.....

.....

1)تذكير بالنصوص :(2)

.....

.....

2)ملاحظات أخرى :

.....

.....

رفقتها يعاد الملف بدون تأشيرة : **المراقب المالي**

نسخة مرسلة إلى.....

الملحق رقم : 03

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية **.....في.....20**

المديرية العامة للميزانية **السيد الآمر بالصرف.....**

المديرية الجهوية للميزانية ورقلة

المراقبة المالية لدى.....

مذكرة رفض نهائي

رقم.....

الموضوع:

ميزانية.....السنة.....

ب أ رقم.....في.....المبلغ.....

طبيعة

العملية.....

إستناد فصل.....المادة.....

المرجع (المرسوم التنفيذي 414/92 في 1992/11/14) معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي 09/ 374 في 2009/11/16

يشرفني أن أحيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى بتأشيرتي للأسباب التالية:

.....

.....

.....

.....

1) تذكير بالنصوص : (2)

.....

.....

.....

2) ملاحظات أخرى :

.....

.....

رفقتها يعاد الملف بدون تأشيرة : **المراقب المالي**

نسخة مرسلة إلى

قائمة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

1- القرآن الكريم.

الكتب باللغة العربية:

2- خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع القومي والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان .2010

3- عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، طبعة 1، لبنان.

4- علي زغدود، المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر- .2005

5- عمار بوضياف – شرح قانون البلدية- جسور للنشر والتوزيع – الجزائر .2012

6- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الاسكندرية للكتاب، طبعة الثالثة، مصر 2006.

7- عوف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية الطبعة 10 ،مصر، دون سنة النشر.

8- محمد الصغير بعلي، المالية العامة (النفقات العامة – إيرادات العامة- الميزانية العامة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر –عنابة- سنة .2003

9- محمد الصغير بعلي، قانون الادارة المحلية الجزائرية – دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة- سنة 2004.

المراسيم التشريعية والتنظيمية:

10- القرار الوزاري المشترك رقم 20 المؤرخ في 02 أفريل 2012- المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي.

11- الدستور الجزائري، 1996 المعدل والمتمم في 06 مارس 2016.

12- المرسوم الرئاسي رقم 64-57 المؤرخ في 10-02-1964 المعدل والمتمم لاختصاص المراقب المالي للدولة – الجريدة الرسمية العدد 14 بتاريخ 14 فيفري 1964.

13- المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012 يتمم ويعدل المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 04 – بتاريخ 26 جانفي 2012.

14- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها – الجريدة الرسمية العدد 82- بتاريخ 15 نوفمبر 1992.

15- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 92-414 الجريدة الرسمية العد 67، بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

16- المرسوم التنفيذي رقم 11-381المؤرخ في 21 نوفمبر يتعلق بمصالح الرقابة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64- بتاريخ 27 جانفي 2011.

17- الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة –الجريدة الرسمية- العدد 39 بتاريخ 23 يوليو 1955.

18- قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية.

19- قانون رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990، متعلق بالمحاسبة العمومية.

المذكرات والرسائل الجامعية:

20- امباركة عقوني، الرقابة على تنفيذ الميزانية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في حقوق تخصص اداري، جامعة غرداية، 2016.

21- بلعور زينب. دور المراقب المالي في تعزيز الرقابة على الصفقات العمومية في المؤسسات الادارية العمومية مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، غرداية 2014-2015.

22- بن عطا الله مهيوب، دور المراقب المالي في الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير –غرداية سنة 2014-2015 .

23- جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، جامعة محمد خيضر، بسكرة سنة .2012

24- رشيدة لعام. مهام المراقب المالي في تسيير الميزانية –رسالة مقمة لنيل شهادة ماجيستر في الحقوق – جامعة عنابة سنة 2014-.2015

25- فارس بن عبد الرحمان، الرقابة المالية على ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الاداري، غرداية 2014-.2015

26- لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير –جامعة الشهيد لخضر، الوادي، 2014-.2015

27- لونيسي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، بسكرة 2012-2013 .

28- عبد الغني زيطاري، فعالية الرقابة المالية ظل التشريع الجزائري،(المراقب المالي نموذج)، مذكرة لنيل شهادة في الحقوق تخصص قانون إداري، بسكرة 2012-2013.

29- يزيد محمد الامين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر فرع الدولة والمؤسسات جامعة الجزائر، بن عكنون، 2013، ص35.

الملتقيات:

30- ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، دراسة مقدمة للملتقى دولي حول مراقبة وتسيير وتمويل جماعات محلية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سعاد دحلب، البلدية 2006.

قائمة المراجع باللغة الاجنبية

31- Samir Ait issad. évaluation des effets des programmes d’investissement public 2001-2014 et leurs retombées sur l’emploi. L’investissement et la croissance économique. Setif. 2013.p7.

الفـــهـــرس

الـــــفـــــهـرس

العـــــنـــــوان	رقم الصفحة
الاهداء	III
شكر	VI
ملخص الدراسة	IV
مقدمة	7
الفصل الأول: اطار المفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية والرقابة المالية	
تمهيد الفصل الأول	13
المبحث الأول: ميزانية الجماعات المحلية	13
المطلب الاول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية	14
الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية	14
الفرع الثاني: تقسيمات ميزانية الجماعات المحلية	15
الفرع الثالث: خصائص ميزانية الجماعات المحلية	15
المطلب الثاني: مبادئ ومراحل اعداد الميزانية	16
الفرع الأول: مبادئ واهداف ميزانية الجماعات المحلية	16
الفرع الثاني: مراحل إعداد الميزانية	18
المبحث الثاني ماهية الرقابة المالية	24
المطلب الأول: نشأة وتعريف الرقابة المالية	24
الفرع الأول: نشأة الرقابة المالية	24
الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية	26
المطلب الثاني: أنواع وأهداف ومراحل تنفيذ الرقابة المالية	29
الفرع الأول: أنواع الرقابة المالية	29
الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية	31
الفرع الثالث: مراحل تنفيذ الرقابة المالية	33
خلاصة الفصل	36

الـــــفـــــهـرس

الفصل الثاني: المراقب المالي كآلية رقابة على ميزانية الجماعات المحلية	
تمهيد الفصل الثاني	38
المبحث الأول: النظام القانوني للمراقب المالي	39
المطلب الأول: مفهوم المراقب المالي	39
المطلب الثاني: المجال التسييري للمراقب المالي	43
الفرع الأول: صلاحيات المراقب المالي	43
الفرع الثاني: العلاقة القانونية بين المراقب المالي و الامر بالصرف و المحاسب العمومي	45
المبحث الثاني: فعالية دور المالي في أداء مهامه	49
المطلب الأول: مهام المراقب المالي	49
الفرع الأول: مراقبة نفقات التسيير	51
الفرع الثاني: مراقبة نفقات التجهيز	51
المطلب الثاني: الآثار المترتبة على رقابة المراقب المالي ومسؤوليته	53
الفرع الأول: وضع التأشيرة ورفضها	53
الفرع الثاني: مسؤولية المراقب المالي	55
خلاصة الفصل	64
خاتمة	65
الملاحق	68
قائمة المصادر والمراجع	72
الفهرس	76