

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عنوان المذكرة

رقابة المراقب المالي على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص قانون إداري.

إشراف الأستاذ:

– رابح الركبي.

إعداد الطالب:

– إدريس المقدم.

– جلال الدين سعود.

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (ب)	عيسى أبو القاسم
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	أستاذ مساعد (أ)	رابح الركبي
عضوا مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (ب)	حاج أحمد بابا عمي

السنة الجامعية:

2018 م – 2019 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ فَلَمَّا رَأَتْهُ مُسْتَقَرًّا عِنْدَهُ قَالَ هَذَا مِنْ فَضْلِ بِيِّ لِيَبْلُوَنِي

ۚ أَشْكُرَ أَمْ أَكْفُرُ ۚ وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ ۚ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ

بِيِّ غَنِيٌّ كَرِيمٌ ﴿

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الآية -40- من سورة النمل.

شكر وعرهان

بداية أشكر الله عز وجل على أن وفقنا لبلوغ هذه المرتبة، وندعوه تعالى أن تكون خالصة لوجهه الكريم.

ولأنه من لا يشكر للناس لا يشكر لله، أتقدم بجزيل الشكر والعرهان إلى كل من كان له الفضل، أو كان سببا فيما وصلنا إليه؛ إلى الأساتذة الكرام بجامعة غرداية الفتية، الذين استقبلونا عقب عودتنا إلى مقاعد الدراسة من جديد، بعد أن تركناها منذ أمد بعيد عقب الحصول على شهادة (الليسانس كلاسيك) ، خاصة الأستاذ المشرف الركي رابح على توجيهاته، والأستاذ بوحيدة عبد الكريم على مساعدته ونصائحه وتفانيه، وكل الأساتذة الذين نهلنا من معارفهم.

أشكر الوالدين العزيزين أطال الله في عمرهما والذين لم يبخلا علينا بدعواتهما، كما أتقدم بخالص الشكر والعرهان إلى الزوجة العزيزة على مساعدتها وصبرها وتحملها.

أشكر زملاء الوظيفة والمسؤولين على منحنا فرصة للدراسة وتحسين المستوى، والسادة المراقبين الماليين الذين لم يبخلوا علينا بمعلوماتهم، إلى كل هؤلاء ومن سقط ذكرهم سهوا نقول لهم شكرا جزيلا.

إوريس المقدم

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى أبي الغالي والعزيز أعانه الله وسدد خطاه، وبارك الله له في عمره وأدامه الله تاجا فوق رؤوسنا.

إلى أمي العزيزة والغالية بارك الله لها وأمدّها في عمرها على كل شيء، منذ أن كنا لا شيء حتى هذا اليوم وإلى الأبد؛ الله أسأل لها الصحة والعافية والسعادة الأبدية في الدارين.

إلى زوجتي الغالية والرائعة، ورفيقة دربي والتي تحمل معي همّ الحياة، على صبرها ومساعدتها، كما أهدي هذا العمل إلى أبنائي مُحمَّد فراس حفظه الله وجعلنا نفتخر به، وابنتي أسيل المشاكسة وفقها الله في حياتها ووفقنا الله لتربيتهم.

إلى كل العائلة الكبيرة وكل الإخوة والأخوات وأولادهم، وكل الأصدقاء الذين عرفناهم جميعا عبر محطات عديدة.

إلى الزملاء الطلبة والأساتذة الكرام الذين سعدنا بالتعرف عليهم وصحبتهم خلال هذين الموسمين، و كافة الزملاء في العمل وكافة موظفي الرقابة المالية وقطاع الميزانية.

إدريس المقدم

شكر وعرفان

قبل كل شيء نشكر الله عز وجل الذي رزقنا من العلم ما لم نكن نعلم، نحمده حمدا كثيرا يليق بعظمته وجلال قدرته وكثرة نعمه، ولما أعطاه لنا من القوة والشجاعة والإرادة للوصول إلى هذا المستوى، وإتمام هذه المذكرة.

نتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذنا المشرف الرکبي رابح على إرشاداته القيمة، وتوضيحاته اللازمة التي أفادنا بها، ولم ييخل علينا من زاده العلمي و المعرفي، فما يسعنا إلا أن نقول له شكرا.

أشكر أيضا كل من زودونا بكتب في إطار انجاز هذه المذكرة، كما نشكر أساتذتنا الكرام، والذين كان لهم الفضل الكبير في وصولنا إلى ما وصلنا إليه.
وفي الأخير نشكر كل شخص من قريب أو بعيد لم ييخل علينا ولو بكلمة.

سعود جلال السن

الإهداء

أحمد الله وأشكره شكرا جزيلاً على نعمه بان انعم علي بالعلم ووفقني في دراستي وإتمام إعداد مذكرتي.

فيا ربي لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

من لم يشكر الناس لم يشكر الله، أهدي عملي هذا، إلى الشمعة التي أنارت دربي وفتحت لي أبواب العلم والمعرفة، إلى أعز إنسان في الوجود وقدوتي في الحياة اللذين ضحيا من أجلي، إلى الصدر الحنون والقلب الرقيق إلى اعز ما املك في الدنيا، الحبيبة الطاهرة الوفية، والملاك الصافي القريب لله سبحانه وتعالى أمي ثم أمي ثم أمي.

إلى الإنسان الذي سعى جاهدا في رعايتي وتدربي وتعليمي وتوجيهي والوقوف إلى جانبي بكل ما أوتي، إلى من كان السند القوي في السراء والضراء، إلى من كان رمز الصمود والعطاء إلى من كان رمز القوة والنقاء، إلى من كان قدوة في التربية والأخلاق إلى أبي العزيز حفظه الله، إلى دفء البيت وسعادته، إلى إخوتي وكل الأهل والأقارب وكافة الأصحاب والأحباب وكل موظفي وعمال بلدية الطيبات، وإلى أساتذتي الكرام وأسرة المعهد ورفقاء الدراسة، كما نتقدم بالشكر الجزيل لجميع أساتذتنا الكرام من الابتدائي إلى الجامعة.

وفي الأخير أرجو من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه جميع الطلبة المقبلين على التخرج.

سعود جلال السن

ملخص البحث:

أصبحت النفقات العامة تمثل الطريقة الرئيسية لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بعدما كانت الدولة دولة حارسة تقوم على الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي للدولة.

وتعتبر النفقات العامة السبيل الأساسي لتحقيق الأهداف المسطرة من اجل تلبية الحاجات الاجتماعية والعامه للأفراد، لكن مع تزايد النفقات العامة أصبحت الدولة في حاجة ضرورية للرقابة المالية على هذه النفقات، وقد اختلفت أنواع هذه الرقابة بالنظر إلى العديد من المحددات، مثل الزمن التي تتم فيه؛ هل هي رقابة قبلية أو بعدية؟ والذي يقوم بها، مثل المراقب المالي في حالة الرقابة القبلية أو المسبقة، ومجلس المحاسبة في حالة الرقابة اللاحقة.

ويلعب المراقب المالي دورا كبيرا في ترشيد النفقات العمومية من خلال الرقابة السابقة التي يقوم بها على النفقات الملتزم بها من الأمر بالصرف، حيث يعد المراقب المالي هو المسؤول الأول عن مصلحة الرقابة المالية من حيث التنظيم الإداري والبشري، وكنتيجة لهذه الرقابة يكون مسؤولا عن التأشير التي يمنحها والرفض الذي يحرره.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة المالية، النفقات العامة، المراقب المالي، الأمر بالصرف، التأشير، الإلتزام.

Abstract

Public expenses have become the main mode of state intervention in economic life, after the state was a guardian state base on maintaining internal and external of state security.

Public expenses are the primary means of achieving the established goals in order to meet the social and public needs of individuals, but with the increase in public expenses the state is in need of the financial control over these expenses.

The types of these controls have varied in view of many determinants, such as when it is done; and who does it? such as the financial controller in case of prior control.

The financial controller plays a major role the rationalization of public expenses through the previous supervision carried out by the expenses committed by the order of disburse men, and the considered the primary responsible for the financial interest in terms of administrative and human organization, and as a result of this control is responsible for the visa granted or denied by him.

Key words:

Financial control, public expenses, financial controller, dismissal order, visa, engagement.

مقدمة:

مرت الدولة في تطورها بعدة مراحل، تبعا للظروف والأنظمة السائدة عبر الزمان والمكان، حيث كانت القوانين وطرق تسيير الدول هي دائما إنعكاس لتلك الظروف وذلك الواقع. فعندما كانت الدولة دولة حارسة كانت لا تتدخل في شؤون الإقتصاد وتكتفي بالمتابعة حتى سميت بالدولة الحارسة نظرا لاهتمامها فقط بالأمن الداخلي والخارجي وبالعدالة وبيعض المشاريع التي لا يقوى عيها الأفراد، لكن بعد تزايد النشاطات العامة، وتزايد نفقات الدولة بسبب الأزمات الدورية التي يمر بها النظام الرأسمالي جعل الدولة ملزمة بالتدخل في النشاط الاقتصادي والحياة العامة بشكل أكبر، حتى سميت بالدولة المتدخلة، لكن المشكل كان في أن الدولة كانت تفتقر إلى الميكانيزمات والآليات المناسبة لهذا للتدخل، فظهر ما يسمى بالمؤسسة العمومية تحت تأثير ضرورة إمتلاك هذه المؤسسات للشخصية المعنوية وللذمة المالية.

إن اتساع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وغيرها، وتزايد النفقات العامة من أجل تحقيق أهدافها المسطرة في مختلف الميادين خاصة الاقتصادية والإجتماعية منها، جعل النفقات العامة تحتل مكانة هامة لأنها تلعب دورا بالغا في تحديد مختلف المجالات التي تتدخل فيها الدولة، وتصورات برامج الحكومة المختلفة بالأرقام والإعتمادات، خاصة وأنها الوسيلة الأساسية التي يقوم عليها تدخل الدولة في كل الميادين، وبسبب تزايد النفقات العامة في مختلف الميادين بدأت الدولة تفقد التحكم في تلك النفقات بسبب تفرعها وكثرتها، وأيضا لرغبة الدولة لحماية تلك الأموال من الإختلاس والإنحرافات وتصحيح الأداء، ولتحقيق أقصى قدر من النفع العام ظهر ما يسمى بالرقابة المالية على النفقات العامة.

هذه الرقابة التي حرصت الدول على إيجاد الآليات والكيفيات المناسبة لتطبيقها على الموازنة العامة في مختلف مراحلها خاصة مرحلة تنفيذ الميزانية، حيث تختلف حسب عدة اعتبارات منها التوقيت الزمني أو الهيئة التي تقوم بها والصلاحيات المخولة لها... الخ، ومن الناحية الزمنية تنقسم الرقابة إلى رقابة قبلية ورقابة لاحقة، حيث سنتناول في موضوعنا هذا الرقابة قبلية أو المسبقة على النفقات العامة.

يكتسي موضوع الرقابة المالية المسبقة على النفقات أهمية بالغة في الدول الحديثة، هذه الرقابة التي تتم على النفقات ولا يتصور أن تتم على الإيرادات، لأن الرقابة المسبقة دورها وقائي فبفضلها يتم تجنب الأخطاء من البداية، خاصة وأن المراقب المالي في الجزائر يعد مستشارا للأمر بالصرف، وزادت أهمية هذا النوع من الرقابة بعدما لم تستطع الرقابة اللاحقة القيام بواجبها بشكل كامل بسبب ازدياد النفقات العامة للدولة.

أيضا تعتبر الرقابة المالية المسبقة أداة فعالة في تسيير النفقات وترشيدها في الوقت ذاته، ولأن الرقابة المسبقة تتم على النفقات الملتزم بها فمن البديهي أن نتطرق إلى النفقات العامة وما تمثله من أهمية لأي دولة لتحقيق أقصى درجات النفع لمواطنيها وإشباع رغباتهم المختلفة، والوصول إلى الأهداف المسطرة.

هناك جملة من الأسباب الذاتية والموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار الموضوع مثل التخصص المهني فباعتبارنا نقوم بعملية الرقابة المسبقة لدى مصلحة الرقابة المالية، كان من الجيد أن نختار هذا الموضوع لتعميق معارفنا حول مهنتنا، واستغلال نتائج البحث في تطوير الوظيفة وما يوفره من ميزات مثل المراجع ووجود مختصين في الميدان والرغبة في إضافة شيء ما للقطاع.

ضف إلى ذلك الميول الشخصي لمواضيع المالية العامة وقلة المؤلفات في موضوع الرقابة المالية المسبقة، ربما لأنّ تعميم الرقابة المالية المسبقة على مستوى البلديات لم يتم إلا حديثا، ما يجعل الموضوع يمتاز بشيء من الجدة والحداثة.

ومن خلال تناولنا لهذا الموضوع فإن من أهدافنا تسليط الضوء على موضوع الرقابة المالية المسبقة وعلى مصلحة الرقابة المالية خاصة من حيث سيرها وتنظيمها، وقدرة هذا النوع من الرقابة على ترشيد النفقات العمومية.

إن الدراسات السابقة في موضوع الرقابة المالية المسبقة ليست كثيرة وتعتبر شحيحة، إلا من الرسائل والمذكرات الجامعية المتأخرة لأن هذا النوع من الرقابة ليس معروفا بكثرة حتى لبعض الموظفين في القطاعات الأخرى، لأن مصالح الرقابة المالية كانت تتوقف على مستوى الولايات ولم يتم تعميمها على مستوى البلديات إلا منذ سنة 2012.

ولقد واجهتنا بعض الصعوبات تتمثل خاصة في نقص المؤلفات حول موضوع الرقابة المالية المسبقة، واعتمادنا كان على النصوص القانونية المختلفة والمتفرقة، وعلى الجانب التطبيقي خاصة المقابلات مع المراقبين الماليين، ضف إلى ذلك صعوبة التعامل مع النصوص القانونية خاصة في ظل التعديل والإلغاء.

بخصوص نطاق الدراسة من حيث الزمن كانت على امتداد فترة السداسي الثاني لهذه السنة أي الموسم الثاني لنيل شهادة الماستر، أما مكانيا فلم نعتمد على دراسة خاصة لإحدى مصالح الرقابة المالية بل على تحليل القوانين المنظمة لها ولاختصاصها.

ومن خلال كل ما سبق نقوم بطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يساهم المراقب المالي في ترشيد نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؟

للإجابة على هذه الإشكالية، ونظرا لطبيعة البحث إعتدنا على المنهج التاريخي لسرد المحطات التي مرت بها كل من النفقات العامة والرقابة المالية بصفة عامة والرقابة المالية المسبقة بصفة خاصة في الجزائر، إضافة إلى المنهج الوصفي والتحليلي من خلال جمع وتحليل مختلف المعلومات خاصة تلك المستنبطة من النصوص القانونية، وقمنا بمقابلات مع المختص الأول في الرقابة القبلية وهو المراقب المالي لإضفاء مصداقية أكثر ومنح معلومات أدق.

بخصوص خطة الدراسة ومن أجل الإلمام بهذا الموضوع فقد قسمنا هذا الموضوع إلى فصلين، تناولنا في الفصل الأول الإطار النظري بعنوان: الإطار العام للمؤسسات العمومية والرقابة المالية، والذي قسمناه إلى مبحثين: المبحث الأول بعنوان ماهية المؤسسات العمومية، والذي يحتوي على ثلاث مطالب، المطلب الأول بعنوان تعريف المؤسسة العمومية وخصائصها، والثاني تحت عنوان أنواع المؤسسة العمومية، والمطلب الثالث تناولنا فيه التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة.

أما المبحث الثاني فتناولنا فيه النفقات العمومية والرقابة المالية، وقسمناه بدوره إلى ثلاث مطالب: المطلب الأول بعنوان تعريف النفقات العامة وخصائصها، والمطلب الثاني بعنوان قواعد النفقات العامة وتقسيماتها، أما المطلب الثالث فكان تحت عنوان تعريف الرقابة المالية وأنواعها وأهمتها.

وبشأن الفصل الثاني فقد خصصناه للجانب التطبيقي تحت عنوان آليات تجسيد الرقابة المالية المسبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول: مصلحة الرقابة المالية، وأدرجنا تحته مطلبين، المطلب الأول بعنوان مدخل تاريخي لمصلحة الرقابة المالية، والمطلب الثاني بعنوان الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية.

أما في المبحث الثاني فتناولنا فيه تنفيذ الرقابة المالية المسبقة على ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وعلى تسيير الموارد البشرية، وقسمناه هو الآخر إلى مطلبين: المطلب الأول بعنوان الرقابة على ميزانية التسيير والمطلب الثاني بعنوان نتيجة الرقابة السابقة.

الفصل الأول:

الإطار العام للمؤسسات العمومية والرقابة المالية.

الفصل الأول: الإطار العام للمؤسسات العمومية والرقابة المالية.

تعد المؤسسات العمومية الإدارية المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجيات العامة عن طريق ميزانية هذه المؤسسات، ومع زيادة الحاجات العامة للمجتمع بدأ الاهتمام أكثر بالنفقات العمومية باعتبارها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور التي تقوم به في مختلف المجالات، لكن الإهتمام بالنفقات العمومية والمال العام جعل من الدولة في حاجة إلى مراقبة هذا المال، وهذا ما يسمى بالرقابة المالية حيث مرت الرقابة المالية بالعديد من المراحل حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم، وبالتالي سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول ماهية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وفي المبحث الثاني الرقابة المالية على النفقات العامة.

المبحث الأول: ماهية المؤسسات العمومية.

تتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وما توفره من إمكانيات لحسن سير هذه المرافق يزيد من قدرتها الإنتاجية، وبالتالي سوف نقوم بدراسة المؤسسة العمومية من حيث التعريف بها وخصائصها وأنواعها وأهميتها.

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية وخصائصها.

تعد المؤسسة العمومية الطريقة المرنة لإدارة أشخاص القانون العام، ولقد تعددت تعريفات المؤسسات العمومية وفيما يلي سنحاول تعريف المؤسسة العمومية، وذكر خصائصها.

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية.

لقد اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف المؤسسة العامة،⁽¹⁾ حيث عرفها الفقيه دوجي (dugait) بأنها "مرفق عام يتمتع بذمة مالية مستقلة"، وعرف هوريو (haurio) المؤسسة العامة بأنها "عبارة عن إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وتتولى إدارة مرفق عام، أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود إقليمية معينة."⁽²⁾

(1) حسن الصغير، دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001، ص129.

(2) عدنان عمور، القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص129.

وعرفها أيضا الأستاذ والين (walin) بأنها "عبارة عن شخص مختص من أشخاص القانون يتولى إدارة مرفق عام بقدر معين من الاستقلال".

وعرفها الدكتور فهمي محمود شكري كما يلي " المؤسسة العامة هي وحدة إدارية أو جهاز إداري من منظمات القطاع العام مستقلة بذاتها، بشخصية معنوية لها نوع من الاستقلال المالي و الإداري، لتمارس عملا من أعمال الدولة يتم إنشاؤها بقانون يحدد أعمالها وواجباتها وحقوقها، وتخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الإداري".

ويعرفها الدكتور ممدوح الصرايرة على أنها "شخص من أشخاص القانون العام، يتولى إدارة مرفق عام ضمن نظام قانوني خاص يمنحها شيئا من الإستقلال المالي ، والإداري عن السلطة الإدارية بصورة تكفي لتحقيق الأهداف التي أنشئ المرفق من أجلها".⁽¹⁾

كما عرفها الدكتور على خطار شنتاوي بأنها "عبارة عن أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وذلك حينما يمنح مرفق متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية تحقيق إستقلال مالي وإداري". أما الفقيه الفرنسي جورج فوديل خلص إلى أن المؤسسة العمومية هي "التطبيق العلمي لفكرة اللامركزية بصورتها المجردة في القطاع المصلحي، فيرى أن المؤسسة تقوم على مجرد تزويد المصلحة العمومية بالشخصية المعنوية، وبقدر معين من الإستقلال المالي والإداري، وذلك بهدف إدارة أوجه نشاط الدولة الذي يختلف على ذلك الذي يقوم عليه تحقيق نفس الأهداف في القطاع المركزي، أي اللامركزية المرفقية"

أما الفقهاء الجزائريين الذين عرفوا المؤسسة العامة فمنهم الدكتور ناصر لباد بقوله "المؤسسة العمومية شخص معنوي، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية".⁽²⁾ وعرفها أيضا الدكتور محمد الصغير بعلي بأنها "مرفق عام مشخص قانونا".⁽³⁾ أما الدكتور عمار عوابدي فعرفها بأنها: "منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية والإستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية والوصاية، وهي تدار بالأسلوب الإداري لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني".⁽⁴⁾

(1) ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص348.

(2) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص213.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص307.

(4) عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص305 - 306.

ولقد نصت المادة الثانية من الأمر 06-03⁽¹⁾ المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن هذا القانون يطبق على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ثم تطرقت المادة إلى المقصود بالمؤسسات والإدارات العمومية، بقولها "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة، والمصالح غير المركزية التابعة لها، والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي، ولا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة، والمستخدمون العسكريون، والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان".

الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية.

مما سبق، ومن خلال التعاريف السابقة يتضح أن المؤسسة العامة تتميز بجملة من الخصائص الأساسية التي تميز وتوضح المفهوم الحقيقي لها، وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي:- الشخصية المعنوية - مبدأ التخصيص - خضوعها لنظام الوصاية.

أولاً: الشخصية المعنوية.

تعتبر المؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام تستقل عن الدولة، أو الهيئة التي أنشأتها، وهذا ما يميز المؤسسة العامة عن غيرها من المرافق العامة وضرورة تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية المستقلة، كي تصبح المؤسسة العامة لا خلاف عليها في الفقه، والاجتهاد بل هي الركن الأساسي الذي يبحث القضاء على توفره في منظمة أو هيئة عامة، ويتولد على تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية العديد من النتائج أهمها: تحقق لها الإستقلال الذي يساعدها على تحقيق أهدافها فتكون لها ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة، بحيث تستقل بإرادتها، ونفقاتها فيكون لها حق التقاضي، وترفع عليها الدعاوى القضائية، والتعاقد وتحمل وحدها المسؤولية عن أفعالها الضارة، ويعتبر موظفوها موظفين عموميين غير أنهم يكونون مستقلين عن موظفي الدولة، ويجوز أن توضع لهم أنظمة خاصة بهم تختلف عن الأنظمة المتبعة بالنسبة لبقية موظفي الدولة العامة تنشأ لتحقيق أغراض محددة، وليس لها أن تخرج عليها.⁽²⁾

(1) الأمر 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 بتاريخ 16 جويلية 2006.

(2) زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، 2007، ص 937.

ثانيا: مبدأ التخصيص .

هذا يعني أن المؤسسة العمومية أنشأت من أجل إدارة، وتسيير مرفق عام معين بالذات فليس لها أن تخرج عليه، فهي مقيدة بعدم الخروج عن الغرض الذي أنشأت من أجله، ولا تعد الأغراض التكميلية للغرض الأصلي خروجاً عن المبدأ فالقانون، أو التنظيم هو من يحدد بدقة المجالات الأساسية، والمجالات الثانوية.

ثالثا: المؤسسة العمومية تخضع لنظام الوصاية.

بالرغم من تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية والإستقلال إلا أنها مرتبطة بالسلطات المركزية، وهذا ما يعرف بالوصايا الإدارية وبالتالي من حق السلطة المركزية أن تمارس عليها نوعاً من الرقابة، والإشراف في حدود القوانين، وذلك للتأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها قانوناً ، أو بقرار إنشائها، وفي الجزائر أوكلت مهمة الإشراف والوصاية لإحدى الوزارات سميت بالوزارة الوصية، وقد حصرت مهمتها في مجال توجيه أنشطة المؤسسة، وتكون لها الوصاية عليها، وقد تكون الوصاية على الأشخاص فتلك سلطة الوصاية حق تعيين أعضاء مجلس الإدارة، وحق تنحيتهم وتأديبهم وعزلهم وقد تكون الوصاية على مجلس إدارة المؤسسات والمنظمات المستقلة فيكون للسلطة العامة الحق في الحل والترخيص بإصدار القرارات والتصديق عليها والحق في إلغائها.⁽¹⁾

المطلب الثاني: أنواع المؤسسات العمومية.

تختلف المؤسسات العمومية وتتنوع في تكوينها، والنظام القانوني، وفي مدى استقلالها تجاه الشخص العام الذي أنشأها وبالتالي من الصعوبة بمكان تصنيف المؤسسات العمومية، وقد كرست المادة 02 من المرسوم الرئاسي 247/15⁽²⁾ المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، والمتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام هذا التصنيف، وكُرس أيضاً بموجب المادة 02 من القانون الأساسي للتوظيف العمومية يعني في الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 وبالتالي صنفنا إلى أربعة أصناف:

- المؤسسة العمومية الإدارية (ذات الطابع الإداري).
- المؤسسة العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني.

(1) محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية، موجهة لطلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2007/2006، ص5.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16/09/2015، يتضمن تنظيم قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 20/09/2016.

- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

الفرع الأول: المؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني.

ورد تعريفها في المادة 32 من القانون 99-05⁽¹⁾ المؤرخ في 04 افريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، "المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" وبينت المادة 38 من القانون المذكور أعلاه أشكالها وهي: الجامعة، المراكز الجامعية، المعاهد.

وبتاريخ 24 نوفمبر 2011 صدر مرسوم تنفيذي تحت رقم 11-397⁽²⁾ يتعلق بالقواعد التي تخص تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، حيث نصت المادة الثالثة منه على أنه يلزم إجراء المراقبة البعدية للمؤسسات.

الفرع الثاني: المؤسسات الإقتصادية والتجارية.

ظهرت هذه المؤسسات مع الحرب العالمية الأولى نتيجة لظروف إقتصادية وبروز مبدأ تدخل الدولة في الميدان الإقتصادي لمواجهة الأزمات ولمنع الاحتكار، وتحقيق ما يسمى بالأمن الغذائي والإقتصادي، وهو نشاط يهدف لخضوع المؤسسات العامة الإقتصادية للقانون الإقتصادي، وعليه فهذا القانون يحكم دعاوى المسؤولية المترتبة على نشاط المؤسسة، ولا يعتبر عمالها موظفون عموميون، وبالتالي فالقانون الخاص والقضاء العادي مختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالمسائل ذات الصلة، وقد وضع القانون الإداري والقضاء الإداري معيارا مركبا أو مختلطا لتحديد المؤسسات العامة الإقتصادية، وتمييزها عن المؤسسة العامة الإدارية، والمؤسسات الخاصة في ذات الوقت ويتكون المعيار المركب، أو المختلط من عنصر مادي موضوعي يتمثل في الطبيعة الإقتصادية للنشاط،

(1) المرسوم التنفيذي 99-05 مؤرخ في 04/04/1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية العدد 24، بتاريخ 1999/04/07

(2) المرسوم التنفيذي رقم 11-397 مؤرخ في 24/11/2011، المتضمن القواعد الخاصة بتسيير المؤسسة الخاصة ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، الجريدة الرسمية العدد 66، بتاريخ 2011/12/04.

وعنصر ذاتي شخصي يتجسد في آلية كل مشروع، والسلطة الإدارية التنظيمية الظاهرة، والمعلنة في النظام القانوني للمؤسسة العامة الإقتصادية وإخضاعها لنظام قانوني خاص، مثلها مثل المؤسسات الخاضعة للقانون التجاري.⁽¹⁾
ومن أمثلة هذا النوع المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز، الوكالة الوطنية للسياحة.⁽²⁾

الفرع الثالث: المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

إن التطور الإقتصادي والإجتماعي والسياسي نتج عنه تغير في أنماط التسيير والنظرة لتصنيف المؤسسات العمومية فبعد المصادقة على القانون التوجيهي، والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي و التكنولوجي 2002 1998 صدر مباشرة المرسوم رقم 99-256⁽³⁾ المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كيفية إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع علمي وتكنولوجي وتنظيمها وتسييرها، والذي ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 11-396⁽⁴⁾ مؤرخ في 2011/11/24 يتعلق بالقانون الأساسي النموذجي للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 99-258⁽⁵⁾ مؤرخ في 1999/11/16 يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور نص جديد.

الفرع الرابع : المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

المؤسسة العمومية الإدارية ذات الطابع الإداري هي المؤسسة التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة تتخذها الدولة، والمجموعة المحلية الإقليمية كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية، وتخضع للقانون العام⁽⁶⁾.

-
- (1) بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المهنية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون المؤسسات، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، 2012، ص 21.
 - (2) المرسوم التنفيذي رقم 98-70، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتنمية السياحة وتحديد قانونها الأساسي، المؤرخ في 21 فبراير 1998، الجريدة الرسمية العدد 11.
 - (3) المرسوم التنفيذي 99-256، مؤرخ في 1999/11/16، يحدد كفاءات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيورها، الجريدة الرسمية العدد 82، بتاريخ 1999/11/21.
 - (4) المرسوم التنفيذي رقم 11-396 مؤرخ في 2011/11/24، يتعلق بالقانون الأساسي النموذجي للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، الجريدة الرسمية العدد 66 بتاريخ 2011/12/04.
 - (5) المرسوم التنفيذي رقم 99-258 مؤرخ في 1999/11/16، يحدد كفاءات ممارسة المراقبة البعدية على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى، الجريدة الرسمية العدد 82، بتاريخ 1999/11/21.
 - (6) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 7.

ويعتبر عمالها موظفون وقراراتها إدارية، وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية، أما عن منازعاتها فتعرض أمام القضاء الإداري وبالتالي النظام القانوني لهذا النوع يتميز بالصيغة الإدارية، ويعتبر هذا النوع أكثر الأنواع شيوعاً واستعمالاً.

وتعتبر هذه المؤسسات نوع من أنواع الأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري، فهي أجهزة أو هيئات خاضعة للقانون العام (القانون الإداري في طريقة تسييرها، القانون المالي من حيث تمويلها). وتتمتع بمقومات وأسس النظام الإداري اللامركزي، يتجسد فيها أسلوب اللامركزية الإدارية، والهدف الأساسي من إنشاء هذه المؤسسات هو تقديم الخدمات المختلفة واللازمة للمجتمع، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري حتى تتمكن من أداء وظائفها التي أنشئت من أجلها.

ومن التعاريف المتفق عليها، هي منظمة إدارية عامة، تتمتع بالشخصية القانونية و المعنوية العامة، و كذلك بالاستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة (رابطة) التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية، وتدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني.⁽¹⁾

المطلب الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة.

من أجل التعرف أكثر على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يجب تمييزها عن غيرها من المفاهيم المشابهة، وذلك ما سوف نتطرق إليه في هذا المطلب.

الفرع الأول: التمييز بين المؤسسة العمومية والمشروع العام.

إن الهدف الأساسي من أي مشروع عام ليس تحقيق الربح بقدر ما يهدف إلى تحقيق أقصى درجات المنفعة العامة وتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها، ومثالها قيام بعض المشاريع الوطنية المرتبطة بالأمن القومي مثل صناعة الأسلحة، أو لاعتبارات إقتصادية مثل إنشاء قاعدة للصناعات الإقتصادية الثقيلة، أو لاعتبارات إجتماعية مثل بيع بعض المنتجات بأقل تكلفة كالحبز والدواء.

ورغم ذلك يسود فكرة المشروع العام الكثير من الغموض وعدم التدقيق، لاستناده في نشأته وتطوره إلى فكرة المرافق العامة الصناعية والتجارية، وهي الفكرة التي أحدثت أزمة في مفهوم المرفق العام، وكذلك بسبب طبيعة

(1) جمال الباهي، مقال بعنوان: المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، منتديات موظفي المصالح الإقتصادية، <http://intendanceducation.yoo7.com>، اطلع عليه بتاريخ 2019/05/25، على الساعة 11:00.

تكوينه المالي والمادي، وكذلك أشكاله المختلفة من نظام سياسي وإقتصادي إلى نظام آخر، لذلك لم يعرف المشروع العام تعريفاً محدداً على جميع الأصعدة التشريعية أو القضائية أو الفقهية،⁽¹⁾ لكن رغم ذلك يمكننا التطرق إلى خصائصه وأشكاله بغية الوصول إلى التمييز بينه وبين المؤسسة العمومية،⁽²⁾ حيث يتميز المشروع العام بكونه يتمتع بالشخصية المعنوية، وأن يكون موضوع نشاطه إقتصادي بحث، إضافة إلى أن يتشابه مع المشروع الخاص من حيث الأهداف والنظام القانوني، وأخيراً الخضوع إلى رقابة السلطة العامة.

وبخصوص أشكال المشروع العام يجب التمييز بين المشروع العام في النظام الرأسمالي وفي النظام الاشتراكي.

1- في النظام الرأسمالي يأخذ شكلين:

شكل يخضع لقواعد القانون العام وهو المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، وشكل يخضع لقواعد القانون الخاص وهو الشركة والتي بدورها تنقسم إلى نوعين: شركة مملوكة ملكية تامة للدولة، وشركة مساهمة مملوكة ملكية جزئية للدولة على أن لا تقل نسبة الجزء عن 51% من مجموع الأسهم وتسمى أيضاً شركة الإقتصاد المختلط.⁽³⁾

2- في النظام الاشتراكي:

ويأخذ المشروع شكل مشروع الدولة الذي يقوم تنظيمه وإدارته وفق مبدأ وحدة الإدارة، وذلك بتعيين مدير المشروع مع مساهمة العمال في التسيير بواسطة مجلس العمال، الذي غالباً ما يكون له دور استشاري. ونظراً لاختلاف الأشكال التي يأخذها المشروع العام باختلاف النظام السياسي والإقتصادي فإنه يجب التمييز بين المفهومين في إطار الفكر الليبرالي، وفي إطار الفكر الاشتراكي.

أما في إطار الفكر الليبرالي المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية هي شكل من الأشكال التنظيمية للمشروع العام، بينما المؤسسة العمومية الإدارية ليس مشروعاً عاماً وذلك لنشاطها غير الصناعي والتجاري من جهة، ومن جهة أخرى فالمشروعات العامة التي تأخذ شكل الشركة ليست مؤسسة عمومية لأنها لا تخضع لقواعد القانون العام ولا تدير مرفقاً عاماً،⁽⁴⁾ وبالتالي فليس كل مشروع عام هو مؤسسة عمومية وليست كل مؤسسة عمومية مشروع عام.

(1) عبد المعطي عساف، إدارة المشروعات العامة، ههينة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص18.

(2) Georges VEDEL, Droit administratif, 6ème édition, Presses Universitaires de France, 1976, p571.

(3) عبد المعطي عساف، مرجع سابق، ص32.

(4) André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, Tome 01, 15ème édition, Librairie, Général, de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1999, p310.

أما في إطار الفكر الاشتراكي فإن المشروع العام هو عبارة عن مؤسسة عمومية إقتصادية، لأن هذا الأخير ما هو إلا مؤسسة عمومية إدارية متخلصة من قواعد القانون الإداري وهذا هو المجمع عليه من الفقه التقليدي الليبرالي، الذي يرى في خضوع المؤسسة الإقتصادية العامة لقواعد القانون الخاص وليس القانون الإداري، لأن ذلك يحقق المرونة وينسجم مع المنافسة.⁽¹⁾

أما بالنسبة للشركات العامة في الفكر الاشتراكي فإن مركز الدولة في الشركة كمساهم وحيد، يحيل سريان قانون الشركات عليها إلى مجرد تطبيق ظاهري صرف، وبالتالي فالمشروعات العامة بالنسبة للفكر الاشتراكي هي مؤسسات عمومية إقتصادية مهما كانت تسميتها.

وعليه يمكننا القول بأن تمييز المشروع العام عن المؤسسة العمومية لا يتم إلا بدراسة الطبيعة القانونية لهذا المشروع العام ومدى توافر مقومات المؤسسة العمومية فيه، للحكم عليه هل هو مؤسسة عمومية أو تنظيم قانوني آخر.⁽²⁾

الفرع الثاني: التمييز بين المؤسسة العمومية والجمعيات.

تنشأ جمعية باتفاق جماعة من الأشخاص الراشدين على تحقيق هدف غير مادي قد يكون هدفها خيرا أو ثقافيا أو علميا أو رياضيا وموارد الجمعية تتكون من:

- اشتراكات أعضائها.

- العائدات المرتبطة بأنشطتها.

- الهبات والوصايا.

- الإعانات المحتمل.

- المساهمة التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية.

ويحدد غرض الجمعية بمقتضى سند إنشائها، وكذلك إختصاصاتها ولا يجوز للجمعية تجاوز الهدف الذي أنشأت من أجله، وبالتالي تختلف الجمعية عن المؤسسة العمومية من حيث أركانها، حيث تقوم الجمعية على أركان أساسية وهي:

(1) حماد مجّد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص40.

(2) بوزيد غلاي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011، ص34.

1- جماعة من الأشخاص، فالجمعية تقوم على الإعتبار الشخصي حيث تتكون من أشخاص طبيعية أو معنوية، فالجمعية شخص معنوي من النوع التجمعي، أما المؤسسات العمومية فهي مجموعة أموال أي شخص معنوي من النوع التأسيسي.⁽¹⁾

2- عدم الحصول على الربح المادي وهو عنصر يميز الجمعية عن المؤسسات العمومية الإقتصادية.

3- الجمعيات تقبل المجهود والأموال من الدولة وأفراد المجتمع، حيث بإمكان الأفراد المشاركة بمجهودهم والعمل تطوعا في حين أن المؤسسات العمومية لا تقبل العمل التطوعي المجاني.

الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية وكل من المرفق العام والشركة.

أولا: التمييز بين المؤسسة العمومية والمرفق العام.

المؤسسة العمومية هي منظمة عامة لها الشخصية القانونية التي تجعلها قابلة لاكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات وتمتع بأجهزة إدارية مستقلة ولها ذمة مالية مستقلة.

أما المرفق العام ففي مفهومه المادي يعبر عن نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة وإذا كانت بعض المؤسسات العمومية تدير نشاطا مرفقيا فإن بعض المؤسسات لا يدير أي نشاط مرفقي بل أن الفقه الإشتراكي يرفض التلازم بين فكرة المؤسسة العمومية والمرفق العام.⁽²⁾

ثانيا: التمييز بين المؤسسة العمومية والشركة.

يوجد الكثير من التشابه بين المؤسسات العمومية والشركات، بل إن المؤسسات العمومية الإقتصادية تأخذ شكل الشركات التجارية، إلا أن المؤسسات العمومية التي تدير مرفقا عاما تبقى خاضعة لأحكام القانون العام من حيث تنظيمها وسيورها، ولعل أبرز الفروق بينها وبين الشركة تتمثل في:

1- عناصر الجهاز الإداري:

في الشركة يتكون الجهاز الإداري من الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمدير التنفيذي للشركة، في حين عناصر الجهاز الإداري في المؤسسات العمومية يضم مجلس الإدارة والمدير العام.

2- رأس المال والهدف:

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 101.

(2) حماد محمد شطا، مرجع سابق، ص23.

رأس مال الشركة ملك للشركاء على حين رأس مال المؤسسة العمومية ملك للدولة، والهدف في الشركات منفعة الملاك الذين هم المؤسسون لها في حين أن هدف المؤسسات العمومية النفع العام.

الفرع الرابع: التمييز بين المؤسسة العمومية والمنظمات المهنية.

المنظمات المهنية وتسمى أيضا بالنقابات المهنية وتسمى أيضا بالمرافق العمومية لتنظيم الإنضباط المهني.⁽¹⁾ وتعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام فهي تتمتع بالشخصية المعنوية دون أن تعد بذلك مؤسسات عمومية فهي كما قال مجلس الدولة الفرنسي في حكم (BOUGUEN) الصادر في 02 أبريل 1943 أشخاص معنوية مكلفة بإدارة مرفق عام دون أن تعتبر مؤسسات عمومية.⁽²⁾

وتتمتع المنظمات المهنية بالشخصية المعنوية، حيث تمارس نشاطها في إطار مدونة المنظمة لممارسة المهنة يتم وضعه والمصادقة عليه من طرف أعضائها، إلا أنه بالرغم من تمتع هذه المنظمات المهنية ببعض إمتيازات السلطة العامة، وخضوع بعض نشاطها للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إلا أن المشرع الجزائري على غرار الوضع في فرنسا ومصر لم يعتبرها من المؤسسات العمومية، رغم جمعها لبعض مقومات المؤسسات العمومية مثل إدارة مرفق عام، والتمتع بالشخصية المعنوية وامتيازات السلطة العامة.

المبحث الثاني: النفقات العامة والرقابة المالية.

لقد عرفت الرقابة المالية تطورا كبيرا في مجال العلوم المالية والإدارية من خلال مراقبة المال العام بشكل يسمح بعدم تجاوز القوانين والتنظيمات المتعلقة بصرف المال، ومن هذا المنطلق قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب: نتناول في المطلب الأول تعريف النفقات العامة وخصائصها، وفي المطلب الثاني قواعد النفقات العامة وتقسيماتها، وفي المطلب الثالث: تعريف الرقابة المالية وأنواعها وأهميتها.

(1) ناصر لباد، مرجع سابق، ص210.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995، ص237.

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة وخصائصها.

رغم أهميتها الكبيرة لم تحظى النفقات العمومية بالإهتمام اللازم من قبل الباحثين فكانوا ينظرون لها من زاوية قانونية فقط، واهتموا بطريقة تحديدها وإجراءات صرفها، وبالتالي سوف نتطرق إلى مفهوم وخصائص النفقات العامة.

الفرع الأول: تعريف النفقات العامة.

تعرف النفقة العامة على أنها صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغا معيناً بغرض سد إحدى الحاجات العامة.⁽¹⁾

وتعرف أيضا النفقات العامة بأنها مبلغ من المال يصدر عن الدولة، أو أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة.⁽²⁾

يحدد مفهوم النفقات العامة باعتبارها مبلغا نقديا يخرج من خزينة الدولة بقصد إشباع حاجات عامة. أو أنها ملك قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص معنوي عام، لتحقيق منفعة عامة تتوافق مع أهدافه.⁽³⁾

الفرع الثاني: خصائص النفقات العامة.

من بين أهم خصائص النفقات العامة :

أولا: مبلغ نقدي.

يتطلب قيام الدولة بنشاطها المالي الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة، والتي يحددها كل من طبيعة النظام الإقتصادي والإجتماعي والسياسي، وخصائص مرحلة التطور التي يمر بها المجتمع أن تتوفر بعض الأموال الإقتصادية اللازمة، وتخصيصها لهذا الغرض فقد كانت الدولة تحصل على كل، أو بعض السلع التي تحتاجها بطرق مختلفة كالحصول الإجباري على السلع والأموال لتلبية إحتياجاتها، وذلك بدون مقابل، ومع التطور الحاصل لم يكن مقبولا أن تدفع الدولة مقابلا عينينا مقابل الحصول على السلع والخدمات حيث أدى هذا إلى الإنتقال لاقتصاد المقايضة أي من الإقتصاد العيني إلى الإقتصاد النقدي، حيث شاع إستخدام النقود كوسيلة للتبادل

(1) محمد الصغير بعلي، يسرا أبو العلا، المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص3.

(2) خالد شحاتة الخطيب، أسس المالية العامة، ط2، دار وائل للنشر، الأردن، 2005، ص53

(3) فاطمة سوسي، المالية العامة موازنة الضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 2005، ص38.

واعتمادها من قبل المجتمع للحصول على السلع والخدمات، حيث أصبحت النفقات العامة تتم في الغالب في شكل نقد، وكل نفقة لا تتم بالشكل النقدي لا تعتبر من النفقات العامة وذلك من أجل تحقيق المساواة في توزيع الأعباء وإمكانية الرقابة عليها.⁽¹⁾

ثانياً: الإنفاق من شخص عام.

تصدر النفقة من إحدى الهيئات الإدارية مثل الدولة، والهيئات المحلية والمصالح الحكومية ونفقات المشروعات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة فإذا اعتبرنا أن شخصاً ما قام ببناء جامعة، وأهداها للدولة فإن إنفاقه لا يعتبر نفقة عامة وذلك لأن الأموال المنفقة لم تخرج من ذمة شخص عام، وتوجد هناك خلافات عديدة حول طبيعة المبالغ التي تنفقها المشروعات الاقتصادية العامة التي تمارس نشاطاً يطابق أو يشابه الأنشطة الخاصة، فهناك من يعتبرها نفقة عامة لأنها وإن هدفت لتحقيق نفع عام إلا أنها تعتمد في ذلك على أساليب، ووسائل الهيئات الخاصة من تعاقد وتبادل.

ثالثاً: الإنفاق لتحقيق نفع عام أو لإشباع حاجات عامة.

ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام، أو المصلحة العامة، وتبرير هذا العنصر يرجع إلى مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد، إن جميع الأفراد يتساوون في تحميل الأعباء العامة كالضرائب، ومن ثم يجب أن يتساووا في الإنتفاع بالنفقات العامة للدولة، إذ أن تحمل الأعباء العامة للنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة وبذلك فليس من المتصور أن تكون النفقة لغرض نفع أو مصلحة خاصة بفتة معينة لما في ذلك من مخالفة لمبدأ العدالة والمساواة في تحمل الأعباء العامة.

المطلب الثاني: قواعد النفقات العامة وتقسيماتها.

تحكم النفقات العامة عدة قواعد لتحقيق أقصى قدر من المنفعة، وتقسم على دوائر الدولة المختلفة.

الفرع الأول: قواعد النفقات العامة:

إن تحديد النفقات العامة للدولة يتم وفق ضوابط وقواعد معينة لا يمكن تجاوزها، وذلك لكي يتحقق الهدف المرجو منه وهو إشباع الحاجات العامة.

(1) خالد شحاته الخطيب، مرجع سابق، ص54.

أولاً: ضوابط النفقة العامة.

ليحقق الإنفاق آثاره المنشودة يجب أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العامة من ناحية أخرى.

(1) - ضابط المنفعة: ويقصد به تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة، وهذا يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظراً لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو إجتماعي، كما يعني أيضاً أن ينظر إلى المرافق العامة والمشروعات نظراً لإجمالية شاملة لتقدير إحتياجات كل مرفق، ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة الوجوه الأخرى، ولا شك أن معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتمثل هذه الفائدة في إفساح المجال أمام الرأي العام وللسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين وجوه الإنفاق المختلفة.⁽¹⁾

(2) - ضابط الاقتصاد في الإنفاق: يعتبر الإقتصاد في الإنفاق شرطاً ضرورياً لإعمال ضابط المنفعة السابق ذكره، وعليه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الإقتصاد في إنفاقها، والإقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه التسبب المالي يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية، كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر إنتاجية.

(3) ضابط الترخيص المسبق من السلطة التشريعية:

تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع والمتمثلة في السلطة التشريعية، عن طريق المجالس النيابية، وهذا ما يجعل النشاط المالي مقنناً بقوانين المالية في الدولة، والتي تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجراءاتها، فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق العام وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلاً النفع العام

(1) محمد خالد المهدي، محاضرات في المالية العامة، موجهة لطلبة المعهد الوطني للإدارة، سوريا، 2013، ص22.

الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها، على النحو المبين في الموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية.⁽¹⁾

ثانيا: حدود الإنفاق العام.

إن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين يتوقف على مجموعة من العوامل أهمها:

1) - النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة:

إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة الاقتصادية والنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة، ففي الدولة الحاسمة في ظل نظام الإقتصاد الفردي الحر كانت وظائف الدولة محصورة في الأمن والعدل والدفاع وإقامة بعض المرافق الضرورية، وبالتالي فحجم الإنفاق العام لديها محدود، حيث كان حجم اعتمادات الموازنة لا يتجاوز النسبة من 10 % إلى 20 % من الناتج المحلي الإجمالي.

أما النظام الاقتصادي للدولة المتدخلة الحديثة والتي توسعت وظائفها، بحيث أصبحت تشمل الوظيفة الاجتماعية من تعليم، صحة، ضمان اجتماعي... الخ، والوظيفة الاقتصادية في إقامة المشاريع التنموية والاستثمارية إضافة إلى الوظائف التقليدية، وبالتالي ازداد حجم الإنفاق العام في الموازنة وذلك تبعا للنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة، ففي ظل نظام الإقتصاد الحر أي نظام السوق، فإن حجم الإنفاق العام من الناتج المحلي في الدولة لا يتجاوز في الدولة النامية لقصور مواردها عن 25 % إلى 40 %، أما في الدول المتقدمة فيزيد حجم الإنفاق العام لديها بحيث يمكن أن يبلغ بحدود 50 % إلى 60 % من الناتج المحلي الإجمالي نظرا لتوفر الإيرادات العامة اللازمة لتغطية الإنفاق العام.

وفي النظام الاقتصادي للدولة المنتجة (الدولة الاشتراكية) حيث تسيطر الدولة على وسائل الإنتاج والتوزيع، فإن حجم الإنفاق العام يمكن أن يتجاوز 90 % من الناتج المحلي الإجمالي.

2) - الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة.

يتأثر حجم النفقات العامة بالظروف الاقتصادية التي يمر بها الإقتصاد القومي وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب على الإقتصاديات الرأسمالية، وتحت تأثير الأفكار الكنزية تلجأ الدول إلى زيادة نفقاتها العامة في أوقات الكساد، زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالإقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل،

(1) أمجد ميعوف، محاضرات في المالية العامة، موجهة لطلبة جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2016/2017، ص31.

ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتفادي الإرتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومي إلى حالة التشغيل الكامل.

3- العوامل المالية:

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تتضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة بتدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في تدبير ما لزم لتمويل ماليتهم الخاصة، إذا لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة، أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإنه لهذه الزيادة حدود، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

الفرع الثاني: تقسيمات النفقات العامة.

لقد وضع علماء المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة ونبين فيما يلي أنواع هذه التقسيمات التي تنضوي في فئتين أساسيتين هما: التقسيمات الإقتصادية والتقسيمات الوضعية.

أولاً: التقسيمات الإقتصادية للنفقات العامة.

1) تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة.

يقوم هذا التقسيم في جوهره على فكرة مبسطة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة التابعة للوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة ووفقا لهذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاث أنواع مختلفة من النفقات العامة:

1-1) النفقات الإدارية:

هي تلك المتعلقة بسير المرفق العام واللازمة لقيام الدولة، وتشمل نفقات الإدارة العامة والدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي ويعتبر الدفاع الوطني أهمها.⁽¹⁾

(1) نوال خلفي، ترشيد النفقات العامة ودوره في علاج عجز الموازنة العامة - دراسة حالة الجزائر - مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماستر في العلوم التجارية تخصص علوم مالية، جامعة المدية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، 2013، ص36.

1-2) النفقات الاقتصادية:

تتعلق بقيام الدولة بخدمات عامة لتحقيق الأهداف الاقتصادية، كإستثمارات الهادفة إلى تزويد الإقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات، ومحطات توليد الطاقة الكهربائية، والري والصرف، إلى جانب تقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات العامة والخاصة.

1-3) النفقات الإجتماعية:

وهي تنصرف إلى تحقيق آثار إجتماعية معينة بين الأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد، بالإضافة إلى تحقيق قدر من التضامن الإجتماعي عن طريق مساعدة بعض الفئات التي توجد في ظروف إجتماعية تستدعي المساندة، وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، والثقافة والإسكان.

2) النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية:

حسب هذا التقسيم يتم التمييز بين النفقات العامة وفقا لآثارها الإقتصادية، وتتمثل في:

1-2) النفقات الحقيقية:

ويقصد بها تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالرواتب والأجور وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة، سواء التقليدية أو الحديثة التي يقتضيها تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، والنفقات الإستثمارية أو الرأسمالية، فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق، كما تؤدي إلى خلق دخول جديدة يجب إضافتها إلى باقي الدخل المكونة للدخل القومي.

2-2) النفقات التحويلية:

هي تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال ، وإنما تمثل تحويل جزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الإجتماعية ذات الدخل المرتفع إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل، ومثال ذلك الإعانات والمساعدات الإجتماعية المختلفة كالضمان الاجتماعي والإعانات ضد البطالة والشيخوخة وإعانات غلاء المعيشة.

3) النفقات العادية وغير العادية:

3-1) النفقات العادية:

ويقصد بها تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في موازنة الدولة كرواتب الموظفين، وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة، ونفقات التعليم والصحة العامة ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها من النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة، وتتكرر بانتظام في الميزانية العامة،⁽¹⁾ ولا يعني هذا أن تتكرر بنوعها في كل موازنة حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية.

3-2) النفقات غير العادية:

التي لا تتكرر بصفة منتظمة في الموازنة، بل تدعو حاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة أي تأتي بصفة إستثنائية لمواجهة ظروف إقتصادية أو إجتماعية أو سياسة معينة في وقت معين ومثلها النفقات الحربية ونفقات إصلاح الكوارث الطبيعية.⁽²⁾

4) النفقات المركزية والنفقات المحلية:

4-1) النفقات المركزية:

تسمى بالنفقة المركزية إذا وردت في موازنة الدولة، وتتولى الحكومة المركزية القيام بها مثل نفقة الدفاع والعدالة والأمن.

4-2) النفقات المحلية:

هي النفقات التي تقوم بها الولايات أو ما يسمى بالمجالس المحلية كمجالس المدن والبلديات والتي ترد في موازنات هذه الهيئات، وتخدم بالأساس إحتياجات هيئة محلية معينة مثل الإنفاق على إيصال مياه الشرب والكهرباء للمدن والمناطق والبلديات.⁽³⁾

ثانياً: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة:

إن التقسيمات الوضعية للنفقات العامة هي تلك تتبناها الموازنات العامة للدول المختلفة، إستناداً إلى الإعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الإعتبارات الإدارية والوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الإلتزام بالتقسيم العلمي (الإقتصادي) للنفقة، أي أن النفقات العامة يمكن تبويبها حسب هذه الاعتبارات.

(1) نوال خلفي، المرجع السابق، ص36.

(2) محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سوريا، 2013، ص 19 - 20.

(3) المرجع السابق، ص 21.

1) التقسيم الإداري للنفقات العامة:

يهتم التقسيم الإداري للنفقات تبعا للهيئات الإدارية التي تقوم بها، وبغض النظر عن أوجه النشاط والوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات.

2) التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

يهتم بتقسيم النفقات حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة دون الإهتمام بطبيعة النفقة، وهذه الطريقة تسمح بجمع كافة النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد حتما ولو كانت موزعة على عدة وزارات أو مصالح ، ويتميز هذا التقسيم في كونه لا ينظر إلى مشتريات الدولة في حد ذاتها وإنما ينظر إليها في نطاق الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه من وراء هذه المشتريات.

ثالثا: تقسيم النفقات العامة في الجزائر

طبقا لأحكام المادة 23 من القانون 17-84⁽¹⁾ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية تقسم النفقات العامة إلى نفقات التسيير، الاستثمار ، والقروض والاستثمارات، وتسمى بالأعباء الدائمة للدولة.

1) نفقات التسيير:

حسب المادة 24 من القانون أعلاه توزع نفقات التسيير إلى أربعة أبواب :

- 1) أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- 2) تخصيصات السلطة العمومية.
- 3) النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- 4) التدخلات العمومية.

2) نفقات الإستثمار أو التجهيز:

حسب نص المادة 35 من القانون أعلاه ، تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة للموازنة العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب وهي:

- 1) الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- 2) إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- 3) النفقات الأخرى بالرأس المال.

(1) القانون رقم 17-84، مصدر سابق، المادة 23.

- توزع نفقات التجهيز العمومي في الجزائر حسب المخطط الإستراتيجي للتنمية المتعدد السنوات،⁽¹⁾ حيث يتم تجميع النفقات الاستثمارية والتي توزع حسب القطاعات كما يلي:
- القطاع رقم 01 : قطاع الصناعة.
 - القطاع رقم 02 : قطاع الفلاحة والري.
 - القطاع رقم 03: قطاع دعم الخدمات المنتجة.
 - القطاع رقم 04 : قطاع المنشآت القاعدية الإقتصادية والإدارية.
 - القطاع رقم 05: قطاع التربية والتكوين.
 - القطاع رقم 06 : قطاع المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.
 - القطاع رقم 07 : قطاع دعم الحصول على سكن.
 - القطاع رقم 08: مجالات مختلفة.
 - القطاع رقم 09 : المخططات البلدية للتنمية.

المطلب الثالث: تعريف الرقابة المالية وأنواعها وأهمتها.

تعتبر الرقابة المالية من أهم الدعائم الأساسية للإدارة العامة خاصة في المجال المحاسبي والمالي، وذلك ما أخذت به مختلف المجتمعات منذ القدم.

الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية.

هناك تعريف لغوي وآخر اصطلاحى للرقابة المالية.

أولاً: التعريف اللغوي.

أصل كلمة رقابة من رقيب يرقب، أي حرس، انتظر، حاذر ، رصد، رقابة الله في أمره أي خافه،⁽²⁾ كما جاء معناها اللغوي في معجم آخر على أنها: راقب يراقب مراقبة أي حرسه، لاحظه. والرقابة تعني القوة أو سلطة التوجيه، كما تعني التفتيش ومراجعة العمل. وتعني السهر أو الحراسة وكذلك الرصد أو الملاحظة.⁽³⁾

(1) القانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 77، بتاريخ 29/12/2016.

(2) إبراهيم فلاحي، قاموس الهدى، دار الهدى، عين مليه الجزائر، 1999، ص205.

(3) كرم البستاني وآخرون، المنجد في اللغة و الأعلام، ط 39، بيروت، دار المشرق، 2005، ص274.

ثانيا: التعريف الإصطلاحي.

إن المعنى الاصطلاحي للرقابة المالية يصعب تحديده وذلك راجع إلى تعدد مضامين الرقابة وبالتالي سوف نبرز صعوبة تعريف الرقابة تعريفا علميا دقيقا وموضوعيا.

ومحاولة منا نقدم بعض التعريفات المتعلقة بالرقابة

01 - تعريف هنري فايل:

الرقابة المالية هي التحقيق، كما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل شيء الأشياء، الناس، الأفعال.⁽¹⁾

02 - تعريف إبراهيم درويش:

هي أداة يمكن من خلالها التحقق من أن البرنامج و الأهداف قد تحققت بالأسلوب المعين و بدرجة الكفاءة المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ أي وفق الجدول الزمني لعملية التنفيذ.⁽²⁾

أما فيما يخص تعريف الرقابة المالية، فإن معظم المختصين يصطلحون لها عدة مفاهيم كالملاحظة، التوجيه، المقارنة، التسجيل، التفتيش... الخ، لأنها تخص المال العام وهذا الأخير له عدة تعاريف يمكن تلخيصها فيما يلي:

المال العام هو ما تكون ملكيته للناس جميعا أو لمجموعة منهم، لهم حق الانتفاع منه دون أن يختص به أو يستعمله أحد لنفسه.

كما عرفت الرقابة على الميزانية العامة على أنها التحقق من التزام الهيئات العامة بمدى تنفيذ قواعد الميزانية وبنودها تنفيذا صحيحا، حسب ما جاء في قانون المالية والميزانية، بمعنى هل تم فعلا صرف النفقات العامة في موضوعها دون تبديد وتبذير واختلاس، وتخصيلا للإيرادات العامة على الوجه السليم.

أما المدلول القانوني للرقابة المالية فيعني الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام، أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه، سوى ما كان منها داخلا في إطار الشكل القانوني أيا يكن العمل المالي مطابقا للتصرف القانوني أو ما كان منها داخلا في إطار الموضوع القانوني وهي التي تنظر في طبيعة

(1) عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم (المفاهيم - الوظائف - العمليات)، دار المعارف، مصر، 2001، ص246.

(2) الرائد محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، الدار السعودية للنشر والتوزيع، الرياض، 1984، ص193.

التصرف ومكوناته وفحواه ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات والإيرادات العامة، من خلال ما سبق يمكن إستنتاج تعريف إجرائي للرقابة المالية كما يلي:

الرقابة المالية هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى، لها الحق للتعريف على كيفية سير العمل داخل التنظيم، للتأكد من حسن إستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح وتعليمات المعمول بها، وللتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال المالية، وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخلفات والانحرافات والبحث في الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا.

وعموما يمكن تعريف الرقابة المالية على أنها تلك الرقابة المنصبة على سلامة تنفيذ الميزانية في جميع النواحي الإقتصادية والقانونية والإدارية، وهي جملة من الوسائل والأساليب التي تمكن السلطة من متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها.

ويقصد بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، التأكد من أن السلطة التنفيذية قد قامت بتنفيذ الموازنة العامة وفق مضمون الإجازة التي منحتها إياها السلطة التشريعية وبواسطة هذه الرقابة يتم التحقق من أن صرف النفقات العامة، وكذلك تحصيل الإيرادات العامة، وكذلك تحصيل الإيرادات العامة قد تم وفق أهداف الموازنة العامة، والرقابة تكشف الأخطاء والتجاوزات التي حدثت وتحدد المسؤولية وكل ذلك من أجل ضمان حسن تطبيق أحكام الموازنة العامة.⁽¹⁾

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية.

تعدد أنواع الرقابة المالية من حيث الجهة التي تتولى الرقابة، ومن جهة التوقيت الزمني، ومن حيث نوعية الرقابة.

أولا: من حيث الجهة التي تتولى الرقابة.

الرقابة الداخلية: هي تلك التي تتم من خلال السلطة التنفيذية نفسها، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي حكومة آخرين ويعتبر من قبل الرقابة الداخلية ما تقوم به الوزارة ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية.⁽²⁾

(1) جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص355.

(2) حامد عبد المجيد دراز و المرسي السيد الحجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص138.

وتمارس هذه الرقابة في الجزائر من طرف السلطة الوصية، وذلك باستعمال الأجهزة والمفتشين الدائمين، أو من طرف الإدارة الوصية، ومن طرف السلطة المالية المختصة، وتقوم بالرقابة على مستويين:

الرقابة المالية على كافة الوزارات وهيئات العمومية والجماعات المحلية، والرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها.⁽¹⁾
1) الرقابة الخارجية: وهي تلك التي يعهد بها إلى الهيئات المستقلة وغير الخاضعة للسلطة التنفيذية وتنقسم إلى:

1-2) الرقابة القضائية:

حيث تحتل مكانة هامة في مجال الرقابة المالية، من خلال سلطاتها الواسعة في مجال التأكد من تطبيقها للقوانين تستطيع الهيئة القضائية الإدارية مراقبة تنفيذ القوانين المالية، واتخاذ الإجراءات لتصحيح أية إنحرافات عنها، كما أنه يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفه من مخالفات مالية وما أمكن اقتراحه لتقليل هذه المخالفات أو منعها.⁽²⁾

2-2) الرقابة التشريعية:

تتولاها السلطة التشريعية وما لها من سلطة مطلقة وتباشر هذه المهمة بطرق مختلفة، فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية، أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الإستجواب والسؤال للوزارات،⁽³⁾ وتتولى أيضا المجالس النيابية في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فمن الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من صحة وسلامة التنفيذ، ويتولى المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي مراقبة التنفيذ القانوني لميزانتي البلدية والولاية، أو بإنشاء لجان مراقبة.

ثانيا: من حيث التوقيت الزمني.

1- الرقابة المسبقة أو القبليّة:

وهي حق يخوله الدستور لشخص عام، وهذا النوع يقوم على الرقابة المسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات، وإقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها، فالرقابة هنا تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي إلى حسن توزيع الموارد وترشيد الإنفاق العام.

(1) جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص219.

(2) محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 197.

(3) مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، ط1، دار السلامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص89.

وتتخذ صورة الموافقة السابقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالصرف في الأموال ومن الطبيعي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات حيث لا يتصور أن تتم على تحصيل الإيرادات.⁽¹⁾

2- الرقابة الآنية (الملزمة):

هي الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء، حيث تحاول هذه الرقابة إكتشاف أية إنحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها، فهي تكون أثناء تنفيذ العمليات المالية وتقوم بها الإدارة، مثل مراقبة صرف النفقة أو مراحل تحصيل الإيرادات.⁽²⁾

3- الرقابة اللاحقة:

الرقابة اللاحقة هي رقابة ردعية وزجرية بالنسبة للمخالفين، تمارس عادة من قبل هيئات خارجية مثل البرلمان ومجلس المحاسبة والقضاء، وترمي إلى إكتشاف الإنحرافات عن المخططات المرسومة و تحديد أسبابها وطرق علاجها، وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية، وتشمل أيضا الرقابة على حسابات الخزينة وعلى المخازن للتأكد من عدم حدوث إختلاسات أو مخالفات مالية.⁽³⁾

ثالثا: من حيث نوعية الرقابة.

1) الرقابة الحسابية:

وتكون على المستندات والسجلات والدفاتر المالية للتأكد من أن الموارد وصلت وفق التعليمات وقد أنفقت في حدود الإعتمادات المخصصة لها، وأن الوثائق صحيحة ومطابقة لما هو وارد بالسجلات، فهي رقابة بالأساليب الحاسبية المتعارف عليها، وقد تكون قبل الصرف أو بعد الصرف، ويطلق عليها البعض الرقابة التقليدية أو الرقابة اللائحية، حيث تركز على الحاسبة وأساليبها المختلفة وعلى تطبيق القوانين واللوائح المعمول بها.⁽⁴⁾

(1) المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، بتاريخ 1992/11/15، المادة 04.

(2) محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص198.

(3) محمد عباس محمزي، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص435.

(4) رحمة زبوش، الرقابة المالية على مؤسسات مراكز التكوين المهني، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص30.

1) الرقابة التقييمية:

تقيم النشاط الحكومي نفسه، فهي تبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية، وبالتالي مدى كفاءة الوحدات الإدارية ووضع المقترحات التي قد تراها ضرورية لترقية هذه الكفاءات، وتتعدى مهمتها إلى قياس المنافع متى عادت على أفراد المجتمع والإقتصاد القومي، وتبني الدول لأسلوب التخطيط زاد من الحاجة إلى الرقابة التقييمية كأسلوب أساسي لتنفيذ ورسم الخطط للسنوات القادمة.⁽¹⁾

الفرع الثالث: أهمية الرقابة المالية.

يعتبر المال العام قوام حياة الأمم والبشر ومعاشهم، فلا غنى عنه وبالتالي له أهمية كبيرة ولهذا أنشأت عدة أجهزة بغرض حمايته من الإعتداءات ومن خلال ما سبق نبرز أهمية الرقابة المالية من خلال إرتباطها بالعملية الإدارية إرتباطا وثيقا، وأن عملية الرقابة تمثل المصلحة النهائية لأنشطة ومهام المؤسسة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها.⁽²⁾

وتعتبر جزءا أساسيا من الدارة المالية والتي تتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، وهي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها إكتشاف أية إنحرافات عن الخطط الموضوعة، وتعتبر من أهم المرتكزات التي تنطلق منها الموازنات العامة، وتضمن إستقامة و نزاهة الموظفين والتأكد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم.

وتعد الرقابة المالية كذلك من أهم الوسائل والأدوات التي تساعد على إكتشاف أصحاب القدرات والمواهب والمتفوقين في مهامهم، كذلك المتابعة والتقارير التي تقدم للإدارة العليا.⁽³⁾ والمؤكد أن تطور الرقابة المالية أظهر جانب كبير من أهميتها فهي لم تعد قائمة على مفهوم الضبط والمنح وإنما ظهر ما يعرف بالرقابة الإيجابية البناءة التي لا تنحصر في مجرد إكتشاف الأخطاء الواقعة بل تتعداها في أسبابها وكيفية تجنب وقوعها.⁽⁴⁾

(1) برحماني حفيظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص160.

(2) ثابت عبد الرحمان، إدريس جمال الدين، مُجد المرسي، الإدارة الإستراتيجية مفاهيم ونماذج تطبيقية، ط1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص429.

(3) محمود حسين الوادي، مرجع سابق، 192.

(4) برحماني حفيظ، مرجع سابق، ص160.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا للفصل الأول، وهو الإطار العام للمؤسسات العمومية والرقابة المالية على النفقات العمومية تبين لنا أن أهمية تحريك العجلة الإقتصادية للدول من خلال المؤسسات العمومية التي تنشؤها الدولة لتحقيق أهداف معينة، وأن الدولة تنفق مبالغ مالية معتبرة لتوجيه الحياة الإقتصادية خاصة في الفترات التي تستوجب تدخل الدولة مثل فترات الكساد.

وحتى نتأكد أن صرف هذه المبالغ كان وفق خطة مرسومة، كان لابد من وجود جهاز رقابي ذو مؤهلات كبيرة، يكلف بعملية الرقابة على النفقات العمومية، ويهدف إلى التعرف على موقع الخطأ وإصلاحه، كما تسمح بمحاربة أي إنحراف وأي سلوك يمس بالمصلحة العامة.

وتعتبر الرقابة السابقة والمرافقة ذات أهمية كبيرة في اكتشاف الأخطاء وحماية المال العام من الأخطار بسبب ضعف الجهاز الرقابي.

الفصل الثاني:

آليات تجسيد الرقابة المالية المسبقة على المؤسسات العمومية
ذات الطابع الإداري.

الفصل الثاني: آليات تجسيد الرقابة المالية المسبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

تعتبر الرقابة المالية المسبقة آلية رقابة لترشيد النفقات العامة عن طريق الرقابة القبليّة للنفقات الملتمزم بها، فبعد تزايد النفقات العامة لجأت الدولة إلى الإعتماد على هذا النوع من الرقابة من أجل ترشيدها واحترام القوانين التي تسمح بصرف تلك النفقات، خاصة بعد تعميم الرقابات المالية على مستوى البلديات، ومن أجل تجسيد آليات الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، يتعين على المراقب المالي القيام بعدة مهام نصت عليها القوانين المختلفة التي تحكمه خاصة المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول مصلحة الرقابة المالية من حيث التعريف بها وتنظيمها، وفي المبحث الثاني تنفيذ الرقابة المالية المسبقة على ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وعلى تسيير الموارد البشرية، إضافة إلى نتيجة هذه الرقابة والمسؤولية المترتبة على المراقب المالي.

المبحث الأول: مصلحة الرقابة المالية.

تعتبر مصلحة الرقابة المالية مصلحة خارجية تابعة للمديرية الجهوية للميزانية، والتي بدورها تتبع للمديرية العامة للميزانية، إحدى المديريات العامة التابعة لوزارة المالية، حيث تقوم هذه المصلحة بعدة مهام في مجال الرقابة محددة قانوناً تطبق على المؤسسات والهيئات المحددة أيضاً عن طريق القانون.

المطلب الأول: مدخل تاريخي لمصلحة الرقابة المالية.

مرت الرقابة المالية في الجزائر بعدة مراحل وذلك إبتداء بالفترة الإستعمارية ثم مرحلة ما بعد الاستقلال إلى غاية صدور آخر مرسوم خاص بالرقابة المالية سنة 2009، والذي وسع من الرقابة المالية لتشمل البلديات بعد أن كانت تتوقف على مستوى الولايات.

الفرع الأول: مرحلة الفترة الاستعمارية.

بصدور مرسوم 1902/01/16 توسعت مهام المراقب المالي وأصبح جهاز الرقابة المالية أكثر إستقلالية، ثم صدر المرسوم المؤرخ في 1909/10/28 الذي أعطى أكثر قوة لمراقبة النفقات الملتزم بها وظهر منصب المراقب المالي المساعد، وكان هذا الجهاز أكثر فاعلية في الجزائر ما أدى بالبعض بالمناداة بظهور جهاز رقابة مثلها في فرنسا.⁽¹⁾

و حدد المرسوم 50-1413 المؤرخ في 1950/11/13 المتضمن النظام المالي للجزائر إجراءات الرقابة حيث جاء في المادة 64 أن تنفيذ العمليات المالية يتم مراقبتها من مصالح الرقابة المالية للجزائر، ويعين المراقب المالي بمرسوم يمضى من طرف وزير الداخلية ووزير المالية، وأدى التقسيم الإقليمي الحاصل في الجزائر سنة 1955 إلى إعادة تنظم مصلحة الرقابة المالية في الجزائر.⁽²⁾

وكانت تتكون ميزانية الجزائر من الميزانية العامة والميزانية الملحققة حيث تتجسد الرقابة بتأشيرة قبلية يخضع لها أي قرار أو مقرر، وإلا اعتبر غير شرعي حيث يجب أن يتطابق أي مشروع قرار أو مقرر نفقة مع القوانين.⁽³⁾ يساعد المراقب المالي ثلاث مراقبين ماليين مساعدين متواجدين على مستوى قسنطينة، وهران والجزائر يقدمون التأشيرات للإلتزامات المقترحة من الأمرين بالصرف الثاويين.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال:

تم العمل إنتقاليا بالقانون الفرنسي إلى غاية صدور المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية حيث أشار إلى أن المراقب المالي يتبع مباشرة لوزارة المالية، ثم صدر المرسوم رقم

(1) Roland Thesauros, le contrôle financier, Extrait du bulletin du Ministère Des finances N° 02, juin 1968, p05

(2) علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية 2014، ص22.

(3) عثمان بن دراجي، محاضرات موجهة لطلبة الثانية ماستر قانون إداري، جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، موسم 2019/2018.

57-64 المؤرخ في 10 فيفري 1964 الذي عدّل إختصاصات ومهام المراقب المالي وألغى المرسوم رقم 56-1419 وأخضع جميع نفقات الدولة للتأشيرة القبلية.

وفي سنة 1969 صدر المرسوم رقم 69-28 المؤرخ في 21 فيفري 1969 الذي تضمن تعديل توزيع صلاحيات وزارة المالية والتخطيط ليعطي للمديرية العامة للميزانية صلاحيات الإشراف على أعمال الرقابة المالية، وبسبب عدم وجود إطارات آنذاك كلفت خزائن الولايات بمهمة الرقابة (مكتب داخل الخزينة)⁽¹⁾، واستمر الوضع إلى غاية سنة 1990 تاريخ ظهور منصب المراقب المالي والمراقب المالي المساعد⁽²⁾ بعد إلغاء العمل بالقوانين الفرنسية سنة 1973

لكن وإبتداء من سنة 1992 صدر مرسوم في غاية الأهمية مستقل وخاص بالرقابة المالية، وهو المرسوم رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، والذي وضع الإطار التنظيمي لهذا النوع من الرقابة استنادا إلى المواد من 58 إلى 60 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث ضبط مجال تدخل المراقب المالي بدقة والقواعد الواجب إحترامها عند ممارسة صفة الرقابة وآجالها ونظرا للتغيرات التي عرفتها البلاد في تلك الآونة كان لا بد من مراجعة هذا المرسوم، حيث صدر المرسوم رقم 09-374 مؤرخ في 16/11/2009 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 92-414 أين تم إخضاع البلديات للرقابة القبلية ابتداء من سنة 2010.

والمؤكد أن تطور الرقابة المالية أظهر جانبا كبيرا من أهميتها، حيث لم تعد قائمة على مفهوم الضبط والمنح، وظهر ما يعرف بالرقابة الإيجابية البناءة، التي لا تنحصر في مجرد إكتشاف الأخطاء الواقعة بل تتعداها لتبحث في أسبابها وكيفية تجنب وقوعها.⁽³⁾

(1) المرسوم التنفيذي رقم 69-28، مؤرخ في 21/02/1969، والمتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالرقابة المالية، الجريدة الرسمية العدد 18.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 90-334، مؤرخ في 27/10/1990، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 76.

(3) برجماني حفيظ، مرجع سابق، ص 160.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية.

مصلحة الرقابة المالية مثل غيرها من المصالح تخضع لهيكل تنظيمي مدروس من أجل تسهيل عمل الرقابة المالية القبلية للنفقات الملتزم بها، وستتطرق إلى ذلك من حيث محاولة تعريف المصلحة إضافة إلى التنظيم البشري والتنظيم الإداري.

الفرع الأول: تعريف مصلحة الرقابة المالية.

مصلحة الرقابة المالية هي عبارة عن هيئة رقابية تابعة لوزارة المالية وبالضبط إلى المديرية العامة للميزانية ووزارة المالية مهمتها الرقابة السابقة على النفقات العمومية الملتزم بها، بحيث يجب أن تخضع أي نفقة لرقابة ومتابعة وتأشيرة المراقب المالي⁽¹⁾ تقوم بتنفيذ مهامها من خلال أحكام المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992/11/14، وتتلور هذه المهام أساسا في المراقبة السابقة للنفقات الملتزم بها، من حيث مشروعية النفقة سواء في مجال التجهيز والاستثمار، وكذا نفقات التسيير من نفقات المستخدمين التي تبدأ من عقد التوظيف، والأجور، ومختلف التحويلات التي تطرأ خلال الحياة المهنية للموظف حتى الإحالة على التقاعد.

وتوجد هذه المصالح على المستوى المركزي و على المستوى المحلي، وابتداء من سنة 2010 تم إستحداث مصالح للرقابة المالية على مستوى البلديات.

وتمارس الرقابة المالية هنا على جانب النفقات فقط فلا يتصور أن تتم على تحصيل الإيرادات، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة المسبقة ومعنى آخر الرقابة الوقائية أو المانعة التي تمنع الأخطاء والتجاوزات قبل وقوعها،⁽²⁾ ونوع هذه الرقابة يندرج ضمن الرقابة على مشروعية النفقة و تعرف المشروعية على أنها صفة كل ما هو مطابق للقانون، وعليه فإن الإجراءات والتصرفات التي تتخذها السلطة التنفيذية لا تتمتع بحماية القانون ولا تكون لها أي قيمة، ما لم تكن متوافقة مع القواعد النافذة، بمعنى آخر لا تقوم بأي عمل إلا بتحويل من القانون ومنه رقابة المشروعية هي رقابة مدى مطابقة نفقات الإدارة مع القانون بمفهومه الواسع⁽³⁾

(1) صورية شني، بن لخصر السعيد، واقع الرقابة المالية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة الأبحاث في العلوم المالية والمحاسبية، العدد 04، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017، ص 195.

(2) عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة الرقابة المالية لبلدية جامعة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم المالية والمحاسبة، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، الجزائر، 2015 ص 6.

(3) سهيلة دويدي، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العامة، مذكرة ماستر مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة عبد الحميد بن باديس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة مستغانم، الجزائر، 2017، ص 11.

والرقابة المالية القبلية تندرج ضمن تقسيم الرقابة المالية من حيث التوقيت الزمني، هذا الحق -الرقابة المسبقة- يخوله القانون لشخص عام يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها و إصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها، أي أن الدولة تهدف لوضع قيود معينة من أجل حسن توزيع الموارد وترشيد الإنفاق العام،⁽¹⁾ عكس الرقابة اللاحقة التي تعتبر ردعية وزجرية للمخالفين تمارس من قبل هيئات خارجية مثل البرلمان ومجلس المحاسبة والقضاء، ترمي إلى إكتشاف الإنحرافات وأسبابها وطرق علاجها⁽²⁾.

الفرع الثاني: التنظيم البشري لمصلحة الرقابة المالية.

يخضع التنظيم البشري لمصلحة لرقابة المالية للمرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11/06/2012 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وتنظيم مصلحة الرقابة المالية في مكاتب وفروع.

أولاً: المراقب المالي.

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية من بين الموظفين المنتمين للمديرية العامة للميزانية⁽³⁾ والمراقب المالي يتبوأ أعلى هرم مصلحة المراقبة المالية وهو من بين أهم أعوان الرقابة المالية، ويدير مراقب مالي مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية التابع لوزارة المالية.⁽⁴⁾

ويعرف أيضا على أنه شخص تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري بمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية أو البلدية، ويعمل بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين يعينون بموجب قرار وزاري.

ورقابة المراقب المالي شرعية للنفقات وليست مراقبة ملاءمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة.⁽⁵⁾

(1) برحمانى حفيظ، مرجع سابق، ص 162.

(2) نواف كنعان، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة، العدد 2، 2005 ص 105.

(3) Direction générale du budget, Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministère des finances 2007, p 23.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64، بتاريخ 27 نوفمبر 2011، المادة 02.

(5) إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 129.

ويعرف أيضا على أنه عون من الأعدوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة، ويعين بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية. وعموما يمكن إعتبار المراقب المالي بأنه موظف تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾ ويتخذ مقره كأصل عام بالهيئة الإدارية المعين بها على المستوى المركزي أو المحلي من أجل إدارة مصلحة الرقابة المالية والإشراف عليها تحت سلطة المدير العام للميزانية.⁽²⁾

1) شروط تعيين المراقب المالي:

يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين:

1-1) رؤساء المفتشين المحليين للميزانية و المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

2-1) المفتشين المحليين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

3-1) والمتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية، أو ثماني سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.

4-1) المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

5-1) المفتشين المحليين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

6-1) زيادة على الشروط سالفة الذكر يتوجب حصول الموظف على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.

وهذه الشروط تمنح للمترشح حق الترشح للمنصب فقط ويبقى شرط توفر المنصب المالي ضمن المناصب المالية الشاغرة الخاصة بالمديرية العامة للميزانية وزارة المالية لتلك السنة المالية الجارية⁽³⁾

ولأن الرقابة المالية قد حظيت باهتمام خاص من مختلف الدول، حيث أنشأت منظمات إقليمية ودولية صدرت عنها إعلانات دولية من بينها إعلان واشنطن عام 1991 الذي حث على بعض المواصفات التي يجب

(1) المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مصدر سابق، المادة 04.

(2) علي بورطالة، مرجع سابق، ص 66.

(3) نفس المرجع، ص 66.

أن تتوفر في المراقب المالي مثل وجوب توفر الأهلية والكفاءة والإختصاص للمراقب المالي لتكون هذه المتطلبات منسجمة مع عمل الرقابة المالية ونطاقها وتعقيدها، والعمل على التنمية المهنية لموظفي الرقابة المالية لتمكينهم من أداء عملهم بفعالية.⁽¹⁾

أما بالنسبة للتصنيف فيصنف المراقب المالي ويدفع راتبه إستنادا إلى الوظيفة العليا في الدولة مسؤول المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية.⁽²⁾

(2) مهام المراقب المالي:

يتكفل المراقب المالي خصوصا بالرقابة المسبقة على النفقات في إطار المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم سق الذكر، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتطرق إلى الشطر الثاني من الميزانية وهو الإيرادات. يقع على عاتق المراقب المالي القيام بعدة مهام بإعتباره المسؤول الأول عن تسيير مصلحة الرقابة المالية، والمهمة الأساسية له هي مراقبة النفقات الملتزم بها بالفحص والتدقيق في ملفات الإلتزام، والحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية⁽³⁾ وتتمثل مهامه في:

(1-2) مسك المحاسبة:

طبقا للمواد للمرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، يقوم المراقب المالي بمسك محاسبة الإلتزام بالنفقات من أجل تحديد مبلغ الإلتزام بالنفقات التي تم صرفها من الإعتمادات المسجلة عند كل عملية مهما كان نوع النفقة⁽⁴⁾.

(2-2) الدور الاستشاري للمراقب المالي:

طبقا للمادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، للمراقب المالي دور إستشاري للآمرين بالصرف بتقديم النصائح لهم بخصوص ما من شأنه أن يكون إنحرافا منهم عن التسيير السليم والعقلاني للميزانية

(1) صورية شني، بن لحضر السعيد، مرجع سابق، ص 200.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مصدر سابق، المادة 11.

(3) نفس المصدر، المادة 10.

(4) راجع المواد 23، 26، 27، 28 من المرسوم التنفيذي 92-414، مصدر سابق.

وجلب انتباههم حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي والميزانياتي⁽¹⁾، وورد ذلك أيضا في المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي 11-381، بنصها على تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

2-3) الدور الإعلامي للوزير المكلف بالميزانية:

حيث يعد المراقب المالي مجموعة من التقارير والوضعيات المختلفة الدورية الخاصة بتطور النفقات وبتعداد المستخدمين، وفي ختام السنة المالية يرسل تقريرا سنويا إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض تقريرا مفصلا⁽²⁾ يستعرض فيه شروط التنفيذ و الصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وكذا كل الإقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.⁽³⁾ ومن جهتها تعد المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالميزانية، تقريرا ملخصا عاما يوزع على مجموع الإدارات المعنية ومؤسسات الرقابة.⁽⁴⁾

2-4) الرقابة الخاصة:

نوع من الرقابة يجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة بغية تسهيل قواعد الإنفاق العمومي لبعض النفقات التي تحدد بقرار وزاري مشترك وذلك لبعض المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات الصحية، ويكون ذلك عن طريق الأخذ بالحساب على شكل إلتزام مؤقت في حدود الإعتمادات المفتوحة، ثم بعد ذلك يقوم المراقب المالي بالتسوية حسب الحالة.

2-5) ممارسة السلطة السلمية على موظفي مصلحة الرقابة المالية:

فهو المسؤول الأول عن المصلحة والموظفين وتأطيرهم وتكليفهم بالمهام، والتنسيق فيما بينهم وفرض الانضباط داخل المصلحة، بما فيهم المراقب المساعد بتحديد مهامه حيث يجب عليه التحلي بالحكمة والمسؤولية اللازمتين من أجل حسن سير المصلحة وإدارتها وتنشيطها تحت سلطة المدير الجهوي للميزانية.

(1) لطفي فاروق زلاسي، دور المراقب المالي في تسيير وترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة-مصلحة الرقابة المالية لولاية الوادي، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، جامعة الوادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، شعبة العلوم الاقتصادية، السنة الجامعية 2015، ص81.

(2) يحيى دنديني، المالية العامة، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع القبة القديمة، الجزائر، بدون سنة نشر، ص130.

(3) المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، مصدر سابق، المادة 25.

(4) خيطاس عبد الكريم، مقال بعنوان: المهام المرتبطة بممارسة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، مدونة خيطاس عبد الكريم الموقع الالكتروني :

<http://khitasabdelkarim.wordpress.com>، اطلع على المقال بتاريخ 2019/04/27 على الساعة 10:00.

6-2) المساهمة في دراسة النصوص التنظيمية والتشريعية والأعمال التحضيرية للميزانية بالإثراء وإبداء الرأي:

بالنظر إلى المهام المنوطة بالمراقب المالي سيما في المجال التطبيقي، يعتبر من البديهي أن يساهم في إعداد مشاريع القوانين بإبداء رأيه في النصوص التنظيمية والتشريعية المطبقة أو الجديدة، والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو ميزانية الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا تقديم الإقتراحات الضرورية التي تسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.⁽¹⁾

7-2) تمثيل الوزير المكلف بالميزانية:

وذلك لدى لجان الصفقات العمومية، والمجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى، ومنه ينبغي على المراقب المالي أن يكون في مستوى الثقة التي وضعت فيه، طالما أنه يمثل وزير قطاع حساس، من حيث التمتع بالكفاءة اللازمة، فمثلا بمشاركته في لجان الصفقات يقوم بدوره الوقائي في محاربة الفساد بعدم مخالفة الصفقة للقوانين و غير ذلك.

8-2) مساعدة أية مهمة رقابة أو تقييم لمصالحه:

في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية وذلك بفتح المصلحة أمامهم ومساعدتهم في أداء مهامهم بتقديم السجلات والمعلومات اللازمة وكل ما يطلب منه في سبيل تحقيق الهدف من المهمة.⁽²⁾

ثانيا: المراقب المالي المساعد:

يأتي في المرتبة الثانية في التسلسل الإداري الخاص بمصلحة الرقابة المالية بعد المراقب المالي، يعين هو الآخر بموجب قرار صادر عن وزير المالية، ولم يقدم له المشرع تعريفا خاصا به، واكتفى بذكر الأحكام الخاصة به من شروط التعيين والمهام والإنبابة... الخ.

(1) المرسوم التنفيذي 11-381 مرجع سابق، المادة 10.

(2) علي بورطالة، مرجع سابق، ص 102.

1) تعريف المراقب المالي المساعد:

يمكن تعريف المراقب المالي المساعد بأنه موظف تابع للمديرية العامة للميزانية، يعمل تحت سلطة المراقب المالي في مراقبة تنفيذ الميزانية العامة الملتزم بها للهيئة الإدارية التي يشرف بالتحديد على مراقبة نفقاتها العامة⁽¹⁾ واستنادا للمرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، فالمرقب المالي المساعد هو موظف في مصلحة الرقابة المالية يتولى نيابة المراقب المالي وفق الشروط والكميات المحددة، و مساعدته في ممارسة مهامه وإعداد تقارير حول نشاطاته وظروف ممارسة صلاحياته للمراقب المالي⁽²⁾.

2) شروط تعيين المراقب المالي المساعد:

يعين بقرار صادر من الوزير المكلف بالميزانية من بين الموظفين العاملين بالميزانية برتبة:

1-2) رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

2-2) المتصرفين المستشارين الذين يثبتون ثلاثة سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

3-2) المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون ثلاثة سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

4-2) المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون ثلاثة سنوات من الخدمة الفعلية أو ستة سنوات من الأقدمية بنفس الإدارة.

5-2) المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين لهم خمسة سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

6-2) المفتشين المحللين للميزانية و المتصرفين الذين لهم ثمانية سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.⁽³⁾

نلاحظ من خلال الشروط التي وضعها المشرع الأهمية التي يوليها لهذا المنصب من خلال ضمان وجود الخبرة اللازمة ومن داخل القطاع من أجل مرونة أكثر وضمانا للتنسيق اللازم بين المراقب المالي والمرقب المالي المساعد ومن خلال ذلك الأهمية البالغة للرقابة القبلية.

(1) نفس المرجع ص70.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مصدر سابق، المادة 13.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مصدر سابق، المادة 14.

3) تصنيف المراقب المالي المساعد:

وبخصوص التصنيف فقد ورد في المرسوم الرئاسي 307-07،⁽¹⁾ حيث تم تصنيفه في المستوى 10 بزيادة استدلالية تقدر ب 325 نقطة.

4) مهام المراقب المالي المساعد:

4-1) يكلف المراقب المالي المساعد بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، وزيادة على ذلك يكلف بما يلي:

4-2) مساعدة المراقب المالي في أداء مهامه في حدود المهام المسندة له.

4-3) إعداد تقارير للمراقب المالي بخصوص النشاطات التي يقوم بها وظروف ممارسة صلاحياته.

4-4) إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار صادر من الوزير المكلف بالميزانية⁽²⁾.

4-5) إضافة إلى ذلك، في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي، أو في حالة الغياب المتوقع و باقتراح منه يتولى النيابة لجميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي بموجب مقرر صادر عن المديرية العامة للميزانية عندما يتعلق بمصالح الرقابة المالية على مستوى الولاية والبلدية⁽³⁾.

4-6) القيام بالمهام التي يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر بعد موافقة المدير العام للميزانية بالنسبة لمصالح المراقبة المالية لدى الإدارة المركزية، أو موافقة المدير الجهوي للميزانية بالنسبة للولاية أو البلدية، لكن هذه المادة إستثنت ثلاث حالات لا يقوم بها المراقب المالي المساعد في هذه الحالة وهي القيام بالرفض النهائي والإشعار⁽⁴⁾ والتقرير المفصل.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 307-07 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007 يحدد كيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 61 صادرة بتاريخ 2007/09/30، المادة 03.

(2) قرار وزاري مؤرخ في 2012/04/02، يضبط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا شروط وكيفيات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، الجريدة الرسمية العدد 42، بتاريخ 21 أوت 2013، المادة 02.

(3) نفس المصدر، المادة 3 و 4.

(4) الإشعار يكون في حالة إذا ما لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشير على مشروع الصفقة يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.

5) أحكام متعلقة بإنابة المراقب المالي:

القرار الوزاري المؤرخ في 2012/04/02، الذي يضبط كفاءات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا وشروط وكفاءات ممارسة النيابة عن المراقب المالي وضح بأن المراقب المالي المساعد الذي يعين مسبقا كقائم للمراقب المالي يمارس صلاحيات هذا الأخير بناء على إقتراح منه وبموجب مقرر، في حالة الغياب غير المتوقع أو حدوث مانع للمراقب المالي.

أما في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي، أو الغياب المتوقع وباقتراح منه يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات طيلة فترة النيابة.⁽¹⁾

ثالثا: رئيس المكتب :

هو موظف تابع للمديرية العامة للميزانية، يشغل منصبا عاليا داخل مصلحة الرقابة المالية، يعين بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية بناء على إقتراح من المراقب المالي،⁽²⁾ يكلف ببعض المهام داخل المصلحة تبعا لنوع المكتب المعين فيه.

1) شروط التعيين:

1-1) الموظف المرشح الذي ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل مركزي للميزانية أو رتبة معادلة لها.

1-2) الموظف المرشح الذي ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية أو رتبة مفتش محلل للميزانية معادلة لهما، الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

وإضافة إلى الشروط سالفة الذكر فقد أضافت التعليمات رقم 294 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري بتاريخ 31 جانفي 2016 حيث سمحت للأسلاك المشتركة بالتعيين في المناصب العليا التالية:

- رئيس مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.

- رئيس مكتب الصفقات العمومية.

(1) النيابة تكون بموجب مقرر صادر عن الوزير المكلف بالميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الإدارة المركزية، ومقرر صادر عن المدير الجهوي للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مصدر سابق، المادة 16.

- رئيس مكتب عمليات التجهيز.⁽¹⁾

بينما قصرت التعيين في المنصب العالي رئيس مكتب محاسبة الالتزامات والتلخيص على الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالميزانية نظرا لطبيعة المهام المسندة له.

(2) تصنيف رئيس المكتب :

أما بالنسبة للزيادة الاستدلالية الخاصة بهذا المنصب فتحدد وفقا للمادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 07-307 سالف الذكر،⁽²⁾ حيث تم تصنيفه في المستوى 07 بزيادة استدلالية تقدر ب 145 نقطة.

رابعا: رئيس الفرع:

هو موظف تابع للمديرية العامة للميزانية، يعين بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على اقتراح من المراقب المالي، ويتم التعيين في هذا المنصب العالي داخليا وفق شروط معينة.

(1) شروط التعيين:

1-1) الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يشبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

1-2) الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب للميزانية الذين يشبتون ثماني سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة. أيضا تطرقت التعليمات رقم 294 سابقة الذكر إلى التعيين في المنصب العالي رئيس فرع، وقصرته على الأسلاك التابعة لإدارة الميزانية عدا فرع الإعلام الآلي لمن يجوزون على شهادة تقني سامي في الإعلام الآلي.

(2) تصنيف رئيس الفرع:

تقدر الزيادة الاستدلالية لرئيس فرع بمصلحة الرقابة المالية بخمسة وسبعين نقطة (75) في المستوى خمسة (5).⁽³⁾

إن التعيين في هته المناصب العليا يتضمن شروطا عامة يستوفيه المترشح بمجرد كونه موظفا، وكي يعتبر العون موظفا ينبغي توفر ثلاث شروط تم ذكرها في الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية⁽⁴⁾ في المادة الرابعة

(1) التعليمات رقم 294، مؤرخة في 2016/01/31، المتضمنة التعيين في المنصبين العالين رئيس مكتب ورئيس فرع، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بتاريخ 31 جانفي 2016.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 07-307، مصدر سابق، المادة 03.

(3) نفس المصدر، المادة 03.

(4) الأمر رقم 06-03، مصدر سابق، المادة رقم 04.

وهي: التعيين في وظيفة عمومية، بصفة دائمة، والترسيم، وشروط خاصة تم التطرق إليها سابقا، إضافة إلى ضرورة توفر المنصب المالي.

الفرع الثالث: التنظيم الإداري لمصلحة الرقابة المالية.

قبل التطرق لتنظيم المصلحة يجب أولا إلقاء نظرة على التنظيم التسلسلي للوصاية وصولا لمصلحة الرقابة المالية، فوزارة المالية مقسمة إلى عدة مديريات عامة وهي: المديرية العامة للميزانية - المديرية العامة للضرائب - المديرية العامة للخزينة - المديرية العامة للأموال الوطنية - المديرية العامة للتدبير والسياسات - المديرية العامة للجمارك - المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية - المديرية العامة للمحاسبة - مديرية الموارد البشرية - مديرية عمليات الميزانية والمنشآت القاعدية - مديرية الوكالة القضائية.

وما يهمنا أكثر هو المديرية العامة للميزانية التي تتبع لها مصالح الرقابة المالية، حيث يشرف عليها مدير عام تساعده مفتشية عامة للميزانية، ومديري دراسات، ورئيس دراسات.

تضم المديرية العامة للميزانية خمسة أقسام إلى جانب ذلك توجد أربع مديريات وهي:

مديرية الإعلام - مديرية إدارة الوسائل والمالية - مديرية تجديد النظام الميزانياتي - مديرية تنظيم الميزانية والرقابة المسبقة للنفقات،⁽¹⁾ وتتبع مصلحة الرقابة المالية المديرية الأخيرة مباشرة.

وبالنسبة لتنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية فقد وردت في المرسوم 11-75 الذي ألغى المرسوم التنفيذي 496/91 المؤرخ في 1991/12/21 وهي:

- المديرية الجهوية للميزانية: وتضم ثلاث مديريات فرعية ومكتبين جميعهم في علاقة مباشرة مع المدير الجهوي للميزانية.

- مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية: تضم أربعة مصالح ومكتب تابع مباشرة للمدير.

- مصالح المراقبة المالية.⁽²⁾

(1) المرسوم التنفيذي رقم 07-364، الصادر بتاريخ 20/11/2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 75، المادة رقم 03.

(2) المرسوم التنفيذي 11-75 مؤرخ في 16/02/2011 المحدد لصاحيات المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها الجريدة الرسمية العدد 11، المادة 02.

جاء تنظيم مصلحة الرقابة المالية في المرسوم التنفيذي رقم 11-381 سالف الذكر إضافة إلى القرار الوزاري المشترك مؤرخ في 09 يوليو 2012 يحدد عدد المراقبين الماليين و المراقبين الماليين المساعدين، وكذا تنظيم مصالح الرقابة المالية في مكاتب وفروع، حيث تقسم الرقابة المالية إلى عدد من المكاتب وتقسّم المكاتب بدورها إلى فروع، والملاحظ أن عدد المكاتب يختلف تبعا لعدد المراقبين الماليين المساعدين وتوضع هذه المكاتب تحت سلطة المراقب المالي.⁽¹⁾

أولا: مصالح الرقابة المالية التي تضم خمسة مراقبين ماليين مساعدين.

حيث تحتوي على أربعة مكاتب تكون كالتالي:

(1) مكتب محاسبة الإلتزامات:

(1-1) مهام مكتب محاسبة الإلتزامات:

- مسك محاسبة الإلتزامات بالنفقات باستثناء عمليات التجهيز العمومي.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.
- مسك سجلات تدوين التأشير والرفض.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالمالية العمومية والوظيفة العمومية.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالإلتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.
- وضع تحت تصرف مكتب التحليل والتلخيص عناصر المعلومات المطلوبة.⁽²⁾

(2-1) الفروع التابعة لمكتب محاسبة الإلتزامات:

يحتوي مكتب محاسبة الإلتزامات على ثلاث فروع على النحو التالي:

- فرع محاسبة الإلتزامات بالنفقات.
- فرع محاسبة التعداد الميزانياتي.
- فرع الوثائق.

(2) مكتب الصفقات العمومية:

(1) المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مصدر سابق، المادة 06.

(2) قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/07/09، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين، وكذا تنظيم مصلحة الرقابة المالية في مكاتب وفروع، الجريدة الرسمية العدد 28 المادة 03.

1-2) مهام مكتب الصفقات العمومية:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا و /أو عضوا في لجنة الصفقات.
- دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا و /أو عضوا في لجنة الصفقات.
- إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.
- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن إختصاص لجان الصفقات.
- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية، والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير و /أو التغاضي.
- إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 المعدل والمتمم.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية والنفقات العمومية.
- إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.
- وضع تحت تصرف مكتب التحليل والتلخيص عناصر المعلومات المطلوبة.

2-2) الفروع التابعة لمكتب الصفقات العمومية :

يقسم هذا المكتب إلى فرعين:

- فرع الصفقات العمومية.
- فرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات العمومية.⁽¹⁾

3) مكتب عمليات التجهيز:

1-3) مهام مكتب عمليات التجهيز:

(1) قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/07/09، المصدر السابق، المادة 03.

- التكفل برخص البرامج والتعديلات التي طرأت عليها.
- الرقابة السابقة لمشاريع الإلتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- مسك محاسبة الإلتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- إعداد مذكرات الرفض.
- مسك سجلات تدوين التأشير والرفض.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض أو تغاضي.
- المساهمة مع مكتب الصفقات العمومية في دراسة ملفات الصفقات العمومية وترقية تبادل المعلومة.
- إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المعدل والمتمم
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالإلتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الإستثمار العمومي.
- وضع تحت تصرف مكتب التحليل والتلخيص عناصر المعلومات المطلوبة.

3-2) الفروع التابعة لمهام مكتب عمليات التجهيز:

يحتوي هذا المكتب على ثلاث فروع على النحو الآتي:

- فرع الرقابة السابقة للإلتزامات بالنفقات.
- فرع محاسبة الإلتزامات بنفقات عمليات التجهيز.
- فرع الوثائق وإحصائيات نفقات عمليات التجهيز.

4) مكتب التحليل والتلخيص:

4-1) مهام مكتب التحليل والتلخيص:

- تشكيل قواعد بيانات إحصائية.
- إعداد الوضعيات الدورية المنصوص عليها في المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14/11/1992 المعدل والمتمم.
- تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية التي تقدمها المصلحة.

- إعداد التقرير المنصوص عليه في المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14/11/1992 المعدل والمتمم، بالتنسيق مع المكاتب الأخرى للمصلحة.

- المساهمة في تحسين المحيط المعلوماتي ونظام المعلومات للمصلحة.

- حفظ أرشيف المصلحة وتسييره.

4-2) الفروع التابعة لمكتب التحليل والتلخيص:

- فرع الإحصائيات والتلخيص والتحليل الميزانياتي.

- فرع الإعلام الآلي والشبكات.

- فرع تسيير الأرشيف.

ثانيا: مصالح الرقابة المالية التي تضم أربعة مراقبين ماليين مساعدين.

حيث نصت عليها المادة السابعة من المرسوم التنفيذي 11-381 سالف الذكر، بتنظيمها في ثلاث مكاتب.

1) مكتب محاسبة الإلتزامات والتحليل:

1-1) مهام مكتب محاسبة الإلتزامات والتحليل:

- مسك محاسبة الإلتزامات بالنفقات باستثناء عمليات التجهيز العمومي.

- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

- مسك سجلات تدوين التأشير والرفض.

- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالمالية العمومية والوظيفة العمومية.

- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالإلتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.

- إعداد التقرير والوضعيات المنصوص عليها، ولا سيما في المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414

المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 المعدل والمتمم.

- تشكيل قواعد بيانات إحصائية.

- تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية التي تقدمها المصلحة.

- جمع التقارير التي تعدها المكاتب الأخرى للمصلحة.

- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على مستوى المصلحة.
- حفظ وتسيير أرشيف المصلحة.⁽¹⁾

1-2) الفروع التابعة لمكتب محاسبة الالتزامات والتحليل:

- فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.
- فرع الإحصائيات والتحليل والتلخيص.
- فرع الإعلام الآلي والشبكات وتسيير الأرشيف.

2) مكتب الصفقات العمومية:

1-2) مهام مكتب الصفقات العمومية:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو مقرره ممثلاً و/ أو عضو في لجنة الصفقات.
- دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقرراً و/ أو عضو في اللجنة الصفقات.
- إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.
- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.
- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة بالتنسيق مع مكتب التجهيز.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير و/أو التفاوض.
- إعداد التقرير المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المعدل والمتمم.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية والنفقات العمومية.
- إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.
- وضع تحت تصرف مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص عناصر المعلومات المطلوبة.

⁽¹⁾ قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/07/09، المصدر السابق، المادة 04.

2-2) الفروع التابعة لمكتب الصفقات العمومية:

ينظم هذا المكتب في فرعين:

- فرع الصفقات العمومية.
- فرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات العمومية.

3) مكتب عمليات التجهيز

3-1) مهام مكتب عمليات التجهيز:

لا تختلف المهام المكلف بها عن الحالة الأولى حالة المصالح التي تضم خمسة مراقبين ماليين مساعدين،⁽¹⁾ ونفس الشيء للفروع التابعة لهذا المكتب لا تختلف عن ما هو موجود في الحالة الأولى.

3-2) الفروع التابعة لمكتب عمليات التجهيز

نفس الشيء بالنسبة للفروع التابعة لهذا المكتب، لا تختلف عن ما هو موجود في الحالة الأولى أي حالة المصالح التي تضم خمسة مراقبين ماليين مساعدين المنظمة في ثلاث فروع. ثالثاً: مصالح الرقابة المالية التي تضم ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين. يتم تنظيمها في مكنتين:

1) مكتب محاسبة الإلتزامات والتحليل والتلخيص:

1-1) مهام مكتب محاسبة الإلتزامات والتحليل والتلخيص:

لا تختلف عن الحالة الثانية، حالة المصالح التي تضم أربعة مراقبين ماليين مساعدين.

1-2) فروع مكتب محاسبة الإلتزامات والتحليل والتلخيص:

تنظم في ثلاثة فروع مثل الحالة السابقة، حالة المصالح التي تضم أربعة مراقبين ماليين مساعدين.

2) مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز:

في هذه الحالة تم دمج مكنتي الصفقات العمومية ومكتب عمليات التجهيز في مكتب واحد خاصة وأنهما يتقاربان كثيراً في الإختصاصات والمهام المنوطة بهما.

⁽¹⁾ من أجل الاطلاع عليها كاملة راجع المادة 04 من القرار الوزاري المشترك السابق.

2-1) مهام مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز:

من الطبيعي أن يقوم المشرع بدمج المهام التي كان كل مكتب مكلفا بها في الحالتين السابقتين، نظرا للتشابه الموجود بين المكتبين لأن كلاهما يهتم بالنفقات العمومية.

2-2) فروع مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز:

- فرع الصفقات العمومية.
 - فرع الرقابة السابقة ومحاسبة الإلتزامات بنفقات عمليات التجهيز.
 - فرع الوثائق وإحصائيات نفقات الإستثمار والصفقات العمومية.
- رابعا: عدد المكاتب التي يتوفر عليها كل نوع من أنواع الرقابات المالية.

1) مصالح الرقابة المالية على مستوى الإدارة المركزية:

هذه المصالح تكون ضمن التصنيف الخاص بمصالح الرقابات المالية التي تضم ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين بمعنى أن تضم مكتبين.

2) مصالح الرقابة المالية على مستوى الولاية:

هذه المصالح قد تكون ضمن التصنيفات الثلاث الخاصة بمصالح الرقابات المالية التي تضم خمسة أو أربعة أو ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين بمعنى قد تضم أربعة مكاتب أو ثلاثة أو مكتبين.

3) مصالح الرقابة المالية على مستوى البلدية:

هذه المصالح تكون ضمن التصنيف الخاص بمصالح الرقابات المالية التي تضم أربعة مراقبين ماليين مساعدين بمعنى أن تضم ثلاثة مكاتب.⁽¹⁾

(1) قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/07/09، المصدر السابق، المواد 6، 7، 8.

الفرع الرابع: الهيئات الخاضعة للرقابة المالية.

نص المشرع في المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم على الميزانيات الخاضعة للرقابة المالية والتي عرفت تعديلا مع صدور المرسوم 09-374 الذي عدل المرسوم سالف الذكر، حيث نصت عليها المادة الثانية المعدلة والمتممة بالمادة الثانية أيضا وذلك كما يلي:

- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.
- الميزانيات الملحققة: وتختص هذه الميزانية بالمؤسسات العمومية الإقتصادية ذات الإستقلال المالي، بحيث تكون لها خصوصية مطلقة بالنفقات والإيرادات، وتطبق على المؤسسات التي يضيفي عليها القانون الشخصية الإعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات مدفوعة الثمن.⁽¹⁾ وظهر هذا النوع بعد الإستقلال ولم يعمر طويلا مثل إلغاء الميزانية الملحققة للبريد والمواصلات.
- الحسابات الخاصة للخزينة: حسابات يتم فتحها في سجلات الخزينة، يشمل كلا من الإيرادات والنفقات خارج الميزانية بعد عجز الإدارة أو الهيئات العليا عن الإنخراط بالميزانية. ولا تشمل هذه الحسابات سوى الأصناف التالية:
 - الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص،⁽²⁾ حسابات التسبيقات وهي عبارة عن عمليات الخزينة التي تمنحها ضمن الإعتمادات المبرمجة لها، حسابات القروض وهي الحسابات المتعلقة بالقروض الممنوحة من طرف الدولة، أخيرا حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية وهي الحسابات المرتبطة بعمليات تطبيق الإتفاقيات الدولية.⁽³⁾
- ميزانية الولايات والبلديات.
- المؤسسات العمومية:

تتم على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

(1) القانون 84-17، مصدر سابق، المادة 44.

(2) عبارة عن حسابات تسجل فيها عمليات الإنفاق الممولة بموجب موارد خاصة، مشار لها في قانون المالية.

(3) بورطالة علي مرجع سابق ص 44.

المبحث الثاني: تنفيذ الرقابة المالية المسبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات اللازمة من أجل متابعة تنفيذ الخطط ومعالجة الانحرافات في الوقت المناسب، والحفاظ على المال العام من الإختلاس ومراقبة مدى تطابق التصرفات المالية مع القواعد والقوانين⁽¹⁾

المطلب الأول: الرقابة المالية المسبقة على ميزانية التسيير.

نفقات التسيير نفقات ضرورية لسير مصالح الدولة، وبالرغم من أنها لا توفر أي عائد من ورائها إلا أنها ضرورة للتسيير مثل دفع أجور الموظفين وصيانة المعدات،⁽²⁾ وتنقسم نفقات التسيير إلى نفقات المستخدمين وهي التي تخص أجور الموظفين والمنح والعلاوات، ونفقات تسيير المصالح وهي التي تتضمن صيانة المباني، لوازم المكتب والإعلام الآلي... الخ، أما تسيير الموارد البشرية هي عبارة عن ملفات الموظفين مثل التعيين والترسيم والتقاعد... الخ.

الفرع الأول: الرقابة على نفقات المستخدمين.

أولاً: تعريف نفقات المستخدمين.

يقصد بنفقات المستخدمين كل ما يتقاضاه الموظفون والعمال من مرتبات ومنح، والمساهمة في التكاليف الاجتماعية المختلفة مقابل ما يؤديه من عمل.⁽³⁾

وتنقسم نفقات المستخدمين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إلى عدة أبواب أهمها:

- (1) الراتب الرئيسي للنشاط.
- (2) التعويضات والمنح المختلفة.
- (3) المستخدمون المتعاقدون.
- (4) التكاليف الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)

(1) محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، 1998، ص 363.

(2) تنص المادة 05 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية سابق الذكر، على مايلي: (تتضمن نفقات التسيير تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة).

(3) نسرين جعفري، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، جامعة أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2016 ص 72.

ثانيا: إجراءات المراقبة:

عند بداية كل سنة مالية يرسل أمر بالصرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري إلى المراقب المالي مجموعة من الوثائق من أجل فحصها وهي كالتالي:

1) مستخرج أمر بالتفويض:

وهو عبارة عن وثيقة تحتوي على الإعتمادات الخاصة بالوزارة والتقسيمات الخاصة بها، ممضية من طرف الأمر بالصرف الرئيسي وهو وزير القطاع المعني الذي تتبع له هذه المؤسسة.

2) وثيقة الميزانية:

تحتوي على الشق القانوني الذي يحدد الطبيعة القانونية والمقسمة إلى فصول ومواد ما يسمى بمدونة الميزانية، والشق المالي الذي يحدد الإعتمادات المالية الممنوحة من طرف الأمر بالصرف الرئيسي.

تتولى مصلحة المراقبة المالية دراسة هذه الوثائق والتأكد من مطابقة وثيقة الميزانية مع مدونة الميزانية الإعتمادات الممنوحة ومطابقة التقسيم في المستخرج للميزانية تتحصل هذه الوثائق على تأشيرة المراقب المالي⁽¹⁾ يتوجب من أجل صرف هذه الإعتمادات أن ترسل في شكل مشروع أي غير موقعة، مرفقة بأوراق ثبوتية، ومن حق المراقب المالي طلب أي وثيقة يراها ضرورية من أجل القيام بعملية الرقابة، وبعد التأشير على وثيقة الميزانية يبدأ الأمر بالصرف في صرف تلك النفقات والتي تبدأ عادة بنفقات المستخدمين كون المؤسسة تعتمد أساسا على العنصر البشري من اجل سيرها مثل غيرها.

وعادة قبل حصول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري على الميزانية الخاصة بها أو عدم القدرة على تطبيق قانون المالية في الأول من يناير مكنها المشرع من صرف نفقات التسيير في حدود 1 من 12 من مبلغ الإعتمادات بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر⁽²⁾.

وقبل بداية صرف النفقات الخاصة بالمستخدمين يتم في البداية مراقبة مصفوفة الأجور و تسمى أيضا بجدول الكشف الأصلي.

(1) عائشة بن ناصر، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2013 ص63.

(2) قانون رقم 84-17، مؤرخ في 07/07/1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28، بتاريخ 10/07/1984، المادة رقم 69.

3) مصفوفة الأجور:

هي عبارة عن وثيقة محاسبية تبين عناصر الأجور والعلاوات للعمال والموظفين في المؤسسات والإدارات العمومية، من مرسمين ومتعاقدين وأصحاب المناصب والوظائف العليا.⁽¹⁾

وتسمى أيضا الحالة الأم تكون محددة الشكل عن طريق نموذج معين ومطابقة لجدول القوائم الإسمية الذي يتم إعداده نهاية كل سنة مالية.⁽²⁾ هي أول ما يتم فحصه من طرف العون المكلف قبل فحص بطاقات الإلتزام ومن خلال مجموع المبالغ الخاصة بالراتب الرئيسي للنشاط والمبالغ المترتبة عن المنح والتعويضات المختلفة يتم إعداد بطاقات الإلتزام.

الحالة الأولى تسمى بالأصلية أو الأولية وما يأتي بعدها يسمى بالتكميلية لأنها تخص التغييرات التي قد تطرأ بعد ذلك مثل حصول الموظف على درجة جديدة، ويتم إحتساب مدة سنة مالية كاملة في المصفوفة تبدأ من الأول جانفي وتنتهي في 31 من ديسمبر بغض النظر عما إذا كانت الإعتمادات المالية غر كافية، و تتكون من خمس صفحات كما يلي:

- الصفحة الأولى الواجهة: نجد فيها صفة الأمر بالصرف، مدة المصفوفة (من 01/01 إلى 12/31) الحوصلة

المالية للأبواب المراد الإلتزام بها، طريقة الدفع، ومكان محخص لتأشير المراقب المالي.

- الصفحة الثانية: أسماء المستفيدين، رتبهم، تصنيفهم، و تشمل على الأجور الأساسية مثل الأجر القاعدي، منحة الخبرة المهنية، استفادة ذوي الحقوق.

- الصفحة الثالثة: خاصة بالمنح والعلاوات.

- الصفحة الرابعة: تشمل جميع المنح والعلاوات ذات الطابع العائلي.

- الصفحة الخامسة: حوصلة عامة لكل الصفحات.

أيضا يحتاج التدقيق في جداول الكشوف الأصلية إلى استعمال مايلي:

- الاعتماد على القانون الأساسي، والأنظمة التعويضية للفئة محل الرقابة.

- المراسيم الرئاسية التي توضح مختلف الزيادات الاستدلالية لكل الرتب والوظائف والمناصب العليا مثل:

304-07، 305-07، 307-07، 308-07 ومختلف القوانين التي تبين طريقة احتساب عناصر الراتب.

(1) Direction générale du budget, Op.cit, P 93.

(2) التعلية رقم 10 مؤرخة في 09 ماي 1995 تبين كيفيات إعداد الجدول الأصلية والتكميلية.

4) الأخذ بالحساب.

وهو أول بطاقة إلتزام في السنة المالية الجديدة للتكفل بالإعتمادات المالية الممنوحة بعد تقسيمها، حيث تخصص لكل مادة بطاقة إلتزام.

يتم التدقيق في البطاقة بمراقبة جملة من العناصر مثل صفة الأمر بالصرف مثلما هو محدد في القانون، المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، توفر الإعتمادات، التخصيص القانوني للنفقة، مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة⁽¹⁾، أيضا رقم البطاقة (رقم 01) والتاريخ الذي يكون في السنة المالية الحالية.

5) بطاقة الإلتزام.

بعد التأكد من صحة بطاقة الأخذ بالحساب وتأشيرها من طرف المراقب المالي يمكن للأمر بالصرف الأمر بصرف تلك النفقة على أن تكون بطاقة الإلتزام تحمل الرقم اثنان (2) مع مراقبة الرصيد القديم والجديد، و مبلغ العملية، وتاريخ البطاقة وصفة الأمر بالصرف وعند التأكد من كل المعلومات المطلوبة تحصل البطاقة على تأشيرة المراقب المالي.

وتتنوع بطاقات الإلتزام بين البطاقة الخاصة بالراتب الرئيسي للنشاط ومجموعة البطاقات المكونة للمنح المختلفة، والبطاقات الخاصة بالتكاليف الاجتماعية والضمان الإجتماعي.

الفرع الثاني: الرقابة المالية المسبقة على نفقات تسيير المصالح.

أولا: تعريف نفقات تسيير المصالح.

تمثل نفقات تسيير المصالح الفرع الثاني من ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، علما أنه سبق وأن أشرنا في الفرع الأول إلى نفقات المستخدمين، وتتضمن هذه النفقات تغطية الأعباء العامة الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إعتماداتها في الميزانية العامة للدولة⁽²⁾.

تشتمل نفقات تسيير المصالح على عدة مواد تشترك فيها كل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وأخرى تقتصر على بعض الأنواع من المؤسسات نظرا لطابعها الخاص، ولمزيد من التفاصيل سنأخذ على سبيل المثال

(1) المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مصدر سابق، المادة 09.

(2) قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35، بتاريخ، 15/08/1990، المادة 05.

مراكز التكوين المهني والتمهين من خلال مدونة الميزانية الخاصة بها لسنة 2019، حيث تضم مجموعة من الأبواب على الشكل التالي.

الباب الأول: تسديد النفقات.

يحتوي على ثمان مواد وهي: نفقات المهام والتنقل، الإستقبال، كراء الحافلات للتريص التطبيقي، النفقات القضائية ونفقات الخبرة والمحامين والمحضرين القضائيين والموثقين، نفقات المراقبة الطبية، نفقات نقل العمال وعائلاتهم العاملين بولايات الجنوب خلال العطلة السنوية، نفقات الإستهلاك المنزلي للغاز والكهرباء لفائدة موظفي الجنوب الكبير، كراء مباني للإستعمال الإداري.

الباب الثاني: الأدوات والأثاث.

يحتوي على ستة مواد وهي: إقتناء وصيانة الأدوات والأثاث المكتبي، إقتناء وصيانة أجهزة الإعلام الآلي وشراء البرمجيات، تجديد وصيانة عتاد الأمن و محاربة الحرائق، تجديد تركيب وصيانة أجهزة الهاتف.

الباب الثالث: اللوازم.

ويحتوي على ستة مواد وهي: الأوراق واللوازم المكتبية ومستهلكات الإعلام الآلي، بياضة أفرشة وأغطية لفائدة المؤسسات ذات الداخليات، مواد الصيانة والتنظيف، نفقات الطبع و إعداد المطبوعات المختلفة الخاصة بالمؤسسة، المواد الصيدلانية والمعدات الطبية الصغيرة، شراء الأعلام والرايات.

إضافة إلى ذلك تحتوي المدونة على أبواب أخرى تتمثل في: الألبسة - النشاطات الثقافية والرياضية - نفقات التكوين - التكاليف الملحقة (والمتمثلة خاصة في الماء والغاز والكهرباء والوقود، ونفقات البريد والمواصلات) - حظيرة السيارات - مواد التدريب - التغذية - ألبسة المتربصين - صيانة التجهيزات البيداغوجية - أشغال الصيانة.⁽¹⁾

ثانيا: إجراءات الإلتزام و المراقبة.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن نفقات تسيير المصالح هي كل النفقات الضرورية لتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من غير النفقات المسجلة في الفرع الأول والخاصة بنفقات المستخدمين، ومن أجل القيام بعملية الرقابة يرسل الأمر بالصرف إلى المراقب المالي ملفا يحتوي على بطاقة الإلتزام والوثائق المطلوبة حسب نوع الملف.

(1) مدونة مراكز التكوين المهني والتمهين، وزارة التكوين المهني، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة المالية 2019، ص18.

- 1 يقوم العون المكلف بمراقبة بطاقة الإلتزام من حيث السنة المالية الجارية.
- 2 مراقبة صحة التخصيص القانوني للنفقة من حيث القسم والباب والمادة مقارنة بمدونة الميزانية للسنة الجارية.
- 3 مراقبة الرصيد مقارنة بما جاء في الميزانية إن كانت البطاقة تحمل الرقم واحد أي بطاقة الأخذ بالحساب أو الرصيد القديم إن كانت البطاقة تحمل الرقم اثنان (2) وما بعدها.
- 4 مراقبة صحة مبلغ العملية بعد التأكد من الوثائق المرفقة والتأكد من الحساب.
- 5 التأكد من صفة الأمر بالصرف.

ثالثا: أمثلة عن مراقبة ملفات تسيير المصالح:

1) التعويض عن مصاريف الأمر بمهمة داخل التراب الوطني:

هو تعويض عن المصاريف التي يلتزم بها العون الذي استدعي في إطار الأمر بالمهمة من طرف الهيئة المستخدمة لإنجاز مهام تتجاوز مسافة الخمسين كيلومتر عن مقر عمل العون ولفترة تقل أو تساوي ثلاثين يوما متتالية.⁽¹⁾

1-1) الوثائق المطلوبة:

- بطاقة الإلتزام.
- الأمر بالمهمة موقع من طرف المسؤول يحتوي على المدة ووسائل النقل... الخ.
- التذاكر التي تثبت القيام بالمهمة مؤرخة و موقعة من الناقل وتحتوي على المبلغ ومتوافقة مع الأمر بالمهمة أو وثائق السيارة إن تم استعمال السيارة الشخصية.

1-2) إجراءات المراقبة:

يقوم العون بمراقبة مدى صحة بطاقة الإلتزام خصوصا التخصيص القانوني للنفقة، صفة الأمر بالصرف، مبلغ العملية والرصيد القديم والجديد والتاريخ... الخ، أيضا توفر كل الوثائق الثبوتية المطلوبة التي تثبت القيام بالمهمة خصوصا فيما يتعلق بالأمر بالمهمة ومدى مطابقته للقانون هذا في حالة لم يتوفر للعون الإقامة والمبيت والمأكل، أما في حالة قامت المؤسسة بتوفير الإقامة والمأكل فإن العون صاحب المهمة لا يتحصل إلا على 25% من قيمة الأمر بالمهمة إضافة إلى مبلغ التنقل.⁽²⁾

(1) المرسوم التنفيذي رقم 91-500 المعدل والمتمم، المؤرخ في 1991/12/21 يحدد مبلغ وشروط منح تعويض المصاريف المترجم بها من طرف الأعوان الذين هم في أمر بمهمة داخل الإقليم.

(2) Direction générale du budget, Op.cit, P 123.

2) صيانة المباني:

أعمال صيانة وإصلاح المباني وتحديد المباني التي تشغلها المؤسسات والإدارات العمومية، لإعادتها إلى حالة جيدة.

2-1) الوثائق المطلوبة:

بطاقة الإلتزام مدعمة باستشارة يقوم بها الأمر بالصرف من أجل الحصول على أحسن عرض من بين العروض المؤهلة تقنيا بعد سحب دفتر الشروط من طرف المعنيين بالإستشارة، الذي يكون إما عقد أو صفقة حسب المبالغ المحددة في قانون الصفقات⁽¹⁾ يقوم بعدها الأمر بالصرف بمنح العقد أو الصفقة لأحسن عرض مالي من بين العروض المؤهلة تقنيا.

2-2) إجراءات المراقبة:

يقوم الأمر بالصرف بإرسال بطاقة الإلتزام إلى المراقب المالي، حيث يتأكد العون من صحة المعلومات الواردة فيها وصحة التخصيص القانوني للنفقة وكفاية الرصيد المالي... الخ، ونص قانون الصفقات العمومية على إرفاق تقرير تقديمي⁽²⁾ والعقد أو الصفقة حيث يقوم المراقب المالي بتأشيرها بعد التأكد من محتواها و مدى مطابقتها للقانون.

الفرع الثالث: الرقابة المسبقة على تسيير الموارد البشرية.

أولاً: تعريف الموارد البشرية.

هي كل العناصر البشرية التي تنشط داخل مؤسسة بمختلف المستويات والمصالح والتي تعمل على تحقيق أهداف هذه المؤسسة، أما تسيير الموارد البشرية فهي تلك الوظيفة التي تعمل على الاستخدام الأمثل للموارد البشرية من خلال التوظيف والتكوين والتخطيط والتحفيز والتقييم.

ثانياً: الرقابة السابقة على تسيير الموارد البشرية:

والتي تمارس من خلال المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 2009/11/16، حيث تخضع مشاريع القرارات إلى الرقابة السابقة باستثناء البلديات وذلك بناء على المرسوم التنفيذي 95-126، والتعليمية الوزارية المشتركة المؤرخة في 2011/06/11⁽³⁾ والتي أبقت التأشيرة القبليّة لمصالح الوظيفة العمومية على مشاريع قرارات

(1) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مصدر سابق، المادة 14.

(2) نفس المصدر، المادة 19.

(3) التعليمية الوزارية المشتركة المؤرخة في 2011/06/11 المتعلقة بتنفيذ الرقابة السابقة على قرارات تسيير المستخدمين التابعين لإدارة البلدية.

موظفي البلديات والجماعات الإقليمية، وتمارس الرقابة اللاحقة على جميع القرارات الفردية الخاصة بمستخدمي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من طرف مصالح الوظيفة العمومية بعد تبليغها بالقرارات الفردية من طرف الإدارة في أجل 10 أيام من يوم تبليغها.⁽¹⁾

و نص المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم في المادة الخامسة منه على خضوع القرارات المبينة أدناه، والمتضمنة التزاما بالنفقة إلى تأشيرة المراقب المالي قبل توقيعها: مشاريع قرارات التعيين والترسيم، والقرارات التي تخص الحياة المهنية، ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.⁽²⁾

ومنه فإن المشرع قد أخضع كل القرارات الخاصة بالحياة المهنية للموظف أو العامل في الإدارات العامة، والهيئات الخاضعة لرقابته إلى تأشيرة المراقب المالي عدا ما تعلق منها بالترقية في الدرجة، حيث ترسل هذه الملفات في شكل مشاريع غير موقعة إلى المراقب المالي من طرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وتكون مرفقة ببطاقة إلتزام والأوراق الثبوتية المطلوبة من أجل الفحص.

ثالثا: إجراءات الإلتزام و الرقابة السابقة على تسيير الموارد البشرية.

يقوم الأمر بالصرف بإرسال بطاقة الإلتزام إلى مصلحة الرقابة المالية تحمل اسم العملية المعنية مثلا مشروع مقرر ترسيم حيث يتولى عون الرقابة فحص البطاقة من حيث التاريخ وصفة الأمر بالصرف ومراقبة جدول المناصب الشاغرة والمشغولة على بطاقة الإلتزام والتسمية الصحيحة للعملية، ونتيجة العملية هل هي إشغار منصب مالي أو العكس، ويكون ذلك من خلال مراعاة جدول أخذ المناصب المالية للسنة الحالية ومخطط تسيير الموارد البشرية من خلال الجدول (ب) الذي يحدد المناصب المالية المتوقعة، مع ضرورة توفر المنصب المالي في حالة كون العملية تهدف إلى التوظيف أو الترقية، وبعد مراقبة البطاقة ينتقل العون إلى مشروع المقرر الذي يجب أن يكون متوافقا مع نموذج القرارات التنظيمية وأن يحتوي على الحثيات اللازمة خاصة الحثيات الثلاثة الأولى وهي: القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون الخاص بسلطة التعيين، والقانون الذي يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

إضافة إلى ذلك يجب إرفاق كل الأوراق الثبوتية الضرورية التي تتطلبها العملية وتساعد العون في عملية الرقابة.

(1) مقابلة مع علي لعجيلات، مراقب مالي لدى الرقابة المالية لبلدية الطيبات، بمقر المصلحة، بتاريخ 2019/05/15، على الساعة 10:30.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مصدر سابق، المادة 05.

رابعا: أمثلة عن إجراءات الإلتزام والمراقبة لبعض القرارات.

1) التعيين في المنصب العالي:

المناصب العليا هي مناصب شغل نوعية ذات طابع هيكلية أو وظيفية تسمح بضمان التكفل بتأطير الأنشطة الإدارية أو التقنية على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية من بين الموظفين المؤهلين.

1-1) الأوراق الثبوتية المطلوبة في عملية المراقبة:

إضافة إلى مقرر التعيين في المنصب العالي يرفق ملف الإلتزام ب:

- الموافقة المسبقة للهيئة المخولة بسلطة التعيين عند الإقتضاء.
- مقرر التعيين في الرتبة الأصلية.
- آخر مقرر ترقية في الدرجة.

ينتج عن هذا التعيين شعور المنصب المالي وزيادة إستدلالية عن الأجر المرتبط برتبته الأصلية.⁽¹⁾

2) التوظيف:

التوظيف هو النشاط الذي يقتضي الإعلان عن الوظائف الشاغرة وترغيب الأفراد المؤهلين للعمل بغية اختيار الأفضل.⁽²⁾

ويعرف أيضا على أنه مجموعة من الأنشطة المتسلسلة و المترابطة التي يتم القيام بها من أجل إستقطاب موارد بشرية تتوافق في خصائصها مع خصائص المناصب الشاغرة والمعلن عنها واختيار أنسبها ليتم قبولها وتعيينها في المنصب الشاغر.⁽³⁾

1-2) الأوراق الثبوتية المطلوبة وإجراءات المراقبة:

- ما يثبت توفر المنصب المالي.
- الإعلان عن التوظيف.
- محضر فتح مسابقة التوظيف.
- مقرر التوظيف على أساس (نوع المسابقة: الإختبار أو الشهادة أو الفحص المهني).

(1) الأمر 03-06 مصدر سابق، المواد من 10 إلى 14.

(2) صخري مجّد، مقال بعنوان: التوظيف، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية، موقع www.politics-dz.com، اطلع عليه بتاريخ 2019/05/11 على الساعة 17:30.

(3) يخضع التوظيف لمجموعة من الشروط نصت عليها المادة 75 من الأمر 03-06، مصدر سابق.

- محضر النجاح في المسابقة موقعة من الموظف العمومي.
- ملف التوظيف لكل ناجح يتضمن بعض الوثائق المطلوبة مثل الشهادة أو المؤهل المطلوب، شهادة الجنسية أو السوابق القضائية شهادة طبية... الخ.

2-3) إجراءات المراقبة:

لا يمكن إجراء أي توظيف ما لم يكن المنصب المالي شاغرا، ويحدد المنصب المالي الشاغر بعد الأخذ بالحسبان للتعداد المحاسبي الذي يعده المراقب المالي ومخطط تسيير الموارد البشرية.⁽¹⁾ وتتم مراقبة مايلي:

- الصفة القانونية للأمر بالصرف وهل يملك سلطة التعيين.
- توفر المنصب المالي المرخص به.
- التأكد من وجود التأشيرات والآراء المسبقة وتوفر الشروط المطلوبة في القوانين الأساسية إذا تطلبت العملية. ومن خلال ذلك تتم مراقبة بطاقة الالتزام ومشروع القرار اعتمادا على الأوراق الثبوتية الموجودة .

المطلب الثاني: نتيجة الرقابة السابقة.

بعد القيام بعملية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف مصلحة الرقابة المالية، عن طريق الآليات التي تعرضنا إليها سابقا، نكون بصدد الوصول إلى نتيجة هذه الرقابة حسب ما خوله القانون للمراقب المالي، إما قبول الإلتزام وبالتالي وضع التأشيرة أو رفض الإلتزام لسبب من الأسباب.

الفرع الأول: التأشيرة والرفض المؤقت والرفض النهائي.

أولا: التأشيرة.

1) تعريف التأشيرة:

وهي عملية المصادقة من طرف المراقب المالي بعد قبول الإلتزام بالنفقة أو بالعملية،⁽²⁾ أو هي الفعل الذي بموجبه يضع المراقب المالي ختمه وإمضاءه على الوثائق المتضمنة الإلتزام بالنفقات تأكيدا لصحتها، وهي المهمة

(1) Direction générale du budget, Op.cit, P 19

(2) سهيلة دويدي، مرجع سابق، ص 63.

الأساسية لعمل المراقب المالي.⁽¹⁾

ويقوم المراقب المالي بالتأشير بعد فحص النفقة أو مشروع الإلتزام والتأكد من مطابقته للقوانين والتنظيمات المعمول بها وتتعدد القرارات الخاضعة للتأشير يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية⁽²⁾.
وتحمل كل تأشير رقم معين وتاريخا معيناً بعد عملية الرقابة المحددة مدة قانونية تساوي عشرة أيام، وقد تمتد إلى عشرين يوماً في حالة الملفات المعقدة.

وقد تطرق المرسوم التنفيذي رقم 92-414 سالف الذكر إلى التأشير وشروط منح التأشير في المواد من (05) إلى عشرة (10) المعدلة والمتممة، حيث نصت المادة العاشرة على مايلي: (تختتم رقابة النفقات الملتمزم بها بتأشير توضع على بطاقة الإلتزام وعند الإقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الإلتزام الشروط التنظيمية المذكورة في المادة التاسعة أعلاه).

2) شروط منح التأشير:

تمنح التأشير بعد فحص العناصر الآتية:

1-2) - صفة الأمر بالصرف.

2-2) - مطابقة الإلتزامات والقرارات للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.

3-2) - توفر الإعتمادات أو المناصب المالية

4-2) - التخصيص القانوني للنفقة.

5-2) - مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

6-2) - وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما يكون قد

نص عليها التنظيم الجاري به العمل⁽³⁾.

هذه التأشيريات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة مثل تأشير لجنة الصفقات، أو

التأشير المسبقة للقرارات الخاصة بالوسائل البشرية للجماعات الإقليمية... الخ.

وعملياً تكون التأشير بوضع الختم الخاص بها على بطاقة الإلتزام وعلى بعض الوثائق الثبوتية أن اقتضى

الأمر ذلك، إضافة إلى رقم خاص يتم أخذه من سجل التأشيريات الخاص بالمؤسسات العمومية ذات الطابع

(1) عمر معمري، مرجع سابق، ص 55.

(2) إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 131.

(3) المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، مصدر سابق، المادة 09.

الإداري الموضوع لدى مكتب التحليل والتلخيص إذا كانت العملية خاصة بهذه المؤسسات، ثم نضع التاريخ والذي لا يكون خارج آجال الرقابة إستنادا إلى تاريخ وصول بطاقة الإلتزام.

هذه التأشيرة تمنح إذا كانت هذه النفقات أو القرارات سليمة وموافقة للقانون، وحاصلة على شروط منحها فيكون المراقب المالي مجبرا على وضعها في الآجال المنصوص عليهما، وإذا لم تكن كذلك يلجأ المراقب المالي إلى عملية الرفض.

ثانيا: الرفض المؤقت:

الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر من خلاله المراقب المالي رفضه قبول الإلتزام، بإرسال مذكرة رفض إلى الأمر بالصرف تحتوي على كل الملاحظات والنقائص المسجلة، والنصوص القانونية التي استند عليها المراقب المالي. وعبر عنه المشرع بقوله: (تكون الإلتزامات غير القانونية، أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي)⁽¹⁾

ويحجر الرفض المؤقت في الحالات التالية:

- إقتراح إلتزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

يعتبر الرفض المؤقت لمنح التأشيرة فرصة للأمر بالصرف لتدارك نقص أحد هذه البيانات، ويجب عليه أن

يطلع على كل الأخطاء والملاحظات مجملة في وثيقة الرفض المؤقت.

ثالثا: الرفض النهائي.

هو الإجراء الذي يعبر المراقب المالي من خلاله على رفض الإلتزام بصفة نهائية، حيث ذكر المشرع بعض الحالات التي تستوجب الرفض النهائي عوض الرفض المؤقت، وفي هذه الحالة على المراقب المالي أن يبرر هذا الرفض النهائي، حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي،⁽²⁾ لأن الآثار التي تترتب عليه ليست مثل الرفض

(1) المرسوم التنفيذي 09-374، مؤرخ في 2009/11/16، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في 1992/11/14، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المادة 07 تعدل المادة 10.

(2) إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 134.

المؤقت، حيث عليه إرسال نسخة إلى المديرية العامة للميزانية مع تقرير مفصل بشأن ذلك، ويمكن لهذا الأخير أن يعيد النظر في هذا الرفض إذا تبين له أن العناصر المبني عليها غير مؤسسة.⁽¹⁾

يكون الرفض النهائي معللا بأحد الأسباب الآتية:

- 1- عدم مطابقة اقتراح الإلتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - 2- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
 - 3- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.⁽²⁾
- يسجل الرفض النهائي في سجل خاص بالرفض النهائي لدى مكتب التحليل والتلخيص.

نلاحظ أن المشرع حتى وإن نص على الرفض النهائي إلا أنه قد نص على عدة طرق لعدم غلق الباب نهائيا أمام تأشير صرف تلك النفقة أو ذلك القرار بواسطة الوزير المكلف بالميزانية أو إجراء التفاوضي.

الفرع الثاني: التفاوضي ومجال مسؤولية المراقب المالي.

أولاً: التفاوضي.

(1) تعريف التفاوضي: هو إجراء إستثنائي يقوم من خلاله الأمر بالصرف بالتفاوضي عن رأي المراقب المالي تحت مسؤوليته،⁽³⁾ وانطلاقاً من المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدلة بالمادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-374 يمكن تعريف التفاوضي بأنه: إجراء يقوم به الأمر بالصرف تحت مسؤوليته في حالة الرفض النهائي من طرف المراقب المالي للإلتزام بالنفقة، عن طريق مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.

(2) إجراءات التفاوضي:

- 1-2) يقوم الأمر بالصرف بإعداد مقرر التفاوضي والذي يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.
- 2-2) يرسل الأمر بالصرف ملف الإلتزام إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التفاوضي وتاريخه.

(1) المرسوم التنفيذي 92-414، مصدر سابق، المادة 13 معدلة.

(2) نفس المصدر، المادة 12.

(3) عمر معمري، مرجع سابق، ص56.

3-2) يرسل الملف موضوع التفاوضي إلى الوزير المعني، أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة.

4-2) يرسل المراقب المالي نسخة إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ومن جهته يرسل هذا الأخير نسخة من الملف في جميع الحالات إلى المؤسسة المتخصصة في الرقابة.⁽¹⁾

3) الحالات التي يمنع فيها القيام بالتفاوضي:

1-3) صفة الأمر بالصرف.

2-3) عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها.

3-3) إنعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

4-3) إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام.

5-3) التخصيص غير القانوني للإلتزام، بهدف الإخفاء إما تجاوزاً للإعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية في الميزانية.⁽²⁾

ثانياً: مسؤولية المراقب المالي.

1 تعريف المسؤولية:

قانوناً هي إلتزام نهائي يقع على عاتق الشخص بمحاسبته ومساءلته ومطالبته بجبر الضرر الذي صدر عنه بخطأ أو بدون خطأ، أما المسؤولية الإدارية التي تنعقد في ظل القانون الإداري وتتصل بشكل مباشر بالدولة ومرافقها العامة فهي: "الحالة القانونية التي تلتزم بها الإدارة العامة بشكل نهائي بتعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به جراء نشاط الإدارة المشروع أو غير المشروع".⁽³⁾

والمسؤولية الإدارية هي إلتزام شخص ما بتعويض ضرر ألحقه للغير، وهذا الضرر نشأ عن عمل الغير كالموظفين مثلاً.⁽⁴⁾

2) مسؤولية المراقب المالي:

1-2) مسؤولية المراقب المالي عن سير مصلحة الرقابة المالية:

(1) انظر المواد 18- 20- 21- 22 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(2) نفس المصدر، المادة 19.

(3) سيد إبراهيم محمد مختار، مداخلة بعنوان: مسؤولية الإدارة بدون خطأ، مفهومها وأقسامها، المؤتمر السابع لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، مقر المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، بيروت، 2017، ص3.

(4) رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر، ص1-2.

يقوم التسيير الحديث للإدارة على خمس عناصر وهي: التخطيط، والتنظيم، القيادة، التنسيق والمراقبة،⁽¹⁾ والمهام والصلاحيات في المؤسسة الرقابية موزعة أصلا بموجب نصوص تنظيمية لكن لا يمكن أن تقوم المسؤولية في غياب التنظيم والتنسيق مثل حسن توزيع المهام داخل المصلحة الواحدة، والتنسيق بين عناصر مصلحة معينة وما بين المصالح من جهة أخرى.⁽²⁾ ومنه فالمرقب المالي هو المسؤول على عملية التنسيق بين موظفي المصلحة وتحسين الأداء والمردود وإحداث الإنسجام فيما بينهم، ومن خلال الإهتمام بأحوال الموظفين واتخاذ المبادرات التي من شأنها التخفيف من معاناتهم وفسح المجال للمشاركة في التسيير، فالمرقب المالي مسؤول شخصيا عن مجموع المصالح الخاضعة لسلطته.⁽³⁾ ولأن مصلحة الرقابة المالية مرفق من مرافق الدولة فهي تخضع لأسس المسؤولية الإدارية بمختلف أنواعها، وقد يتعرض مثل بقية الموظفين إلى عقوبات تأديبية تختلف مع حجم الخطأ كون هذا الخطأ يعتبر خطأ مهنيا قد يكون بسيطا أو جسيما حسب أحكام المسؤولية الإدارية، وبالعودة إلى الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نجد ينص على العقوبات التأديبية للموظف كون المرقب المالي هو موظف بالدرجة الأولى ولا يمكن لغير من يحمل صفة الموظف الإلتحاق بهذه الوظيفة العالي، حيث تنص المادة 165 منه على مايلي: (تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات من المعني... الخ)، ففي حالة ما إذا خضعت المصلحة لزيارة تفتيشية فجائية واكتشفت نقائص داخل المصلحة أو عدم السير الجيد للمصلحة من قبيل وجود مشاكل بين الموظفين أو بين المرقب المالي وموظف معين يمكن أن يحال كلاهما على المجلس التأديبي وقد تقوم الوصاية حتى بإنهاء التعيين في المنصب العالي بالنسبة للمرقب المالي إذا رأى المجلس ذلك⁽⁴⁾، أيضا إفشاء أسرار مهنية أو رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية، أو استعمال أملاك و تجهيزات الإدارة لأغراض شخصية... الخ

2-2) مسؤولية المرقب المالي عن التأشير التي يمنحها.

يعتبر المرقب المالي مسؤولا شخصيا عن التأشير التي يمنحها فلا تكون هذه التأشير نتيجة مجاملة أو تقصير في عملية الرقابة القبليّة فعلى المرقب المالي أن يكون ملما بكل القوانين والتشريعات التي تمكنه من القيام بعمله

(1) النخلة عبد اللاوي، المركز القانوني للمرقب المالي في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، جامعة زيان عاشور بالجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2016/2017، ص22.

(2) ناصر لباد، مرجع سابق، ص97.

(3) المرسوم التنفيذي 92-414، مصدر سابق، المادة 31 معدلة.

(4) مقابلة مع أحمد لعمى، مرقب مالي لدى مصلحة الرقابة المالية سيدي خويلد ورقلة، بمقر المصلحة، بتاريخ 2019/05/19 على

على أحسن وجه وعدم إرتكاب الأخطاء أثناء منح التأشيرة، خاصة وأنه يعتبر ممثلاً لوزير المالية، ويتقلد موقعا هاما في عملية الرقابة المالية بصفة عامة.

طبقا للمادتين 88 و 89 من الأمر 20-95⁽¹⁾، يعتبر المراقب المالي مسؤولا إذا خالف قواعد الإنضباط في تسيير الميزانية والأخطاء والمخالفات التي تكوّن خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على إستعمال وتسيير الأموال العمومية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، حيث نصت المادة 88 سابقة الذكر على أسباب لمعاقبة المراقب المالي بخصوص منح التأشيرة:

- الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الإلتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا للإعتمادات وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للنفقة أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

وإجمالا نستطيع القول كل التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية، ونصت المواد الأخرى التي تليها على العقوبات المقررة والتي تكون خاصة في شكل غرامات مالية غير أنه لا يمكن الحكم بهذه الغرامات، إذا تمت معاينة هذه الأخطاء بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

2-3) مسؤولية المراقب المالي عن الرفض المؤقت والرفض النهائي والتعاضي:

نصت المادة 88 من الأمر 20-95 سابقة الذكر أيضا على أن الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيآت الرقابة القبلية تعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير المالية والميزانية تستوجب توقيع غرامات، وذلك لتفادي إستغلال المراقب المالي للسلطة الممنوحة له في مجال الرقابة القبلية في عرقلة تنفيذ الميزانية أو للحصول على إمتيازات من وراء ذلك، وتثار مسؤولية المراقب المالي من طرف الوصاية من خلال العمليات التفتيشية، أو من خلال الرقابة اللاحقة التي يقوم بها مجلس المحاسبة أو حتى بإثارتها من طرف الأمر بالصرف من خلال مراسلة المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية لطلب إستفسار قانوني حول رفض يراه غير مؤسس.

أما بخصوص التعاضي فقد أشار المرسوم التنفيذي بصراحة إلى تحمل الأمر بالصرف للمسؤولية بمعنى أنه لا تقع على المراقب المالي أية مسؤولية وما عليه إلا التأشير من خلال الأخذ بالحسبان إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا.

(1) أمر رقم 20-95 مؤرخ في 1995/07/17، تعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، المواد 88-89.

خاتمة الفصل الثاني:

من خلال تناولنا لآليات تجسيد الرقابة المالية المسبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، تطرقنا إلى إلقاء نظرة تاريخية على تطور الرقابة المالية المسبقة في الجزائر، وعلى تنظيم مصلحة الرقابة المالية من حيث تنظيمها الإداري والبشري الذي يركز على نصوص قانونية واضحة تحمل المراقب المالي مسؤولية كبيرة في إدارة المصلحة، إضافة إلى المسؤولية الملقاة على عاتقه من خلال عملية الرقابة التي يقوم بها.

وترتكز عملية الرقابة المالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري على ميزانية التسيير بشقيها نفقات المستخدمين، ونفقات تسيير المصالح، والرقابة على تسيير الموارد البشرية. ويترتب على التأشير أو الرفض مسؤولية شخصية يتحملها المراقب المالي قد تكون مسؤولية إدارية أو قانونية أو حتى جزائية تجعل من المراقب المالي لا يتعسف أثناء القيام بمهامه، وفي نفس الوقت يلتزم بالقوانين والتنظيمات.

الخلاصة

في هذه الدراسة التي دارت حول المراقبة المالية للمراقب المالي على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حاولنا الإلمام بكل حيثيات هذا الموضوع خاصة وأن الرقابة المالية بصفة عامة تعتبر ركيزة أساسية في أي نظام مالي لأي دولة، فبعدما أصبحت الدولة الحديثة دولة متدخلة بعد أن كانت دولة حارسة وذلك بسبب تزايد النفقات، والرغبة في تحقيق الأهداف المسطرة، كان لزاما على الدولة أن تتدخل، وكان تدخلها بواسطة المؤسسات العمومية التي تسعى لتحقيق هدف معين، ومع تزايد النفقات العامة ظهرت الحاجة للرقابة المالية من أجل التحكم في النفقات.

وفي سبيل الإحاطة بالموضوع تطرقنا في البداية للحديث عن المؤسسة العمومية من حيث تعريفها وخصائصها فهي عبارة عن إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وتتولى إدارة مرفق عام، أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود إقليمية معينة، تتمتع بخصائص مثل الشخصية المعنوية وتبقى تحت وصاية الدولة بالرغم من تمتعها بالذمة المالية المستقلة.

ثم تطرقنا إلى أنواع المؤسسات العمومية والتي تأخذ عدة أشكال وما يهمننا أكثر هو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري موضوع الدراسة والتي تتميز بطابعها الإداري أي غير معدة أساسا للربح بل لتنفيذ وظيفة محددة للصالح العام، وحاولنا التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة على غرار المشروع العام والمرفق العام والجمعيات... الخ.

أيضا في هذه الدراسة تعرفنا إلى النفقات العامة من حيث تعريفها وخصائصها، حيث أنها مبلغ من المال ينفقه شخص عام لتحقيق النفع العام، ولأن وجود نفقات يحتاج إلى رقابة مالية فد تطرقنا إلى الرقابة المالية بشكل عام من حيث تعريفها وأنواعها وأهمتها، وخلصنا إلى أنها تلك الرقابة المنصبة على سلامة تنفيذ الميزانية من جميع النواحي الإقتصادية والقانونية والإدارية، وهي جملة من الوسائل والأساليب التي تمكن السلطة من متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها، وللرقابة المالية أنواع من حيث الجهة التي تتولاها داخلية أو خارجية، ومن حيث التوقيت الزمني قبلية يمارسها المراقب المالي وفقا للقوانين حتى تصبح النفقة شرعية، أو رقابة آنية، أو لاحقة تعتبر ردعية و زجرية من طرف جهات مختصة.

في هذه الدراسة التي خصصنا فيها حيزا كبيرا للرقابة المالية المسبقة خلصنا إلى أن مصلحة الرقابة المالية هي مصلحة خارجية تابعة للمدرية العامة للميزانية تقوم بمهامها في الرقابة القبلية للنفقات الملتزم بها وفقا للقانون من أجل شرعية النفقة، هذه المصلحة التي تحوز على تنظيم إداري معين تقسم فيه إلى مكاتب وفروع لتسهيل عملها وتنظيمه بما يساهم في القيام بواجباتها على أكمل وجه، أما بخصوص التنظيم البشري فيأتي على رأسه المراقب المالي، والذي يعتبر رئيسا للمصلحة يقوم بمهام كثيرة ويتحمل قدرا كبيرا من المسؤولية بصفة شخصية، وذلك بسبب التأشيرة التي يمنحها هل هي مخالفة للقوانين وتعسفية أو مطابقة له، وبالتالي تبقى في إطار شرعية النفقة حيث يمارس رقابته على ميزانية التسيير للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، سواء على نفقات المستخدمين، أو على نفقات تسيير المصالح، وأيضا على تسيير الموارد البشرية.

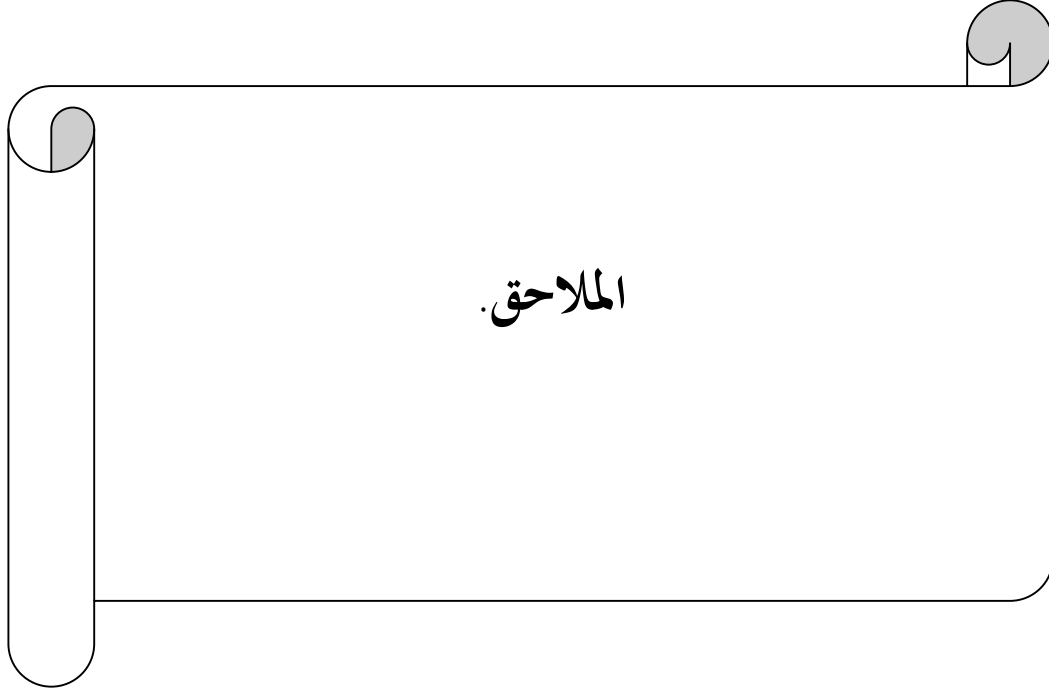
تساهم الرقابة المالية المسبقة إلى حد كبير جدا في ترشيد نفقات هذا النوع من المؤسسات العمومية، لأنه يتم بصورة مسبقة وفقا للقوانين المعمول بها، فلا يستطيع الأمر بالصرف صرف أي نفقة دون الإلتزام بها، ومثلما ذكرنا فإن المراقب المالي يمنح تأشيرته لصرف النفقة إذا كانت نفقة شرعية، وإن لم تكن كذلك فمصيورها الرفض المؤقت لتصحيح النفقة وإعادة الإلتزام بها من طرف الأمر بالصرف من جديد، وفي بعض الحالات يكون مصيورها الرفض النهائي إذا حازت على أسباب الرفض النهائي.

ومما يجعل هذا النوع من الرقابة يساهم إلى حد كبير في ترشيد النفقات العامة هو المسؤولية الكبيرة التي يتحملها المراقب المالي عن التأشيرة التي يمنحها وعن الرفض الذي يجره في صورة مسؤولية شخصية إدارية أو حتى جزائية.

من خلال تناولنا لهذا الموضوع، خاصة كوننا موظفين لدى مصلحة الرقابة المالية ولدى البلدية، فقد ساهمت الرقابة المالية المسبقة في ترشيد النفقات العامة إلى حد معتبر، والتقليل من أوجه التبذير والإسراف التي كانت منتشرة خاصة قبل تعميم هذه الرقابة على البلديات، رغم كون هذه الرقابة المسبقة ليست مراقبة ملاءمة، ومنه فإننا نوصي بما يلي:

مراجعة مراقبة الملاءمة بما يسمح للمراقب المالي بإبداء رأيه في بعض النفقات التي تخضع لأسعار السوق لبعض العقود والصفقات حفاظا على المال العام من التبديد كما في صورة تضخيم الأسعار. وجوب تمتع موظفي المؤسسات والهيئات التي يتعامل معها المراقب المالي بقدر كبير من المعرفة القانونية لمساعدة موظفي مصلحة الرقابة المالية في القيام بعملهم، وعدم الإعتماد الكلي على المراقب المالي كونه مستشارا للأمر بالصرف.

تحسين الظروف المهنية لموظفي هذا القطاع الحساس بما يسمح للموظف بالقيام بواجباته على أحسن ما يرام
وتفادي أية إنزلاقات من أي نوع.
وأخيرا فان المشرع قد أحاط المراقب المالي بجملة من القوانين تمنعه من التعسف في أداء عمله والقيام بعمله في
ترشيد النفقات العمومية على أحسن وجه بما يعود إيجابا على ميزانية الدولة والاقتصاد القومي بصفة عامة.



الملاحق

نموذج مذكرة رفض مؤقت.

نموذج قرار أو مقرر توظيف مباشر على أساس الشهادة بعد تكوين متخصص

نموذج قرار أو مقرر إستقالة

- قائمة المصادر والمراجع:

(1) قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية.

✓ النصوص القانونية:

أولاً: القوانين.

(1) قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 77، بتاريخ 2016/12/29.

(2) قانون رقم 84-17، مؤرخ في 07/07/1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 10/07/1984.

(3) قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 بتاريخ 15/08/1990.

ثانياً: الأوامر.

(1) أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17/07/1995، تعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، بتاريخ 23/07/1995.

(2) الأمر 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 بتاريخ 16 جويلية 2006.

ثالثاً: المراسيم الرئاسية.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 07-307 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007 يحدد كفاءات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 61 صادرة بتاريخ 30/09/2007.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16/09/2015، يتضمن تنظيم قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 20/09/2016.

رابعاً: المراسيم التنفيذية.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 69-28، مؤرخ في 21/02/1969، والمتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالمراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 18.

- (2) المرسوم التنفيذي رقم 90-334، مؤرخ في 1990/10/27، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 76.
- (3) المرسوم التنفيذي رقم 91-500 المعدل والمتمم، المؤرخ في 1991/12/21 يحدد مبلغ وشروط منح تعويض المصاريف الملتزم بها من طرف الأعوان الذين هم في أمر بمهمة داخل الإقليم.
- (4) المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 1992/11/14، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، بتاريخ 1992/11/15.
- (5) المرسوم التنفيذي رقم 98-70، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتنمية السياحة وتحديد قانونها الأساسي، المؤرخ في 21 فبراير 1998، الجريدة الرسمية العدد 11.
- (6) المرسوم التنفيذي رقم 99-05 مؤرخ في 1999/04/04 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية العدد 24، بتاريخ 1999/04/07.
- (7) المرسوم التنفيذي رقم 99-256، مؤرخ في 1999/11/16، يحدد كفاءات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 82، بتاريخ 1999/11/21.
- (8) المرسوم التنفيذي رقم 99-258 مؤرخ في 1999/11/16، يحدد كفاءات ممارسة المراقبة البعدية على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى، الجريدة الرسمية العدد 82، بتاريخ 1999/11/21.
- (9) المرسوم التنفيذي رقم 07-364، الصادر بتاريخ 2007/11/20، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 75.
- (10) المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 2009/11/16، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في 1992/11/14، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
- (11) المرسوم التنفيذي رقم 11-75 مؤرخ في 2011/02/16 المحدد لصاحيات المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها الجريدة الرسمية العدد 11.
- (12) المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64، بتاريخ 27 نوفمبر 2011.

13) المرسوم التنفيذي رقم 11-396 مؤرخ في 24/11/2011، يتعلق بالقانون الأساسي النموذجي للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، الجريدة الرسمية العدد 66 بتاريخ 2011/12/04.

14) المرسوم التنفيذي رقم 11-397 مؤرخ في 24/11/2011، المتضمن القواعد الخاصة بتسيير المؤسسة الخاصة ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، الجريدة الرسمية العدد 66، بتاريخ 2011/12/04.

خامسا: القرارات الوزارية:

1) قرار وزاري مؤرخ في 02/04/2012، يضبط كفاءات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا وشروط وكفاءات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، الجريدة الرسمية العدد 42، بتاريخ 21 أوت 2013.

سادسا: التعليمات القانونية.

1) التعليمات رقم 10 مؤرخة في 09 ماي 1995 تبين كفاءات إعداد الجدول الأصلية والتكميلية.

2) التعليمات رقم 294، مؤرخة في 31/01/2016، المتضمنة التعيين في المنصبين العالين رئيس مكتب ورئيس فرع، الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري بتاريخ 31 جانفي 2016.

3) التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 11/06/2011 المتعلقة بتنفيذ الرقابة السابقة على قرارات تسيير المستخدمين التابعين لإدارة البلدية.

سابعا: مدونات الميزانية.

مدونة مراكز التكوين المهني والتمهين، وزارة التكوين المهني، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة المالية 2019.

✓ الكتب:

1) أبو زيد فهمي مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995.

2) أبو مصطفى عبد الكريم، الإدارة والتنظيم (المفاهيم - الوظائف - العمليات)، دار المعارف، مصر، 2001.

- (3) أحمد حجازي مُجَدِّد، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، 1998.
- (4) الصرايرة ممدوح، القانون الإداري، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- (5) الصغير حسن، دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001.
- (6) الفار مصطفى، الإدارة المالية العامة، ط1، دار السلامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- (7) المصري زكريا، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الإمارات، 2007.
- (8) برحماني حفيظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- (9) بعلي مُجَدِّد الصغير، أبو العلا يسرا، المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- (10) بعلي مُجَدِّد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- (11) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- (12) حسين الوادي محمود، أحمد عزام زكرياء، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص198.
- (13) خصاونة جهاد سعيد، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
- (14) خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر.
- (15) دراز حامد عبد المجيد والمرسي السيد الحجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- (16) دنديني يحيى، المالية العامة، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع القبة القديمة، الجزائر، بدون سنة نشر.

- (17) سوسي فاطمة، المالية العامة موازنة الضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 2005
- (18) شحاتة الخطيب خالد، أسس المالية العامة، ط2، دار وائل للنشر، الأردن، 2005.
- (19) عساف عبد المعطي، إدارة المشروعات العامة، جبهة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- (20) عمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004
- (21) عمور عدنان، القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- (22) عوابدي عمار، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008
- (23) لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- (24) مُجّد شطا حماد، تطور وظيفة الدولة، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- (25) مُجّد مهنا العلي الرائد، الوجيز في الإدارة العامة، الدار السعودية للنشر والتوزيع، الرياض، 1984.
- (26) محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة مُجّد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

✓ المذكرات والرسائل الجامعية:

أولاً: مذكرات الماجستير.

- (1) بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المهنية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون المؤسسات، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، 2012.
- (2) بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية 2014.
- (3) غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011.

ثانيا: مذكرات الماجستير .

(1) بن ناصر عائشة، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مُجَّد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2013.

(2) خلفي نوال، ترشيد النفقات العامة ودوره في علاج عجز الموازنة العامة - دراسة حالة الجزائر - مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماستر في العلوم التجارية تخصص علوم مالية، جامعة المدية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، 2013.

(3) دويدي سهيلة، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العامة، مذكرة ماستر مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة عبد الحميد بن باديس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة مستغانم، الجزائر، 2017.

(4) جعفري نسرين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، جامعة أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2016.

(5) زلاسي لظفي فاروق، دور المراقب المالي في تسيير وترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الوادي، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، جامعة الوادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، شعبة العلوم الاقتصادية، 2015.

(6) عبد اللاوي النخلة، المركز القانوني للمراقب المالي في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، جامعة زيان عاشور بالجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017.

(7) معمري عمر، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة الرقابة المالية لبلدية جامعة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم المالية والمحاسبة، جامعة مُجَّد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، الجزائر، 2015.

✓ المجالات:

(1) شني صورية، بن لخضر السعيد، واقع الرقابة المالية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة الأبحاث في العلوم المالية والمحاسبية، العدد 04، جامعة مُجَّد بوضيف المسيلة، 2017.

(2) كنعان نواف، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة، العدد 2، 2005.

✓ المحاضرات:

- (1) المهاني مُجّد خالد، محاضرات في المالية العامة، موجهة لطلبة المعهد الوطني للإدارة، سوريا، 2013.
- (2) بن دراجي عثمان، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري، جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2019/2018.
- (3) بوسماح مُجّد أمين، محاضرات في المؤسسات العمومية، موجهة لطلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2007/2006.
- (4) ميعوف المُجّد، محاضرات في المالية العامة، موجهة لطلبة جامعة المُجّد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2017/2016.

✓ المقابلات:

- (1) مقابلة مع أحمد لعمى، مراقب مالي لدى مصلحة الرقابة المالية لبلدية سيدي خويلد ورقلة، بمقر المصلحة، بتاريخ 2019/05/19 على الساعة 13:00
- (2) مقابلة مع علي لعجيلات، مراقب مالي لدى مصلحة الرقابة المالية لبلدية الطيبات ورقلة، بمقر المصلحة، بتاريخ 2019/05/15، على الساعة 10:30.

✓ المداخلات العلمية:

- (1) مُجّد مختار سيد إبراهيم، مسؤولية الإدارة بدون خطأ، مفهومها وأقسامها، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر السابع لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، مقر المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، بيروت، 2017.

✓ المقالات الإلكترونية:

- (01) جمال الباهي، مقال بعنوان: المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، منتديات موظفي المصالح الاقتصادية، <http://intendanceducation.yoo7.com>، اطلع عليه بتاريخ 2019/05/25، على الساعة 11:00.

02) خيطاس عبد الكريم، مقال بعنوان: المهام المرتبطة بممارسة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، مدونة خيطاس عبد الكريم الموقع الالكتروني: <http://khitasabdelkarim.wordpress.com>، اطلع على المقال بتاريخ 2019/04/27 على الساعة 10:00.

03) صخري محمد، مقال بعنوان: التوظيف، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية، موقع www.politics-dz.com، اطلع عليه بتاريخ 2019/05/11 على الساعة 17:30.

✓ معاجم اللغة العربية:

1) البستاني كرم وآخرون، المنجد في اللغة و الأعلام، ط 39، بيروت، دار المشرق، 2005

2) قلائي إبراهيم، قاموس الهدى، دار الهدى، عين ملية الجزائر، 1999.

2) قائمة المصادر والمراجع باللغة الفرنسية:

1) DE LAUBADERE André, Traité de droit administratif, Tome 01, 15ème édition, Librairie, Général, de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1999.

2) Direction générale du budget, Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministère des finances 2007, page 23.

3) Thesaurus Roland, le contrôle financier, Extrait du bulletin du Ministère Des finances N° 02, juin 1968.

4) VEDEL Georges, Droit administratif, 6ème édition, Presses Universitaires de France, 1976 .

- فهرس المحتويات:

الصفحة	العنوان
أ	مقدمة.
5	الفصل الأول: الإطار العام للمؤسسات العمومية والرقابة المالية.
5	المبحث الأول: ماهية المؤسسات العمومية.
5	المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية وخصائصها.
5	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية.
7	الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية.
8	المطلب الثاني: أنواع المؤسسات العمومية.
9	الفرع الأول: . المؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني.
9	الفرع الثاني: المؤسسات الاقتصادية والتجارية.
10	الفرع الثالث: المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
10	الفرع الرابع: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
11	المطلب الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة.
11	الفرع الأول: التمييز بين المؤسسة العمومية والمشروع العام.
13	الفرع الثاني: التمييز بين المؤسسة العمومية والجمعيات.
14	الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية وكل من المرفق العام والشركة.
15	الفرع الرابع: التمييز بين المؤسسة العمومية والمنظمات المهنية.
15	المبحث الثاني: النفقات العامة والرقابة المالية.
15	المطلب الأول: تعريف النفقات العامة وخصائصها.
16	الفرع الأول: تعريف النفقات العامة.
16	الفرع الثاني: خصائص النفقات العامة.
17	المطلب الثاني: قواعد النفقات العامة وتقسيماتها.
17	الفرع الأول: قواعد النفقات العامة.
20	الفرع الثاني: تقسيمات النفقات العامة.
24	المطلب الثالث: تعريف الرقابة المالية وأنواعها وأهمتها.

24	الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية.
26	الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية.
29	الفرع الثالث: أهمية الرقابة المالية.
30	خلاصة الفصل الأول.
32	الفصل الثاني: آليات تجسيد الرقابة المالية المسبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
32	المبحث الأول: مصلحة الرقابة المالية.
32	المطلب الأول: مدخل تاريخي لمصلحة الرقابة المالية.
32	الفرع الأول: مرحلة الفترة الاستعمارية.
33	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال.
34	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية.
35	الفرع الأول: تعريف مصلحة الرقابة المالية.
36	الفرع الثاني: التنظيم البشري لمصلحة الرقابة المالية.
45	الفرع الثالث: التنظيم الإداري لمصلحة الرقابة المالية.
53	الفرع الرابع: الهيئات الخاضعة للرقابة المالية.
54	المبحث الثاني: تنفيذ الرقابة المالية المسبقة على ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
54	المطلب الأول: الرقابة المالية المسبقة على ميزانية التسيير.
54	الفرع الأول: الرقابة على نفقات المستخدمين.
57	الفرع الثاني: الرقابة المالية المسبقة على نفقات تسيير المصالح.
60	الفرع الثالث: الرقابة المسبقة على تسيير الموارد البشرية.
63	المطلب الثاني: نتيجة الرقابة السابقة.
63	الفرع الأول: التأشير والرفض المؤقت والرفض النهائي.
66	الفرع الثاني: التفاوضي ومجال مسؤولية المراقب المالي.
70	خاتمة الفصل الثاني.
71	الخاتمة.
74	قائمة الملاحق.
75	نموذج بطاقة إلتزام.
76	نموذج مذكرة رفض مؤقت.
77	نموذج توظيف مباشر على أساس الشهادة.

78	نموذج توظيف مباشر على أساس الشهادة بعد تكوين متخصص.
79	نموذج قرار أو مقرر إستقالة.
80	قائمة المصادر والمراجع.
88	فهرس المحتويات.